



60
YEARS



UNHCR
The UN Refugee Agency

Compilation des Résumés
des conclusions des
Réunions d'experts

Anniversaire des
conventions relatives aux
réfugiés et à l'apatridie

2010-2011



UNHCR

United Nations High Commissioner for Refugees

Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

Division de la Protection Internationale

Les résumés des conclusions contenus dans cette compilation sont présentés dans l'ordre chronologique, et sont suivis par une liste des participants. La mise en forme d'une partie des documents originaux a été modifiée pour des raisons de cohérence. La version électronique de cette publication est disponible dans la base de données Refworld du HCR accessible sur: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f461d372.html>.

Conception et mise en page: BakOS DESIGN

Impression: Print Centrum s.r.o.

© 2012 UNHCR

Tous droits réservés pour tous pays.

Anniversaire des conventions relatives aux réfugiés et à l'apatridie

Avant-propos

L'année 2011 a marqué le 60^e anniversaire de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés (Convention de 1951) et le 50^e anniversaire de la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie (Convention de 1961). Dans le cadre de la commémoration de l'adoption de ces instruments majeurs, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) a accueilli, avec divers partenaires, une série de réunions d'experts afin d'exposer certains des principaux défis de protection du XXI^e et d'aller de l'avant.

Huit réunions d'experts ont été organisées entre mai 2010 et novembre 2011 sur la doctrine de l'apatridie et divers sujets d'actualité relatifs au régime de la protection des réfugiés et au déplacement forcé. Chacune a réuni des experts de haut niveau issus de divers milieux, notamment de gouvernements, d'organisations internationales, d'organisations non-gouvernementales, d'instituts politiques et du monde universitaire. Les conclusions de ces rencontres commémoratives serviront de base à la stratégie de protection du HCR dans les prochaines années.

Les résultats des réunions d'experts ont également inspiré les délibérations qui ont eu lieu lors de la rencontre historique au niveau ministériel qui s'est tenue les 7 et 8 décembre 2011 à Genève, point culminant des commémorations organisées par le HCR. Cette réunion ministérielle, qui a réuni des représentants de 155 pays, dont 72 ministres, a donné aux États l'occasion d'officialiser leur adhésion aux conventions concernées et de prendre des engagements concrets pour répondre aux problèmes spécifiques du déplacement forcé et/ou de l'apatridie.

Réunion d'experts - apatridie

Le mandat du HCR relatif à l'apatridie recouvre des actions visant à identifier, prévenir et réduire les cas d'apatridie et à protéger les apatrides. Les commémorations du HCR ont été l'occasion de donner un souffle nouveau à la fois à la Convention de 1954 relative au statut des apatrides (Convention de 1954) et à la Convention de 1961, et de rechercher des solutions permettant de résoudre la situation préoccupante que connaissent actuellement les apatrides du monde entier.

Trois réunions d'experts spécifiques ont été organisées sur le sujet de l'apatridie:¹

- *Le concept d'apatride en droit international* (Prato, Italie, 27 et 28 mai 2010) (co-parrainée par la Commission européenne);
- *Les procédures de détermination de l'apatridie et le statut des apatrides* (Genève, Suisse, 6 et 7 décembre 2010) (co-parrainée par la Commission européenne et l'*Open Society Justice Initiative*); et
- *Interprétation de la Convention de 1961 et prévention de l'apatridie chez les enfants* (Dakar, Sénégal, 23 et 24 mai 2011) (co-parrainée par l'*Open Society Justice Initiative*).

Ces réunions d'experts avaient pour principal objectif de servir de base à l'élaboration de principes directeurs faisant autorité dans l'interprétation et l'application des Conventions de 1954 et 1961. Dès qu'il seront publiés, ces principes directeurs serviront de référence aux efforts opérationnels et techniques déployés par le HCR pour renforcer les progrès accomplis dans la lutte contre l'apatridie et la prise en charge de ce problème, en partenariat avec les États et d'autres parties prenantes.

La série des réunions d'experts sur l'apatridie a également généré une prise de conscience du problème et a créé une nouvelle dynamique en vue d'y répondre de manière plus étendue. La réunion ministérielle de 2011 a produit un «saut quantique» dans les engagements pris en vue de résoudre le problème de l'apatridie, comme en témoigne le nombre record d'États ayant adhéré à l'une ou aux deux Conventions sur l'apatridie en 2011 et le nombre d'États (plus de 50) qui ont pris des engagements en matière d'apatridie. Le HCR espère renforcer ces acquis et s'appuyer sur la dynamique créée lors de l'année de commémoration pour définir et planifier son action future sur les questions liées à l'apatridie.

¹ En outre, les questions d'apatridie ont également tenu une place importante dans les réunions d'experts sur le changement climatique, qui s'est déroulée à Bellagio, et sur les alternatives à la détention, qui s'est tenue à Genève, et qui sont exposées ci-dessous.

Réunion d'experts – protection des réfugiés et déplacement forcé

Dans le domaine de la protection des réfugiés et du déplacement forcé, cinq réunions d'experts ont été organisées sur des questions importantes auxquelles la communauté internationale se trouve confrontée 60 ans après l'adoption de la Convention de 1951:

- *Changement climatique et déplacement* (Bellagio, Italie, 22-25 février 2011) (avec l'appui de la Fondation Rockefeller);
- *Complémentarités entre le droit international des réfugiés, le droit international pénal et le droit international relatif aux droits de l'homme* (Arusha, Tanzanie, 11-13 avril 2011) (co-parrainée par le Tribunal Pénal International pour le Rwanda);
- *Alternatives à la détention des demandeurs d'asile, réfugiés, migrants et apatrides* (Genève, Suisse, 11 et 12 mai 2011) (co-organisée avec le Haut Commissariat aux Droits de l'Homme);
- *Coopération internationale en vue du partage des charges et des responsabilités* (Amman, Jordanie, 27 et 28 juin 2011); et
- *Réfugiés et demandeurs d'asile en détresse en mer* (Djibouti, 8-10 novembre 2011).

