

Note d'orientation supplémentaire visant à appuyer le processus d'engagement de la part des Etats

Introduction

La réunion ministérielle des 7 et 8 décembre 2011 est préparée comme une Conférence d'annonces de contributions. Il est envisagé que les Etats utilisent cette réunion pour s'engager de manière spécifique à entreprendre des activités qui amélioreront concrètement la protection et l'assistance en faveur des réfugiés et des apatrides. Une première *Note d'orientation visant à appuyer le processus d'engagement de la part des Etats* (HCR, octobre 2010) a été diffusée l'an dernier et est disponible en arabe, en anglais, en français, en russe et en espagnol sur le site Internet du HCR, à l'adresse <http://www.unhcr.org/4d1c95859.html>.

La présente Note a été préparée à la suite d'une demande de certains Etats qui souhaitaient davantage d'orientations sur le processus de déclaration de ces engagements volontaires. Elle tient pleinement compte du fait que l'environnement permettant d'aider et de protéger les réfugiés et de remédier à l'apatriodie diffèrent d'une région à une autre et d'un Etat à un autre. Elle a donc été préparée sous forme de liste générale de domaines dans lesquels les Etats peuvent, le cas échéant, envisager de prendre des engagements, en fonction de leur spécificités nationales et régionales. Elle n'entend pas fournir une liste exhaustive de ces domaines, et ne part pas non plus du principe que tous les engagements seront pris au niveau national; certains peuvent être pris au niveau régional.

Le HCR est prêt à soutenir le processus d'élaboration des engagements, qui pourrait en outre faire intervenir la société civile, ainsi que les réfugiés et les apatrides. Les Etats qui souhaitent annoncer leurs engagements ou HCR avant la réunion peuvent le faire auprès du secrétariat de la réunion (hqst00@unhcr.org). La communication des engagements à l'avance présente l'avantage de permettre que ceux-ci fassent l'objet d'une large diffusion lors de la réunion ou d'une tout autre manière pouvant être souhaitée par l'Etat. Un document contenant tous les engagements pourrait être préparé et distribué après la réunion.

Domaines possibles dans lesquels des engagements pourraient être pris

Conventions relatives aux réfugiés et à l'apatriodie

Les Etats pourraient envisager de prendre des engagements relatifs à l'adhésion et au retrait des réserves. Les engagements pourraient, le cas échéant, porter plus précisément sur les points suivants:

- Ratification ou adhésion à la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et/ou à son Protocole de 1967, ainsi qu'à la Convention de 1954 relative au statut

des apatrides et/ou à la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatriodie; et/ou

- Retrait des réserves à la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et/ou à son Protocole de 1967, ainsi qu'à la Convention de 1954 relative au statut des apatrides et/ou à la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatriodie .

Détermination du statut de réfugié

Les Etats pourraient envisager de prendre des engagements qui amélioreraient la mise en œuvre de leurs procédures de détermination du statut de réfugié et qui seraient garants d'efficacité et de respect systématique de normes élevées. Les engagements pourraient, le cas échéant, porter plus précisément sur les points suivants:

- Les sensibilités liées à l'âge, au genre et à la diversité dans le système de l'asile;
- Les obstacles linguistiques pendant les audiences et les entretiens;
- Les garanties procédurales en faveur des demandeurs d'asile, dont des recours effectifs;
- La capacité des gouvernements et une expertise en matière de détermination du statut de réfugié;
- L'abrogation de la législation qui autorise les recours non suspensifs en matière d'asile; et/ou
- Une prise en charge plus étendue de la détermination du statut de réfugié.

Les Etats pourraient envisager de prendre l'engagement d'introduire une législation ou d'amender celle qui existe, selon les besoins, ou encore d'émettre des orientations à l'intention des personnes chargées de statuer sur l'asile, afin de les aider à interpréter la définition du réfugié. Les engagements pourraient, le cas échéant, porter plus précisément sur les points suivants:

- Assurer l'interprétation intégrale et inclusive de la définition du réfugié figurant dans la Convention de 1951 à la lumière des évolutions régionales et/ou internationales pertinentes; et/ou
- Préciser que les formes de persécution liées au genre sont des motifs reconnus d'octroi du statut de réfugié.

Les Etats pourraient aussi envisager de s'engager à ce que les motifs d'exclusion de la protection accordée aux réfugiés soient énoncés, interprétés et appliqués conformément à la Convention de 1951 et à son Protocole de 1967.

