

Réunion ministérielle des Etats parties
à la Convention de 1951 et/ou
à son Protocole de 1967
relatifs au statut des réfugiés

12-13 décembre 2001

Distr.
GENERALE

HCR/MMSP/2001/04
20 novembre 2001

FRANCAIS
Original : ANGLAIS

NOTE D'INFORMATION
POUR LES TABLES RONDES DE LA REUNION MINISTERIELLE

I. INTRODUCTION

1. Cette note a été préparée pour aider les participants aux tables rondes de la Réunion ministérielle à structurer leurs interventions autour des principales questions soulevées à ce jour lors des Consultations mondiales sur la protection internationale. Une introduction d'ordre général sur chaque thème de la table ronde est suivie d'une liste des questions à débattre. Une bibliographie sélective des Consultations mondiales et d'autres documents d'information figurent en annexe à cette note.

II. TABLE RONDE 1
CADRE DE LA CONVENTION DE 1951 ET DU PROTOCOLE DE 1967 :
RENFORCER LA MISE EN OEUVRE

2. La Convention de 1951 et son Protocole de 1967 comptent parmi les instruments les plus généraux adoptés à ce stade au niveau mondial pour garantir les droits fondamentaux des réfugiés et offrir des normes de traitement. Bien que le respect de la Convention reste strict, sa mise en oeuvre, pour l'ensemble de ses dispositions varie et rencontre des obstacles d'origines et de formes diverses. Le cinquantième anniversaire de la Convention de 1951 a fourni une occasion unique d'insuffler un nouvel élan à la Convention. La Réunion ministérielle des Etats parties est considérée par toutes les parties concernées comme une occasion de réaffirmer l'importance toujours actuelle de la Convention et d'étudier les moyens de renforcer sa mise en oeuvre, notamment en assurant une coopération plus étroite entre les Etats parties et le HCR afin de faciliter la tâche de supervision du HCR concernant l'application de ces instruments. Il est certes indispensable que ces instruments soient appliqués de façon adéquate et universelle et que le régime international des réfugiés, basé sur la solidarité internationale puisse devenir un système de partage de la charge et des responsabilités.

3. Dans leurs interventions, les participants pourraient souhaiter commenter certains des aspects des *Eléments d'un agenda pour les activités de protection* (HCR/MMSP/2001/06) afférant au thème de la table ronde. Afin de favoriser un débat ciblé et fructueux, il est suggéré de se fonder sur les principes directeurs suivants :

- i. Quelles sont les difficultés les plus significatives expérimentées par les Etats dans la mise en oeuvre des dispositions de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 ?

ii. Le rôle de supervision du HCR conformément à l'article 8 de son statut et à l'article 35 de la Convention est unique au sein du système des Nations Unies. Comment les Etats parties peuvent-ils mieux coopérer ou renforcer le rôle de supervision du HCR ?

iii. Afin de renforcer la mise en oeuvre, comment les Etats parties peuvent-ils mieux coopérer entre eux ?

iv. Les Etats estiment-ils que l'un ou l'autre des aspects suivants contribuerait à l'amélioration de la mise en oeuvre de la Convention ?

- promotion d'une adhésion plus large afin que ces instruments soient réellement universels ;
- étude systématique après une certaine période de temps des réserves émises au moment de l'adhésion afin de les lever ;
- examen intergouvernemental périodique ainsi que par des experts des aspects de la Convention devant être clarifiés ou méritant des approches mieux harmonisées ;
- mécanismes d'examen par des pairs ou ad hoc ;
- ciblage plus spécifique ou utilisation du mécanisme du Comité exécutif du HCR pour étudier des problèmes spécifiques en matière de mise en oeuvre ;
- réunions périodiques des Etats parties pour examiner les problèmes et les progrès au niveau de la mise en oeuvre ;
- système d'établissement de rapports plus réguliers ;
- renforcement des capacités de protection aux niveaux national et régional ;
- mécanismes d'adjudication ; et
- autres mécanismes ?

v. Les ONG font des contributions importantes à la mise en oeuvre de la Convention et de son Protocole. Quel pourrait être le rôle des ONG dans un renforcement de cette mise en oeuvre ?

vi. Comment la question du renforcement de l'application de la Convention doit-elle être étudiée plus avant suite à la Réunion ministérielle ?