Chacune de ces rencontres a fourni l'occasion d'analyser et de cerner les principaux défis actuels se posant en matière de protection. Aspect important, les réunions d'experts ont également abouti à l'adoption d'outils et de mécanismes concrets de suivi par le HCR, les États et les autres intervenants.

La réunion de Bellagio sur le *changement climatique et le déplacement* a fait observer que l'essentiel du déplacement provoqué par le changement climatique ou lié à ce phénomène sera probablement de nature interne. Toutefois, des déplacements internationaux («externes») se produiront aussi. La réunion a recommandé aux États de réfléchir, conjointement avec le HCR, à l'élaboration d'un cadre ou d'un instrument directeur mondial permettant de faire face à ces déplacements externes. Concernant le déplacement interne lié au changement climatique, si les participants ont estimé que les Principes directeurs sur le déplacement interne fournissaient déjà des orientations normatives suffisantes, ils ont estimé que davantage d'efforts devaient être déployés pour leur diffusion et leur mise en œuvre. Un autre axe de travail mis en exergue a été la nécessité de mieux définir les paramètres de la relocalisation planifiée de populations victimes du changement climatique, notamment pour les petits États insulaires et les États côtiers de faible élévation. Les résultats de la réunion de Bellagio ont été intégrés aux «Principes de Nansen», adoptés à la Conférence de Nansen sur le changement climatique et le déplacement, qui s'est tenue à Oslo, en juin 2011².

² Les principes de Nansen peuvent être consultés à l'adresse:
http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/Hum/nansen_prinsipper.pdf.

La table ronde de Genève sur les *Alternatives à la détention des demandeurs d'asile, réfugiés, migrants et apatrides* faisait partie d'une stratégie plus vaste visant à rendre les alternatives à la détention plus visibles dans le travail de protection du HCR et de ses partenaires, et de trouver des options concrètes permettant aux gouvernements d'avoir moins recours à cette pratique. Rien ne prouve que la détention empêche la migration irrégulière ou dissuade les personnes de demander asile. À l'inverse, des taux de conformité élevés peuvent être obtenue lorsque les personnes sont libérées sous supervision adéquate et dans des structures appropriées. En guise de suivi, le HCR prépare une stratégie globale sur la détention qui comportera des directives révisées et un manuel de suivi de la détention à l'intention du personnel sur le terrain. Les alternatives à la détention constitueront une composante importante de cette stratégie. De même, les conclusions de la réunion d'Arusha sur les *Complémentarités entre le droit international des réfugiés, le droit international pénal et le droit international relatif aux droits de l'homme*, qui traite des liens multiples existant entre droit international pénal et déplacement forcé, auront une incidence sur la révision des Principes directeurs du HCR sur la protection internationale N° 5: Application des clauses d'exclusion³.

La réunion d'Amman sur la *Coopération internationale en vue du partage des charges et des responsabilités* a été une première étape importante dans la recherche des moyens nécessaires au renforcement de la coopération internationale dans le cadre des réponses à apporter à un vaste éventail de situations de déplacement. Les participants ont adopté l'idée de l'élaboration d'un cadre commun composé d'un «ensemble de principes» sur la coopération internationale qui permettrait d'élaborer les accords de coopération spécifiques, et d'une «boîte à outils opérationnelle» visant à faciliter l'élaboration d'accords bilatéraux et multilatéraux. Cette question a fait l'objet d'une réunion de suivi qui s'est déroulée à Djibouti sur le thème *Réfugiés et demandeurs d'asile en détresse en mer*. La réunion a approuvé un Modèle de cadre de coopération à la suite d'opérations de sauvetage en mer impliquant des demandeurs d'asile et des réfugiés. Ce modèle fera partie de la «boîte à outils» d'Amman. Le HCR étudie à présent la mise en œuvre de ce Modèle de cadre dans certaines régions.

Sur cette toile de fond, j'ai le plaisir de présenter cette compilation des résumés des conclusions issues de cette série historique de réunions d'experts. J'espère que les États, les collègues du HCR et les autres parties prenantes en feront usage pour définir les priorités et les stratégies de protection en 2012 et au-delà.

Volker Türk

Directeur

Division de la protection internationale

Mai 2012

³ HCR, *Principes directeurs sur la protection internationale N° 5: Application des clauses d'exclusion: article 1F de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés*, 4 septembre 2003, HCR/GIP/03/05, disponible à l'adresse: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f5857684.html>.

Sommaire

Réunion d'experts – Prato, Italie, 27-28 mai 2010

Le concept d'apatride en droit international

Résumé des conclusions13

Liste des participants.....21

Réunion d'experts – Genève, Suisse, 6 - 7 décembre 2010

**Le procédures de détermination de l'apatridie
et le statut des apatrides**

Résumé des conclusions23

Liste des participants.....31

Réunion d'experts – Bellagio, Italie, 22-25 février 2011

Changement climatique et déplacement

Résumé des conclusions33

Liste des participants.....46

Réunion d'experts – Arusha, Tanzanie, 11-13 avril 2011

**Complémentarités entre le droit international des réfugiés,
le droit international pénal et le droit international relatif
aux droits de l'homme**