Accueil et droits des demandeurs d'asile et des réfugiés

Les Etats pourraient envisager de prendre des engagements visant à garantir l'accès à leur territoire à toutes les personnes qui sollicitent la protection internationale. Les

engagements pourraient réaffirmer leur engagement envers le principe internationalement reconnu de *non-refoulement*. Les engagements pourraient, le cas échéant, porter plus précisément sur les points suivants:

- Systèmes d'entrée permettant d'identifier les demandeurs d'asile et autres groupes ayant des besoins spécifiques et de leur accorder l'accès au territoire;
- Formation à l'intention de la police des frontières;
- Coopération et coordination entre tous les acteurs concernés afin d'assurer le débarquement rapide et dans un lieu sûr des demandeurs d'asile et des réfugiés secourus en mer;
- Dans des situations d'afflux massif, admission des demandeurs d'asile au moins à titre temporaire et octroi d'une protection conforme aux principes fondamentaux; et/ou
- Abrogation des lois autorisant la poursuite ou la traduction au pénal des réfugiés et des demandeurs d'asile qui entrent dans le pays illégalement ou munis de faux papiers mais qui ont de bonnes raisons d'agir ainsi.

Les Etats pourraient envisager de prendre des engagements portant sur le problème des documents d'identité individuels pour tous les demandeurs d'asile et les réfugiés, y compris les femmes et les filles. Les engagements pourraient, le cas échéant, porter plus précisément sur les points suivants:

- Protection contre le refoulement; et/ou
- Permettre aux demandeurs d'asile/réfugiés d'avoir accès aux services élémentaires et de bénéficier de leurs droits économiques, sociaux et culturels.

Les Etats devraient si possible envisager de prendre des engagements qui facilitent la liberté de circulation des réfugiés et des apatrides, y compris pour les voyages à l'étranger, en particulier par la délivrance de documents de voyage lisibles à la machine répondant aux normes du Document 9303 de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI).

Les Etats pourraient envisager de prendre des engagements qui offrent des perspectives d'éducation plus étendues aux enfants, aux jeunes et aux adultes réfugiés des deux sexes. Les engagements pourraient, le cas échéant, porter plus précisément sur les points suivants:

- Suppression des frais de scolarité pour les enfants réfugiés;
- Reconnaissance des certificats scolaires des réfugiés; et/ou
- Programmes d'alphabétisation et possibilités éducatives pour les réfugiés adultes.

Les Etats pourraient, dans la mesure du possible, envisager de prendre des engagements qui amélioreraient l'accès au marché du travail pour les réfugiés

hommes et femmes. Les engagements pourraient, le cas échéant, porter plus précisément sur les points suivants:

- Restrictions temporelles sur toute interdiction de travail à l'égard des demandeurs d'asile;
- Reconnaissance des diplômes universitaires et professionnels des réfugiés; et/ou
- Soutien et accès facilité à un emploi légal pour les victimes du sexe de survie.

Traitement des demandeurs d'asile et des réfugiés

Les Etats pourraient envisager de prendre des engagements en faveur d'activités susceptibles d'améliorer la mesure dans laquelle les femmes et les filles demandeuses d'asile, réfugiées ou apatrides bénéficient de la protection et de l'assistance au même titre que les hommes et les garçons, et peuvent participer dans les mêmes conditions à la prise des décisions les concernant. Les engagements pourraient, le cas échéant, porter plus précisément sur les points suivants:

- Accès à des moyens de subsistance et renforcement de l'autosuffisance économique;
- Moyens légaux de poursuivre les auteurs de violences, de sévices sexuels et de viol;
- Dispositifs de soutien aux victimes de violences, de harcèlement, de sévices sexuels et de viol; et/ou
- Formation sexospécifique à l'intention des prestataires de services, en cas de besoin.

Les Etats pourraient envisager de prendre des engagements relatifs aux politiques et aux pratiques gouvernementales régissant le traitement de tous les enfants, garçons et filles, et en particulier des enfants séparés ou non accompagnés, afin de s'assurer qu'ils sont correctement identifiés et que leur besoins de protection sont respectés. Les engagements pourraient, le cas échéant, porter plus précisément sur les points suivants:

- Enregistrement des naissances de tous les enfants de réfugiés, demandeurs d'asile et apatrides; et/ou
- Accès non discriminatoire aux services nationaux de protection de l'enfance pour tous les enfants réfugiés et demandeurs d'asile, garçons et filles, dans les mêmes conditions que les nationaux.