II. TABLE RONDE II

COOPERATION INTERNATIONALE POUR PROTEGER LES POPULATIONS EN FUITE (NOTAMMENT LES AFFLUX MASSIFS, LE PARTAGE DE LA CHARGE ET DES RESPONSABILITES, LES INSTRUMENTS ADDITIONNELS ET RELATIFS A LA SECURITE

4. Les déplacements massifs de réfugiés constituent un problème pour la communauté internationale et particulièrement pour les Etats hôtes qui sont en développement ou qui ont des économies en transition. La taille même de bon nombre d'exodes de réfugiés rend l'identification individualisée du statut de réfugié et l'octroi de droits prévus dans la Convention de 1951 strictement irréalisables. La tâche consistant à aménager un certain degré de sécurité physique pour les réfugiés ainsi que pour le personnel humanitaire sur place en vue de les protéger et de leur fournir une assistance peut devenir l'objectif clé à court terme. Les camps militarisés

suscitent une préoccupation particulière lors d'afflux massifs provoqués par un conflit. La vulnérabilité sociale et physique des femmes, des enfants et des personnes âgées constitue une préoccupation centrale.

5. Bien que l'on comprenne en règle générale qu'un partage plus équitable de la charge et des responsabilités améliorerait quantitativement le climat politique et les possibilités d'asile pour les réfugiés, dans la pratique, les responsabilités ne sont pas bien partagées et il n'existe pas de système permettant d'y pourvoir de sorte que les incitations au déplacement du problème plutôt qu'au partage de la charge sont jugées par certains beaucoup plus communes. La préoccupation majeure dont il serait indubitablement utile de débattre lors de la table ronde est la façon de fournir une protection plus efficace aux réfugiés lors d'afflux massifs dans un cadre bien défini de solidarité internationale et de partage de la charge, conçu pour répondre également à la préoccupation authentique des Etats invités à se conformer aux exigences en matière de protection des réfugiés ?

6. Dans leurs interventions, les participants pourraient souhaiter faire des commentaires sur certains des éléments d'un agenda pour les activités de protection (HCR/MMSP/2001/06) afférant au thème de la table ronde. Les participants à la table ronde pourraient en outre souhaiter aborder les questions suivantes :

i. Il n'y a rien d'inhérent au cadre de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 qui exclue son application lors d'afflux massifs. Le problème est moins la Convention elle-même que les processus individualisés qui font désormais partie de sa mise en oeuvre.

L'approche du statut *prima facie* et le régime de protection temporaire, mis au point pour aider les Etats et le HCR à faire face aux afflux massifs, bénéficierait-ils d'une plus grande harmonisation et d'une meilleure compatibilité avec la Convention de 1951 elle-même ? Est-il besoin de mettre au point un protocole facultatif supplémentaire ?

ii. Les pays qui supportent l'essentiel du fardeau de l'accueil d'un grand nombre de réfugiés doivent clairement assumer une lourde charge. Dans ces cas, des approches efficaces sont nécessaires pour partager le fardeau et trouver des solutions aux situations de réfugiés. Quel sont les mécanismes les plus souhaitables pour parvenir à un partage de la charge et des responsabilités plus efficace, plus équitable et plus prévisible ? Quelles sont les opinions sur l'évacuation humanitaire, sur les plans de réinstallation renforcés et/ou fusionnés ou sur de nouveaux dispositifs financiers tels que les fonds fiduciaires ?

iii. Dans le passé, la réinstallation s'est révélée être un mécanisme capable de garantir une protection à un grand nombre de personnes, tant utilisé stratégiquement pour ouvrir des portes que pour résoudre des problèmes (par exemple le Plan d'action global pour les réfugiés indochinois). La réinstallation peut-elle jouer un rôle plus important dans le partage des responsabilités sur la toile de fond des afflux massifs ? Comment parvenir à une plus grande flexibilité dans l'utilisation des critères lors de situations *prima facie* ?

iv. La présence d'éléments armés dans un afflux de réfugiés, dans les camps ou dans les zones accueillant des réfugiés, menace le caractère civil de l'asile, crée de graves problèmes en matière de protection des réfugiés ainsi que des problèmes de sécurité pour les Etats d'accueil et les communautés hôtes. L'établissement d'une distinction claire

entre les réfugiés d'une part et les éléments armés d'autre part constitue un déficit majeur. Comment ces préoccupations en matière de sécurité peuvent-elles être résolues ? Comment préserver concrètement le caractère civil des camps de réfugiés et séparer et désarmer les anciens combattants ? Quels exemples peuvent constituer une source fiable en vue de mettre au point des systèmes de sécurité pour les zones accueillant des réfugiés ? Quel est l'appui matériel que les Etats peuvent fournir pour créer une capacité de réserve internationale appropriée afin de venir en aide aux pays hôtes touchés ?