Résumé des conclusions49

Liste des participants.....61

Table ronde globale – Genève, Suisse, 11–12 Mai 2011

**Alternatives à la détention des demandeurs d’asile,
réfugiés, migrants et apatrides**

Résumé des conclusions.....65
Liste des participants.....74

Réunion d'experts – Dakar, Sénégal, 23 et 24 mai 2011

**Interprétation de la Convention de 1961 et prévention de
l'apatridie chez les enfants**

Résumé des conclusions.....77
Liste des participants.....91

Réunion d'experts – Amman, Jordanie, 27 - 28 juin 2011

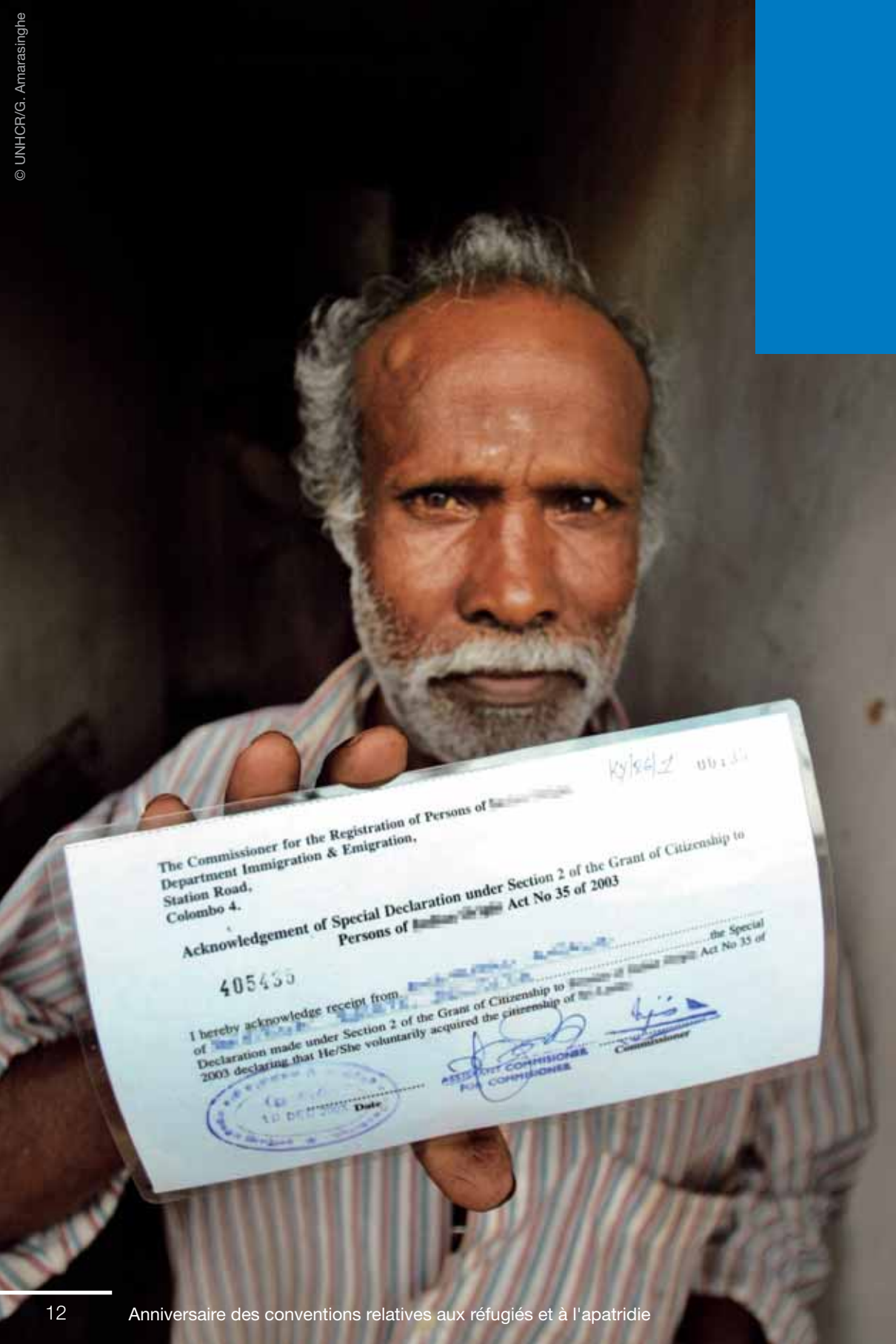
**Coopération internationale en vue du partage des charges
et des responsabilités**

Résumé des conclusions.....93
Liste des participants.....105

Réunion d'experts – Djibouti, 8 - 10 novembre 2011

Réfugiés et demandeurs d'asile en détresse en mer

Résumé des conclusions.....107
Liste des participants.....123



The Commissioner for the Registration of Persons of
Department Immigration & Emigration,
Station Road,
Colombo 4.

Acknowledgement of Special Declaration under Section 2 of the Grant of Citizenship to
Persons of Act No 35 of 2003

405433

I hereby acknowledge receipt from
of
Declaration made under Section 2 of the Grant of Citizenship to
2003 declaring that He/She voluntarily acquired the citizenship of
the Special
Act No 35 of

10 DECEMBER
Date

ASSISTANT COMMISSIONER
FOR IMMIGRATION
COMMISSIONER

Réunion
d'expertsPrato, Italie,
27-28 mai 2010Le concept d'apatride
en droit international

Résumé des conclusions*

Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) a organisé une réunion d'experts sur le concept d'apatride en vertu du droit international à Prato, en Italie, les 27 et 28 mai 2010. Cette réunion, co-parrainée par la Commission européenne, a été la première d'une série de rencontres organisées par le HCR dans le contexte du 50^e anniversaire de la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie (Convention de 1961)**.

Deux documents de travail ont été préparés pour cette réunion***. Les 24 participants venaient de 16 pays et comprenaient des experts de gouvernements et d'ONG, du monde universitaire et judiciaire, ainsi que des professions juridiques et des organisations internationales.