Les Etats pourraient envisager de prendre des engagements visant à améliorer le niveau de prise en compte des besoins de protection et des vulnérabilités spécifiques des demandeurs d'asile, des réfugiés et des apatrides handicapés. Les engagements pourraient, le cas échéant, porter plus précisément sur les points suivants:

- Interdiction de toute forme de discrimination liée au handicap;

- Adoption de mesures visant à protéger tous les réfugiés, demandeurs d'asile et apatrides handicapés contre de telles discriminations; et/ou
- Apport d'un soutien, de services et de dispositifs particuliers aux demandeurs d'asile, aux réfugiés et aux apatrides handicapés.

Les Etats pourraient envisager de prendre des engagements visant à lutter contre toutes les formes de racisme, de discrimination et d'intolérance connexe et à protéger les groupes les plus vulnérables, dont les demandeurs d'asile, les réfugiés et les apatrides. Les engagements pourraient, le cas échéant, porter plus précisément sur les points suivants:

- Instauration d'une législation interdisant la discrimination illégale;
- Formation des fonctionnaires de la police, des avocats et des juges;
- Application de la Déclaration et Programme d'Action de Durban, en particulier des sept paragraphes¹ qui font spécifiquement référence au déplacement forcé et aux apatrides;
- Condamnation de la discrimination et de l'intolérance et promotion du respect et de la compréhension par des déclarations publiques des responsables politiques; et/ou
- Octroi de l'accès des victimes à des mécanismes de dépôt de plainte efficaces et à des recours juridiques, dont une assistance juridique et un soutien psychosocial.

Les Etats qui appliquent la détention des demandeurs d'asile et/ou des réfugiés pourraient envisager de prendre des engagements les conduisant à recourir moins fréquemment à cette pratique et/ou à améliorer les conditions de détention. Les engagements pourraient, le cas échéant, porter plus précisément sur les points suivants:

- Fin de la détention d'enfants réfugiés et demandeurs d'asile;
- Fin du régime de détention automatique pour les réfugiés et les demandeurs d'asile;
- Recours moins fréquent à la détention des demandeurs d'asile;
- Instauration de délais légaux limitant les périodes de détention autorisées;
- Amélioration des conditions de détention afin que celles-ci soient en conformité avec les normes de traitement énoncées dans les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme;
- Instauration de garanties de procédure en matière de détention, avec notamment la garantie que les conditions de détention soient conformes à la loi;
- Etablissement ou désignation d'une instance indépendante de suivi de la détention; et/ou

¹ Paragraphes du Programme d'Action 34-36, 78 (d), 138, 144 (e) et 185, en relation avec les paragraphes de la Déclaration 16, 28, 52-55, 65, 89 et 111.

- Etude, essai ou mise en œuvre d'alternatives à la détention des demandeurs d'asile et des réfugiés, avec notamment des systèmes de cautionnement, des obligations de rapport ou une surveillance assurée par la communauté.

Réfugiés urbains

Les Etats pourraient envisager de s'engager à mener des activités permettant d'apporter une meilleure assistance aux réfugiés urbains. Les engagements pourraient, le cas échéant, porter plus précisément sur les points suivants:

- Travail avec le HCR et ses partenaires afin d'atteindre les objectifs fixés dans la *Politique du HCR sur la protection des réfugiés et les solutions en milieu urbain*;
- Renforcement des partenariats entre les instances non-gouvernementales et internationales concernées ainsi que les groupes communautaires, afin d'améliorer la protection et l'accès aux services existants; et/ou
- Prise en compte des réfugiés urbains dans la planification urbaine et les stratégies de réduction de la pauvreté et du risque de catastrophes.

Solutions durables

Les Etats pourraient envisager de prendre des engagements pour appuyer les efforts visant à intégrer si possible le rapatriement librement consenti, l'intégration sur place et la réinstallation dans une approche globale de recherche de solutions durables. Les engagements pourraient, le cas échéant, porter plus précisément sur les points suivants:

Rapatriement librement consenti

- Suppression des obstacles au retour des réfugiés et création de conditions favorables au rapatriement librement consenti;
- Appui à la réintégration durable des rapatriés, par exemple par l'accès à l'emploi, à l'éducation et aux services sociaux;
- Apport d'un soutien au redressement socio-économique et au renforcement de la paix dans les communautés et les pays qui accueillent des rapatriés; et/ou
- Participation des femmes et des filles rapatriées à tous les pourparlers de paix, négociations de paix et actions de réintégration par la promotion d'un Plan d'action national, conformément à la résolution 1325 (2000) du Conseil de sécurité des Nations Unies sur les femmes, la paix et la sécurité.