v. La séparation et le désarmement des éléments armés ainsi que la prévention du recrutement militaire constituent souvent une question liée aux ressources et à la volonté politique. Qu'est-il possible de faire pour placer la sécurité dans les zones de réfugiés parmi les questions prioritaires à l'ordre du jour politique des organes des Nations Unies et des Etats ?

vi. Dans les situations d'afflux massifs, les femmes et les enfants ont des besoins de protection spécifiques, y compris la nécessité de la protection de l'unité familiale, la protection contre la violence et l'exploitation sexuelles et liées à l'appartenance sexuelle, la protection des mineurs non accompagnés ou des enfants séparés et la prévention du recrutement forcé. Comment ces initiatives de protection en faveur des femmes et des enfants réfugiés, particulièrement dans les situations d'afflux massifs peuvent-elles être renforcées ?

IV. TABLE RONDE 3

MAINTIEN DE LA PROTECTION DES REFUGIES FACE AUX DEFIS CONTEMPORAINS IMPLIQUANT DES FLUX MIXTES (NOTAMMENT LES SYSTEMES D'ASILE)

8. Les réfugiés ne sont pas des migrants au sens commun du terme. Ils sont contraints de fuir - non pas sur la base d'un choix délibéré - et leur objectif immédiat est de chercher une protection et pas un pays d'immigration. Les réfugiés peuvent toutefois se déplacer dans le cadre d'un flux mixte plus large impliquant des mouvements forcés et volontaires de toutes sortes. Des personnes qui ne sont pas des réfugiés s'efforcent également de franchir les frontières par la voie de l'asile, souvent en dépit de l'existence d'options juridiques viables en matière de migration.

9. Le lien complexe entre les questions d'asile et de migration figure de plus en plus parmi les questions internationales prioritaires. Il convient de mieux comprendre les liens entre la migration et l'asile et de mettre au point des réponses politiques et opérationnelles plus efficaces. Sous l'angle de la protection des réfugiés, le défi pour la communauté internationale consiste à trouver les moyens de veiller à ce que les besoins des réfugiés et des demandeurs d'asile, y compris l'accès à la protection soit adéquatement couvert dans le contexte plus large de la gestion des migrations. Dans leur intervention sur cette question, les participants pourraient souhaiter se référer à certains des aspects des *Eléments d'un*

Agenda pour les activités de protection (HCR/MMSP/2001/06) pertinents dans le contexte de cette table ronde. Les participants à cette table ronde pourraient également souhaiter étudier les questions suivantes :

i. Un système d'asile crédible qui protège les réfugiés et dissuade les personnes qui ne peuvent déposer une demande légitime d'asile est une des clés d'une meilleure gestion de la problématique plus large de la migration dans le contexte d'afflux mixtes. La question consiste à trouver les meilleurs moyens de garantir un processus décisionnel de qualité, rapide, avec des résultats susceptibles d'être mis en oeuvre, y compris le retour de ceux qui n'ont pas besoin de protection internationale. Quels sont les éléments clés d'un processus décisionnel juste et efficace conforme aux principes de protection internationale des réfugiés ? Parmi les moyens de maintenir la crédibilité des systèmes d'asile, les activités suivantes pourraient-elles être recommandées ?

- Fournir des possibilités de migration légale ;
- Rendre les procédures de détermination du statut de réfugié plus efficaces moyennant une meilleure harmonisation des procédures, des critères et des normes d'accueil entre les régions et au plan international ;
- Utiliser de façon plus systématique l'article 1 F et 33 2) de la Convention de 1951 pour faire face aux nouveaux défis liés au terrorisme ;
- Renforcer les capacités de protection dans les pays de premier asile ;
- Promouvoir une harmonisation des approches entre les Etats concernant l'octroi de formes complémentaires de protection ;
- Accords de réadmission ; et
- Campagnes d'information dans les pays d'origine pour fournir une information aux candidats à la migration sur les voies de migration légale ouvertes et les avertir des dangers de la traite et du trafic de personnes.