La réunion a permis la tenue d'un vaste débat qui s'est concentré sur les apatrides tels que définis à l'Article 1(1) de la Convention de 1954 relative au statut des apatrides (Convention de 1954) (parfois qualifiés d'apatrides *de jure*), avant d'aborder le concept d'apatridie *de facto*. Elle a étudié les principes du droit international coutumier, les principes généraux du droit international et les normes des traités, la législation nationale, les pratiques administratives et les arrêts des tribunaux nationaux. Elle a également pris en compte les décisions des tribunaux internationaux et les organes de supervision des traités, ainsi que la doctrine.

* La numérotation des titres et des paragraphes de ce résumé des conclusions a été modifiée pour cette publication pour des raisons de cohérence. La version originale peut être consultée à l'adresse: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4ca1ae002.html>.

** Le HCR a organisé une série de réunions d'experts sur la doctrine de l'apatridie dans le contexte du 50^e anniversaire de la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie. Les discussions avaient pour objectif de préparer, dans le cadre du mandat du HCR concernant l'apatridie, des principes directeurs sur les questions suivantes: définition d'un «apatride» à l'Article 1(1) de la Convention de 1954 relative au statut des apatrides; concept d'apatridie *de facto*; procédures permettant de déterminer si une personne est apatride; statut (en termes de droits et d'obligations) à accorder aux apatrides en vertu de la législation nationale; et portée des garanties juridiques internationales permettant de prévenir l'apatridie chez les enfants ou à la naissance.

*** R. Mandal, *The definition of 'Stateless Person' in the 1954 Convention relating to the Status of Stateless Persons: Article 1(1) – The Inclusion Clause*; H. Massey, UNHCR and De Facto Statelessness, UNHCR Legal Research and Protection Policy Series, disponible à l'adresse: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4bbf387d2.html>. Le professeur Guy Goodwin-Gill, de l'Université d'Oxford, a également fourni une contribution écrite, dont les conclusions ont été présentées sous forme résumée lors de la réunion.

Le résumé des conclusions qui suit ne représente pas nécessairement les opinions individuelles de chaque participant ou du HCR mais reflète largement le consensus qui s'est dégagé de la discussion.

Apatrides tels que définis dans la Convention de 1954 et le droit international

Considérations générales

1. Pour interpréter la définition de l'apatridie énoncée à l'Article 1(1) de la Convention de 1954, il est essentiel de garder à l'esprit le but et l'objet du traité, à savoir faire en sorte que les apatrides bénéficient le plus possible des droits fondamentaux et régulariser leur statut.
2. La Commission du droit international a fait remarquer que la définition d'un apatride figurant à l'Article 1(1) faisait désormais partie du droit international coutumier.
3. L'Article 1(1) n'a pas pour objet de déterminer si une personne a une nationalité effective mais si la personne a ou non une nationalité. Bien que la ligne de démarcation soit parfois tenue entre le fait d'être reconnu comme un ressortissant d'un pays mais de ne pas être traité comme tel, et le fait de ne pas être reconnu du tout comme un ressortissant du pays, les deux problèmes sont néanmoins distincts sur le plan conceptuel: le premier a trait aux droits liés à la nationalité, tandis que le second porte sur le droit à la nationalité lui-même.
4. La définition de l'Article 1(1) s'applique que la personne concernée ait ou non franchi une frontière internationale. En d'autres termes, elle s'applique aux individus qui se trouvent tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de leur pays de résidence habituelle ou d'origine.
5. Les réfugiés (en vertu de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés (Convention de 1951) ou des définitions élargies contenues dans les instruments régionaux pertinents et en vertu du mandat de protection internationale du HCR) peuvent aussi relever, et relèvent fréquemment, de l'Article 1(1). Si un apatride est également un réfugié, il doit être protégé en vertu de la norme la plus élevée, qui dans la plupart des cas sera celle du droit international des réfugiés, surtout en raison de la protection contre le refoulement énoncée à l'Article 33 de la Convention de 1951.
6. Si la définition d'un «apatride» doit être interprétée et appliquée de manière holistique, en tenant dûment compte de sa signification ordinaire, il peut également être utile d'étudier ses diverses composantes.
7. Lorsque l'on applique la définition de l'apatride, il est souvent prudent de s'intéresser tout d'abord à la question de l'«État», car toute analyse de la relation de l'individu avec l'entité en question devient sans objet si cette entité n'est pas un «État». Dans les situations où l'État n'existe pas au regard du droit

international, les personnes sont *ipso facto* considérées comme apatrides, à moins qu'elles ne possèdent une autre nationalité.

Signification de «qu'aucun État ne considère comme son ressortissant par application de sa législation»