Intégration sur place

- Appui à l'intégration juridique, sociale et économique des réfugiés dans leur communauté et leur pays d'accueil, par exemple par l'accès à des terres agricoles, à des possibilités d'emploi et/ou au statut de résidence durable.

Réinstallation

- Création d'un dispositif régulier de réinstallation, avec un quota annuel ou pluriannuel;

- Augmentation du quota annuel de réinstallation;
- Amélioration de la capacité de l'Etat à faire face à des besoins de réinstallation prioritaires ou urgents, y compris des besoins médicaux, et à traiter rapidement ces cas;
- Renforcement de la capacité des nouveaux pays de réinstallation, y compris par des programmes de jumelage ou de tutorat; et/ou
- Facilitation de l'intégration des réfugiés réinstallés dans des domaines tels que la santé, les services sociaux, l'éducation, l'emploi et l'attitude de la communauté.

Migration légale

- Etude de solutions supplémentaires pour les réfugiés, notamment de possibilités de migration légale le cas échéant.

Situations de réfugiés prolongées

Les Etats pourraient envisager de prendre des engagements qui contribueraient à résoudre les situations de réfugiés prolongées. Les engagements pourraient, le cas échéant, porter plus précisément sur les points suivants:

- Les causes profondes de l'une ou de plusieurs situations de réfugiés prolongées via une collaboration et des actions globales, multilatérales et multisectorielles;
- Une situation de réfugiés prolongée particulière en s'engageant avec le HCR, les Etats et d'autres partenaires à mettre en place des approches globales des solutions, dont le recours stratégique à la réinstallation; et/ou
- L'apport d'un appui aux communautés qui accueillent des réfugiés par le recours à des processus de développement tels que le Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP), le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (UNDAF) et d'autres mécanismes.

Mouvements mixtes

Les Etats pourraient envisager de prendre des engagements qui répondraient aux besoins de différentes catégories de personnes participants à des mouvements mixtes, tels que les demandeurs d'asile, les réfugiés, les victimes de la traite, les enfants séparés ou non accompagnés, et les migrants en situation irrégulière. Les engagements pourraient, le cas échéant, porter plus précisément sur les points suivants:

- Mécanismes d'orientation permettant d'identifier les différentes catégories de personnes, d'obtenir des informations sur elles et de leur en fournir;
- Processus et procédures différenciés permettant de répondre aux besoins de ces différentes catégories de personnes et d'apporter une solution durable à celles qui ont besoin de la protection internationale;
- Prévention et lutte contre la traite des êtres humains, notamment par l'apport d'un appui et d'une protection aux victimes, ainsi que par l'octroi de la protection accordée aux réfugiés en cas de besoin;

- Reconnaissance des besoins de protection internationale des victimes de la traite, y compris des besoins découlant de l'épisode de traite qu'elles ont subi; et/ou
- Des arrangements de coopération pour s'assurer que les opérations de sauvetage en mer de demandeurs d'asile et de réfugiés soient conformes au droit international et permettent aux personnes d'être débarquées rapidement et en toute sécurité, puis d'avoir accès aux procédures et aux solutions appropriées.

Coopération internationale

Les Etats pourraient envisager de prendre des engagements réaffirmant leur engagement à partager la charge et les responsabilités dans le cadre d'une coopération internationale. Les engagements pourraient, le cas échéant, porter plus précisément sur les points suivants:

- Travail en coopération avec le HCR, les Etats intéressés et d'autres acteurs concernés à l'élaboration d'un cadre commun de coopération internationale permettant de partager la charge et les responsabilités; et/ou
- Elaboration d'arrangements de coopération avec d'autres Etats concernés, afin d'aborder certaines situations de déplacement particulières de manière globale et dans un esprit de coopération, dans le but d'élargir l'espace de la protection.