ii. Comment les Etats peuvent-ils coopérer de façon plus efficace pour fournir une assistance technique et financière aux pays dotés de ressources limitées afin de mettre en place des procédures d'asile et de créer des capacités pour les mettre en oeuvre ?

iii. Quelles nouvelles initiatives les dirigeants politiques peuvent-ils prendre pour obtenir l'appui du public en matière de protection des réfugiés et souligner la dimension humaine du sort des demandeurs d'asile face à la migration irrégulière de plus en plus répandue ?

iv. Parfois, les réfugiés peuvent devoir avoir recours, de même que les migrants et d'autres personnes, à des réseaux de passeurs pour atteindre les pays de premier asile ou se diriger vers des lieux plus sûrs. La lutte contre la traite et le trafic de personnes ainsi que l'abus des procédures est fondamentale et nécessaire. Quelles mesures peuvent-être favorisées pour lutter contre le trafic et la traite de personnes tout en veillant à ce que les besoins de protection soient entièrement couverts ? Comment est-il possible d'assurer que les

demandeurs d'asile aient accès aux procédures d'asile tout en bénéficiant des normes de traitement appropriées dans le contexte des mesures d'interception ?

v. Les réfugiés qui ont trouvé une protection dans un pays se déplacent parfois vers un deuxième pays d'asile - dans le cadre de mouvements dits secondaires, souvent par des voies irrégulières - par exemple pour retrouver des membres de leur famille ou dans l'espoir d'améliorer leur situation personnelle ou leurs perspectives d'intégration sur place. Quelle pourrait être la réponse politique appropriée à ces mouvements secondaires ? Comment et dans quelle instance améliorer le dialogue nécessaire entre les pays de premier asile, les pays de transit et les pays de destination ultime ?

vi. L'impossibilité d'expulser les cas déboutés sape l'intégrité et la crédibilité des systèmes d'asile. Bon nombre d'Etats ont rencontré des difficultés alors qu'ils essayaient de renvoyer les personnes dont ils estimaient qu'elles n'avaient pas besoin de protection internationale à l'issue d'un examen complet et juste. Quels mécanismes ou dispositifs additionnels peuvent être mis en place pour faciliter une coopération plus efficace et promouvoir un retour plus rapide des cas déboutés ?

Bibliographie sélective

Cadre de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 : Renforcer la mise en oeuvre

- *Application de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés*, Conclusion No. 57 (XL) du Comité exécutif, 1989
- *Mise en oeuvre de la Convention des Nations Unies de 1951 et du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés* (par. 8-22), EC/SCP/54, 7 juillet 1989
- *Conclusions and Recommendations on UNHCR's Supervisory Role and the Inter-American Human Rights Bodies: A Comparison*, 7-8 June 2001 (Regional Meeting in San Jose) [available on: www.unhcr.org - Global Consultations - Regional Meetings]
- Kälin, W., *Supervising the 1951 Convention on the Status of Refugees: Article 35 and Beyond*, paper presented at the Cambridge meeting of the second track of the Global Consultations on International Protection, July 2001 [available on: www.unhcr.org - Global Consultations - Second Track]
- *Summary Conclusions - Supervisory Responsibility*, Cambridge Expert Roundtable, 9-10 July 2001 [available on: www.unhcr.org - Global Consultations - Second Track]
- Paragraphes 10-29 de la *Note sur la protection internationale*, A/AC.96/930, 7 juillet 2000
- *Note sur la protection internationale* (La Convention de 1951 à son cinquantenaire), A/AC.96/951, 13 septembre 2001

Coopération internationale pour protéger les populations en fuite (notamment les afflux massifs, le partage de la charge et des responsabilités, les instruments additionnels et relatifs à la sécurité

- *Guidelines on the Protection of Refugee Women*, 1991 [available on: www.unhcr.org - Protecting Refugees - Legal Protection - Women]
- *Refugee Children: Guidelines on Protection and Care*, 1994 [available on: www.unhcr.org - Protecting Refugees - Legal Protection - Children]
- *Refugee Survey Quarterly, EXCOM and Burdensharing*, Vol. 17, No. 4, 1998
- *Refugee Survey Quarterly, UNHCR EXCOM 1999 - Strengthening Partnership to Ensure Protection and Security*, Vol. 18, No. 4, 1999
- *La sécurité et le caractère civil et humanitaire des camps et des zones d'installation de réfugiés : concrétiser "l'échelle d'options"*, EC/50/SC/INF.4, 27 juin 2000
- *Protection des réfugiés lors d'afflux massifs : cadre général de la protection*, EC/GC/01/4, 19 février 2001 [disponible sur : www.unhcr.org/Prexcom - Global Consultations]