8. «Ressortissant» doit être interprété dans son acception ordinaire d'existence d'un lien juridique (nationalité) entre un individu et un État particulier.
9. Aux fins de la Convention de 1954, on entend par «ressortissant» le fait que l'État en question considère les détenteurs d'un statut particulier comme des personnes qui relèvent de sa juridiction sur la base d'un lien de nationalité. Plusieurs participants ont émis l'avis qu'il était difficile dans la pratique de faire la différence entre la possession d'une nationalité et ses effets, dont, au moins, le droit d'entrer et de résider dans l'État dont on a la nationalité et d'y retourner depuis l'étranger, ainsi que le droit de l'État d'exercer sa protection diplomatique. Faute de quoi, d'après ce point de vue, la nationalité serait vidée de tout contenu.
10. L'Article 1(1) n'exige pas l'existence d'un «lien authentique et effectif» avec l'État de nationalité pour qu'une personne soit considérée comme un «ressortissant». Le concept de «lien authentique et effectif» a essentiellement été appliqué pour déterminer si un État pouvait exercer sa protection diplomatique en faveur d'une personne ayant la double nationalité ou des nationalités multiples, ou lorsque la nationalité est contestée. Il est donc possible d'être un «ressortissant» même si l'État de nationalité est un État dans lequel l'intéressé n'est pas né et ne réside pas habituellement. Le critère pertinent consiste à savoir si l'État en question considère ou non une personne comme son ressortissant.
11. Un État peut avoir deux ou plusieurs catégories de «ressortissants», qui ne jouissent pas tous nécessairement des mêmes droits. Aux fins de la définition énoncée à l'Article 1(1), ces personnes seraient néanmoins considérées comme des ressortissants de l'État et ne seraient donc pas apatrides.
12. Le fait qu'un individu soit effectivement ou non un ressortissant d'un État par application de sa législation nécessite une évaluation du point de vue de cet État. Cela ne signifie pas qu'il faille à chaque fois demander à l'État s'il considère une personne comme son ressortissant dans le cadre de procédures de détermination de l'apatridie.
13. Pour apprécier l'opinion de l'État, il convient plutôt de déterminer quelles sont les instances compétentes pour établir/confirmer la nationalité aux fins de l'Article 1(1). Cet aspect doit être évalué sur la base de la législation nationale ainsi que de la pratique de l'État. Dans ce contexte, il est justifié d'adopter une acception large du terme «législation», incluant par exemple les règles et les pratiques coutumières.
14. Si, après avoir étudié la législation et la pratique en matière de nationalité des États avec lesquels une personne entretient un lien pertinent (en particulier pour des raisons de naissance sur le territoire, de filiation, de mariage ou de résidence habituelle) et/ou après avoir procédé aux vérifications appropriées avec ces États, il apparaît que la personne concernée ne possède la nationalité d'aucun

de ces États, alors elle doit être considérée comme satisfaisant à la définition d'un apatride énoncée à l'Article 1 (1) de la Convention de 1954¹.

15. «Par application de sa législation» ne doit pas être confondu avec «de plein droit», terme qui fait référence à l'acquisition automatique (*ex lege*) de la nationalité². Ainsi, lorsque l'on interprète le terme «par application de sa législation» à l'Article 1(1), il convient d'étudier à la fois les méthodes automatiques et non automatiques d'acquisition et de privation de la nationalité.
16. La définition de l'Article 1(1) emploie le temps présent («ne considère ...»), bien que le test consiste à savoir si une personne est considérée comme un ressortissant au moment où son cas est étudié et non pas si elle est susceptible d'acquérir la nationalité dans le futur.
17. Dans le cas de modes d'acquisition non automatiques, une personne ne doit pas être traitée comme un «ressortissant» lorsque le mécanisme d'acquisition n'a pas été achevé.
18. En vertu de la signification ordinaire de l'Article 1(1), un «apatride» doit être une personne qu'un État ne considère pas comme son ressortissant, quel que soit le contexte de cette situation. Ainsi, si la privation de la nationalité peut être contraire aux règles du droit international, cette illégalité ne peut servir à déterminer si une personne est un ressortissant au sens de l'Article 1(1); c'est au contraire sa position au regard de la législation nationale qui est pertinente. L'autre approche aboutirait à des résultats contraires à la signification ordinaire des termes de l'Article 1(1) interprété à la lumière de l'objet et du but de la Convention. Toutefois, cet aspect ne préjuge pas de toute obligation que peuvent avoir les États de ne pas reconnaître de telles situations comme légales lorsque l'illégalité porte sur une violation de normes du *jus cogens*³.
19. Un individu n'est pas tenu d'épuiser les voies de recours nationales concernant un refus d'octroi de la nationalité ou une privation de sa nationalité avant de pouvoir être considéré comme relevant de l'Article 1(1).
20. La définition de l'Article 1(1) fait référence à une situation factuelle et non pas à la manière dont une personne est devenue apatride. La renonciation volontaire à une nationalité n'interdit pas une personne à satisfaire aux exigences de l'Article 1(1) dans la mesure où rien dans la définition d'un «apatride» ne permet de conclure à l'existence d'une telle condition implicite. Néanmoins, les participants ont noté que les États avaient adopté des approches divergentes. Il a également été relevé que la manière dont un individu était devenu apatride pouvait avoir une incidence sur son traitement à la suite de sa reconnaissance ou pour déterminer la solution la plus adaptée à son cas.
21. Les conséquences d'une conclusion d'apatridie pour une personne qui pourrait obtenir la nationalité par une simple formalité sont différentes de celles pour une personne qui ne peut bénéficier de cette procédure, si bien qu'il convient

¹ Les enfants trouvés constituent une exception. En l'absence de preuve du contraire, les enfants trouvés sont réputés avoir la nationalité de l'État sur le territoire duquel ils se trouvent, comme l'énonce l'Article 2 de la Convention de 1961 relative à la réduction des cas d'apatridie.

² Voir, par exemple, Convention de 1961 relative à la réduction des cas d'apatridie, Articles 1, 4 et 12.

³ Une norme de *jus cogens* (ou norme contraignante du droit international général) est une règle de droit international coutumier à laquelle il ne peut être dérogé que par la formation d'une règle coutumière ultérieure ayant un effet contraire et non pas par un traité ou par acquiescement. À titre d'exemple de telles normes, nous citerons l'interdiction du recours à la force par les États et l'interdiction de la discrimination raciale.

de faire une distinction entre le traitement que reçoivent ces personnes après la reconnaissance. D'un côté, il existe des procédures simples, accessibles et purement formelles, où les autorités ne peuvent refuser de procéder à tel ou tel acte, comme l'enregistrement d'un enfant né à l'étranger auprès du consulat. D'un autre côté, il existe des procédures dans lesquelles l'administration dispose d'un certain pouvoir discrétionnaire concernant l'octroi de la nationalité ou lorsque la personne concernée ne peut raisonnablement fournir les documents ou satisfaire aux autres exigences requises.