Apatridie

Les Etats pourraient envisager de prendre des engagements qui aideraient à identifier les apatrides se trouvant sur leur territoire et à améliorer la cartographie de ce problème dans le monde entier. Les engagements pourraient, le cas échéant, porter plus précisément sur les points suivants:

- Compilation de données sur le nombre des apatrides présents dans le pays, notamment par des enquêtes, des recensements de la population ou autres mesures appropriées; et/ou
- Introduction d'une procédure de détermination officielle mais simplifiée pour les apatrides qui leur accorderait un statut reconnu.

Les Etats pourraient envisager de prendre des engagements qui aideraient à prévenir l'apatriodie, notamment par une révision des lois sur la nationalité et des procédures relatives à l'acquisition de la nationalité. Les engagements pourraient, le cas échéant, porter plus précisément sur les points suivants:

- Incorporation, dans les lois sur la nationalité, de garanties contre l'apatriodie chez les enfants, comme par l'octroi de la citoyenneté à la naissance à ceux qui sinon seraient apatrides, qu'ils soient nés sur le territoire de l'Etat ou de nationaux se trouvant à l'étranger;

- Révision des lois sur la nationalité afin de garantir l'octroi par les Etats de la nationalité aux enfants trouvés vivant sur leur territoire;
- Remédier aux failles des lois sur la nationalité qui aboutissent à l'apatriodie en cas de renonciation, de perte ou de privation de la nationalité;
- Assurer l'égalité entre les genres dans les lois sur la nationalité et amender les dispositions discriminatoires qui sont source d'apatriodie parmi les femmes et/ou leurs enfants;
- Application rétroactive de lois sur la nationalité ayant fait l'objet d'amendements, afin de résoudre les cas d'apatriodie causés par des occurrences passées de discrimination liée au genre;
- Rationalisation des procédures administratives et réduction des frais qui leur sont liés, afin de faciliter l'acquisition de la nationalité par les apatrides qui y ont droit; et/ou
- Amélioration de l'accès à l'enregistrement des naissances et à d'autres documents d'identité.

Les Etats pourraient envisager de prendre des engagements visant à réduire les cas d'apatriodie sur leur territoire. Les engagements pourraient, le cas échéant, porter plus précisément sur les points suivants:

- Octroi de la nationalité à un groupe particulier d'apatrides;
- Résolution d'une situation d'apatriodie prolongée particulière; et/ou
- Adoption d'une stratégie globale ou d'un plan d'action pour la réduction et la prévention des cas d'apatriodie et de ses causes.

Les Etats pourraient envisager de prendre des engagements pour améliorer la protection des apatrides, comme en leur accordant des normes de traitement conformes à la Convention de 1954 relative au statut des apatrides, dont l'octroi de documents d'identité et de voyage.

Besoins de protection ne relevant pas des instruments internationaux de protection des réfugiés

Les Etats pourraient envisager de prendre des engagements pour assurer et/ou améliorer la protection des personnes qui ne relèvent pas des instruments de protection des réfugiés existants, notamment par une révision de la législation nationale. Les engagements pourraient, le cas échéant, porter plus précisément sur les points suivants:

- Elaboration d'une législation ou d'orientations à l'intention des personnes chargées de statuer sur l'asile portant sur l'octroi de formes de protection complémentaires;
- Renforcement des droits des personnes et des membres de leur famille à l'obtention de formes de protection complémentaires, afin de les porter au niveau des droits liés au statut de réfugié prévu par la Convention de 1951; et/ou

- Offre de possibilités de migration légale aux personnes pouvant être contraintes de quitter leur pays d'origine en raison d'un début de dégradation de l'environnement et/ou des effets du changement climatique, comme l'augmentation du niveau des océans ou la désertification.

Les Etats pourraient envisager de prendre des engagements qui faciliteraient le développement du régime de la protection internationale à la lumière des tendances de déplacement contemporaines. Les engagements pourraient, le cas échéant, porter plus particulièrement sur le travail avec le HCR, d'autres Etats intéressés et acteurs concernés, et porter sur les points suivants:

- Identification des situations qui peuvent ne pas relever des instruments de protection des réfugiés existants;
- Développement du régime de la protection internationale de manière à apporter des réponses appropriées et cohérentes à ces situations, en s'appuyant sur les normes existantes et les bonnes pratiques des Etats; et/ou
- Elaboration d'un cadre d'orientation pour les scénarios de protection temporaire qui définisse les circonstances dans lesquelles cette protection serait activée, le traitement qui serait accordé et la manière dont il prendrait fin.

26 mai 2011