- *Le caractère civil de l'asile : séparer les éléments armés des réfugiés*, EC/GC/01/5, 19 février 2001 [disponible sur : www.unhcr.org/Prexcom - Global Consultations]
- *Mécanismes de coopération internationale afin de partager les responsabilités et le fardeau lors d'afflux massifs*, EC/GC/01/7, 19 février 2001 [disponible sur : www.unhcr.org/prexcom - Global Consultations]
- *Lessons Learned from the Implementation of the Tanzania Security Package*, EPAU/20001/05, May 2001 (EPAU evaluation) [disponible sur : www.unhcr.org - Research/Evaluation - Evaluation and Policy Analysis]
- Gilbert, G., *Current Issues in the Application of the Exclusion Clauses*, paper presented at the Lisbon meeting of the second track of the Global Consultations on International Protection, May 2001 [disponible sur : www.unhcr.org - Global Consultations - Second Track]
- *Symposium régional du HCR sur le maintien du caractère civil et humanitaire de l'asile, le statut de réfugié, les camps et autres sites*, EC/GC/01/9, 30 mai 2001 (Réunion régionale à Prétoria) [disponible sur : www.unhcr.org/prexcom - Global Consultations]
- *Accueil des demandeurs d'asile, y compris les normes de traitement dans le contexte des différents systèmes d'asile*, EC/GC/01/17, 4 septembre 2001 [disponible sur : www.unhcr.org/prexcom - Global Consultations]
- *Renforcement des capacités de protection dans les pays hôtes*, EC/GC/01/19, 4 septembre 2001 [disponible sur : www.unhcr.org/prexcom - Global Consultations]
- *Strengthening the Capacity of Countries of First Asylum in the Region to offer Adequate Protection*, EC/GC/01/21, 20 September 2001 (Regional Meeting in Cairo) [disponible sur : www.unhcr.org - Global Consultations - Regional Meetings]

Maintien de la protection des réfugiés face aux défis contemporains impliquant des flux mixtes (notamment les systèmes d'asile)

- *Flux mixtes et leur lien avec les exodes de réfugiés, y compris le retour de personnes n'ayant pas besoin de protection internationale ainsi que la contribution au retour à l'échelle*, EC/48/SC/CRP.29, 25 mai 1998
- *Refugee Survey Quarterly, EXCOM and Burdensharing*, Vol. 17, No. 4, 1998;
- *Refugee Survey Quarterly, Reconciling State Interests with Refugee Protection*, Vol. 18, No. 2, 1999
- *Interception de demandeurs d'asile et de réfugiés : le cadre international et les recommandations en vue d'une approche globale*, EC/50/SC/CRP.17, 9 juin 2000
- *Reconciling Migration Control and Refugee Protection in the European Union: A UNHCR Perspective*, October 2000 (discussion paper) [disponible sur : www.unhcr.org - Research/Evaluation - Country of Origin and Legal Information]

- *Protection des réfugiés et contrôle des migrations : positions du HCR et de l'OIM, EC/GC/01/11, 31 mai 2001* [disponible sur : www.unhcr.org/prexcom - Global Consultations]
- *Processus d'asile : procédures d'asile justes et efficaces, EC/GC/01/12, 31 mai 2001* [disponible sur : www.unhcr.org/prexcom - Global Consultations]
- *Ateliers régionaux à Ottawa, Ontario (Canada) et à Macao (Partie I : Intégration de garanties en matière de protection des réfugiés dans les mesures d'interception), 31 mai 2001* [disponible sur : www.unhcr.org/prexcom - Global Consultations]
- *Global Consultations on International Protection - Regional Meeting - Budapest - 6-7 June 2001 - Conclusions, EC/GC/01/14 (Legal and Practical Aspects of the Return of Persons not in Need of International Protection, as well as Application of the "Safe Third Country" Notion and its Impact on the Management of Flows and on the Protection of Refugees), 15 juin 2001* [disponible sur : www.unhcr.org - Global Consultations - Regional Meetings]