Signification de «aucun État»

22. Dans la mesure où l'Article 1(1) est une définition négative, «aucun État» pourrait être interprété comme l'exigence que la possibilité de la nationalité soit exclue pour tout État au monde avant qu'il puisse être satisfait à l'Article 1(1). Toutefois, l'adoption d'une norme de preuve appropriée limiterait les États à prendre en compte à ceux avec lesquels la personne entretient un lien pertinent (en particulier pour des raisons de naissance sur le territoire, de filiation, de mariage ou de résidence habituelle).
23. La signification d'«État» doit se fonder sur les critères généralement considérés comme nécessaires pour qu'un État existe au regard du droit international. Dès lors, les facteurs à retenir sont ceux qui figurent dans la Convention de Montevideo sur les droits et les devoirs des États (population permanente, territoire défini, gouvernement et capacité de nouer des relations avec d'autres États), combinés à d'autres considérations apparues ultérieurement (effectivité de l'entité en question, droit à l'autodétermination et consentement de l'État qui exerçait préalablement le contrôle sur le territoire en question).
24. Le fait que l'entité ait ou non été reconnue en tant qu'État par d'autres États est un élément indicatif (plutôt que déterminant) de sa souveraineté.
25. Lorsque la souveraineté prétendue d'une entité résulte du recours à la force, son traitement en vertu de l'Article 1(1) soulèvera des problèmes quant aux obligations des États tiers concernant les violations des normes du *jus cogens*.
26. Conformément à l'état actuel du droit international, si l'existence d'un gouvernement central effectif est essentielle à l'apparition d'un nouvel État, un État existant qui ne possède plus un tel gouvernement à cause d'une guerre civile ou d'une autre source d'instabilité peut néanmoins être considéré comme un «État» aux fins de l'Article 1(1).
27. La position des «États insulaires menacés par la montée des eaux» soulève des questions au regard de l'Article 1(1), car la disparition permanente d'un territoire physique habitable, précédée selon toute probabilité par la perte de la population et du gouvernement, peut signifier que l'«État» n'existera plus aux fins de cette disposition. Cependant, la situation est sans précédent et peut nécessiter une évolution progressive du droit international afin de résoudre le problème de la préservation de l'identité des communautés concernées.

Apatrides *de facto*

28. Les participants ont largement reconnu que certaines catégories de personnes jusqu'ici considérées comme des apatrides *de facto* étaient en fait des apatrides *de jure*, et qu'il importait donc d'être très vigilant avant de conclure qu'une personne appartenait à la première catégorie plutôt qu'à la seconde. Cet aspect est particulièrement important car s'il existe un régime conventionnel international pour la protection des apatrides tels que définis à l'Article 1(1) de la Convention de 1954, ainsi que pour la prévention et la réduction des cas d'apatridie (notamment les Conventions de 1954 et 1961), il n'existe pas de régime similaire pour les apatrides *de facto*. Un certain nombre de participants ont signalé des lacunes dans le régime existant de la protection internationale affectant en particulier les apatrides *de facto*. D'un autre côté, certains participants ont estimé que le concept d'apatrides *de facto* était problématique, faisant notamment référence à des interprétations extrêmement larges du terme.

Définition de l' «apatridie *de facto*»

29. L'apatridie *de facto* a traditionnellement été liée à la notion de nationalité effective⁴ et certains participants ont été d'avis que la nationalité d'une personne pouvait être non effective à l'intérieur comme à l'extérieur de son pays de nationalité. Par conséquent, une personne pouvait être apatride *de facto* même à l'intérieur du pays dont elle avait la nationalité. Cependant, d'autres participants ont largement soutenu l'approche exposée dans le document de travail préparé pour la réunion, qui définit un apatride *de facto* sur la base de l'une des principales fonctions de la nationalité en droit international, à savoir l'apport de la protection par un État à ses ressortissants se trouvant à l'étranger.
30. La définition est la suivante: les apatrides *de facto* sont des personnes qui se trouvent hors du pays dont elles ont la nationalité et qui ne peuvent ou, pour des raisons valables, ne veulent se prévaloir de la protection de ce pays. La protection dans ce sens fait référence au droit à la protection diplomatique exercée par un État afin de remédier à un acte internationalement illicite commis contre l'un de ses ressortissants, ainsi qu'à la protection diplomatique et consulaire et à l'assistance de manière générale, y compris concernant le retour dans l'État de la nationalité.
31. Il a été reconnu que de nombreux apatrides *de facto* n'étaient pas des réfugiés, contrairement à la présomption largement entretenue dans le passé. Si les réfugiés qui possèdent officiellement une nationalité sont des apatrides *de facto*, les participants ont indiqué qu'il n'était pas utile de les citer comme tels dans la mesure où cela pouvait être source de confusion.
32. Il a également été reconnu qu'une personne considérée comme apatride au sens de l'Article 1(1) de la Convention de 1954 ne pouvait en même temps être un apatride *de facto*.

⁴ L'Acte final de la Convention de 1961 relie les deux lorsqu'elle recommande que «les individus qui sont apatrides de fait soient, dans toute la mesure du possible, traités comme des apatrides de droit, afin de leur permettre d'acquérir une nationalité effective».

Raisons valables de ne pas vouloir se prévaloir de la protection

33. Les instruments régionaux et universels existants relatifs à la protection des réfugiés reflètent le consensus actuel des États sur ce qui constitue des «raisons valables» pour refuser la protection du pays dont on a la nationalité.⁵ Des personnes qui refusent la protection du pays dont elles ont la nationalité lorsque celle-ci peut être exercée et qui ne relèvent pas de l'un ou de plusieurs des instruments susmentionnés ne sont pas des apatrides *de facto*.
34. Les personnes qui entrent dans le champ d'application des instruments susmentionnés doivent se voir accorder la protection prévue par ces instruments plutôt qu'une forme moindre de protection qu'un État particulier peut décider d'accorder de manière générale aux apatrides *de facto*.

Incapacité à se prévaloir de la protection

35. L'incapacité à se prévaloir de la protection implique des circonstances qui échappent à la volonté/au contrôle de la personne concernée. Cette incapacité peut être causée soit par le fait que le pays de nationalité refuse d'accorder sa protection, soit par le fait qu'il ne peut fournir cette protection parce que, par exemple, il est en guerre et/ou n'a pas de relations diplomatiques ou consulaires avec le pays d'accueil.
36. Certaines personnes qui ne peuvent se prévaloir de la protection du pays dont elles ont la nationalité peuvent remplir les critères nécessaires à l'octroi de la protection en vertu de la Convention de 1951 /du Protocole de 1967⁶ au-delà des trois instruments régionaux relatifs à la protection des réfugiés ou à la protection subsidiaire⁷. Toutefois, il peut également exister des situations où le refus de la protection ne constitue pas une persécution⁸.
37. L'incapacité à se prévaloir de la protection peut être totale ou partielle. L'incapacité totale aboutit toujours à l'apatridie *de facto*. Les personnes qui ne peuvent rentrer dans le pays de leur nationalité seront également toujours des apatrides *de facto* même si elles sont par ailleurs partiellement ou totalement en

⁵ Voir, en particulier, la Convention de 1951/le Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés, la Convention de l'OUA de 1969 régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique, la Déclaration de Carthagène sur les réfugiés de 1984, et la Directive 2004/83/CE du Conseil de l'Union européenne concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts.

⁶ Par exemple, comme indiqué au paragraphe 98 du *Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié*, du HCR, l'absence de protection peut parfois contribuer à la peur d'être persécuté: «[ce] refus de protection [par le pays de nationalité] peut confirmer ou accroître la crainte qu'a l'intéressé d'être persécuté et peut même constituer en soi un élément de persécution.»

⁷ Voir note 5 ci-dessus.

⁸ Comme le stipule le paragraphe 107 du *Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié*, relatif aux demandeurs ayant deux ou plusieurs nationalités: «Le cas peut se présenter où le demandeur a la nationalité d'un pays à l'égard duquel il n'éprouve aucune crainte mais où cette nationalité peut être considérée comme étant inefficace dans la mesure où elle n'emporte pas la protection qu'implique normalement la possession de la nationalité ... En règle générale, il doit y avoir eu une demande et un refus de protection pour pouvoir établir qu'une nationalité est inefficace. S'il n'y a pas eu refus exprès de protection, l'absence de réponse dans un délai raisonnable peut être considérée comme un refus.»

mesure de se prévaloir de la protection de leur pays de nationalité pendant leur séjour dans le pays d'accueil (protection et assistance diplomatiques). D'un autre côté, les personnes qui peuvent rentrer dans leur pays de nationalité ne sont pas des apatrides *de facto*, même si elles ne peuvent par ailleurs se prévaloir d'aucune forme de protection par leur pays de nationalité dans le pays d'accueil.

Immigrants dépourvus de documents d'identité

38. Les migrants en situation irrégulière dépourvus de documents d'identité peuvent ou non ne pas pouvoir ou ne pas vouloir se prévaloir de la protection du pays de leur nationalité. En règle générale, il doit y avoir eu une demande et un refus de protection avant qu'il puisse être établi qu'une personne est apatride *de facto*. Par exemple, le pays A peut conclure qu'un individu particulier est un ressortissant du pays B et peut chercher à renvoyer cette personne dans le pays B. Le fait que l'intéressé soit apatride *de facto* peut dépendre du fait que le pays B soit ou non disposé à coopérer au processus d'identification de sa nationalité et/ou à autoriser son retour. Ainsi, une absence prolongée de coopération, y compris lorsque le pays de nationalité ne répond pas aux demandes du pays d'accueil, peut également être considérée comme un refus de protection dans ce contexte.

Traitement des apatrides *de facto*

39. Si les apatrides *de facto* sont couverts par le droit international relatif aux droits de l'homme, il n'existe pas de régime conventionnel spécifique concernant les besoins de protection des personnes qui ne relèvent pas des instruments régionaux et universels de protection des réfugiés. Certaines recommandations relatives au traitement des apatrides *de facto* ont été faites dans les Actes finaux des Conventions de 1954 et de 1961⁹ et dans la Recommandation CM/Rec(2009)13 sur la nationalité des enfants adoptée par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe¹⁰.

Apatrides *de facto* et mandat du HCR

40. La mesure selon laquelle les apatrides *de facto* qui ne relèvent pas de son mandat en faveur des réfugiés peuvent bénéficier de la protection et de l'assistance du HCR dépend largement du mandat de l'Organisation concernant la prévention de l'apatridie. Il a été observé que des situations non résolues d'apatridie *de facto*, en particulier sur deux générations ou plus, pouvaient aboutir à l'apatridie *de jure*.

HCR

Septembre 2010

⁹ L'Acte final de la Convention de 1961 «Recommande que les individus qui sont apatrides de fait soient, dans toute la mesure du possible, traités comme des apatrides de droit, afin de leur permettre d'acquérir une nationalité effective.» Il convient de noter que la Recommandation de l'Acte final de la Convention de 1954 ne s'applique pas à tous les apatrides de fait, mais uniquement aux personnes qui sont reconnues comme ayant des raisons valables de renoncer à la protection de l'État dont elles sont les ressortissantes.

¹⁰ La Recommandation stipule que «Afin de réduire l'apatridie des enfants, faciliter leur accès à une nationalité et garantir leur droit à une nationalité, les États membres devraient: [...] 7. réserver, dans la mesure du possible, le même traitement aux enfants apatrides de fait (de facto) qu'aux enfants apatrides de droit (de jure), s'agissant de l'acquisition de la nationalité.»

Liste des participants*

Kohki Abe	Université de Kanagawa, Japon
David Baluarte	American University, Washington DC, États-Unis d'Amérique
Amal de Chickera	Equal Rights Trust, Royaume-Uni
Ryszard Cholewinski	Organisation internationale pour les migrations
Alice Edwards	Université d'Oxford, Royaume-Uni
Lois Figg	Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada
Laurie Fransman	Juriste, Royaume-Uni
Stefanie Grant	Juriste, Royaume-Uni
Gerard-René de Groot	Université de Maastricht, Pays-Bas
Gábor Gyulai	Hungarian Helsinki Committee, Hongrie
Sebastian Köhn	Open Society Justice Initiative, Royaume-Uni
Ivanka Kostic	Praxis, Serbie
Reinhard Marx	Juriste, Francfort-sur-le-Main, Allemagne
Jane McAdam	Université de Nouvelle-Galles du Sud, Australie
Benoît Meslin	Office français de protection des réfugiés et apatrides, France
Tamás Molnár	Ministère de la Justice, Hongrie
Judge Susana Salvador	Registre civil, Madrid, Espagne
Oscar Solera	Bureau du Haut-Commissariat aux droits de l'homme
Stefan Talmon	Université d'Oxford, Royaume-Uni
Pour le HCR	Volker Türk, Mark Manly, Hugh Massey, Laura van Waas, Ruma Mandal

* L'affiliation institutionnelle est donnée à des fins d'identification uniquement.



Réunion d'experts

Genève, Suisse,
6 - 7 décembre 2010

Les procédures de détermination de l'apatridie et le statut des apatrides

Genève

Résumé des conclusions

Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) a organisé une réunion d'experts sur les procédures de détermination de l'apatridie et le statut des apatrides à Genève, en Suisse, les 6 et 7 décembre 2010. Cette réunion, co-parrainée par la Commission européenne et l'*Open Society Justice Initiative*, a été la deuxième rencontre d'experts sur la doctrine de l'apatridie organisée par le HCR dans le contexte du 50^e anniversaire de la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie (Convention de 1961)¹.

La réunion s'est concentrée sur deux prérequis d'ordre pratique nécessaires pour assurer la protection des apatrides: les mécanismes permettant de déterminer qui est un apatride; et le statut et les normes de traitement à respecter concernant les apatrides une fois qu'ils ont été reconnus comme tels en vertu de la législation nationale. Deux documents de travail ont été préparés pour la réunion*. Trente-cinq participants venus de 18 pays et experts de gouvernements et d'ONG, du monde universitaire et judiciaire, ainsi que des professions juridiques et des organisations internationales ont contribué à la richesse des débats.

Bien que la Convention de 1954 relative au statut des apatrides (Convention de 1954) ne prescrive pas de moyen particulier permettant de déterminer l'apatridie, quelques États disposent de procédures formelles à cette fin, certains ayant notamment intégré la détermination de l'apatridie aux procédures administratives existantes. Un nombre beaucoup plus grand sont confrontés à des situations d'apatridie et sont de plus en plus amenés à statuer sur la nationalité ou l'apatridie de personnes se trouvant sur leur territoire. Au moment de la rédaction du présent document, 65 États sont parties à

¹ Le HCR a organisé une série de réunions d'experts sur la doctrine de l'apatridie dans le contexte du 50^e anniversaire de la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie. Les discussions avaient pour objectif de préparer, dans le cadre du mandat du HCR concernant l'apatridie, des principes directeurs sur les questions suivantes: définition d'un «apatride» à l'Article 1(1) de la Convention de 1954 relative au statut des apatrides; concept d'apatridie *de facto*; procédures permettant de déterminer si une personne est apatride; statut (en termes de droits et d'obligations) à accorder aux apatrides en vertu de la législation nationale; et portée des garanties juridiques internationales permettant de prévenir l'apatridie chez les enfants ou à la naissance.

* R. Mandal, *Procedures for Determining whether a Person is Stateless*; R. Mandal, *What Status Should Stateless Persons Have at the National Level?*

la Convention de 1954 et la pratique des États reste limitée concernant les procédures de détermination de l'apatridie et le statut de l'apatridie. Si cette réunion d'experts s'est penchée sur ces questions en s'intéressant plus particulièrement à la manière d'améliorer l'application de la Convention de 1954 par les États parties, la discussion a également porté sur la pertinence des normes de la Convention de 1954 pour les États non parties. Dans ce contexte, il a été souligné que la conclusion selon laquelle une personne était apatride constituait un fait juridiquement pertinent.

Une distinction importante est apparue entre deux contextes différents, le premier composé de pays, dont beaucoup sont industrialisés, accueillant des apatrides qui sont majoritairement, voire exclusivement, des migrants ou d'origine migrante; et le second composé de pays qui ont des populations apatrides *in situ* (c.-à-d. des personnes qui considèrent déjà qu'elles sont «dans leur propre pays²»). Tous les participants sont convenus qu'il était important d'améliorer la protection des apatrides dans ces deux contextes. Parallèlement, ils ont reconnu que les moyens d'y parvenir devaient être différents, en fonction de la situation des divers pays et populations.

Les discussions lors de cette réunion ont fréquemment invoqué les obligations du droit international relatif aux droits de l'homme qui vont au-delà de celles figurant dans la Convention de 1954, en particulier concernant la garantie du droit de l'enfant à une nationalité tel qu'il est inscrit dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) et la Convention relative aux droits de l'enfant (CDE). Toutefois, il a été souligné que la portée de ces obligations ferait l'objet d'une discussion plus approfondie dans la troisième réunion d'experts de cette série.

Le résumé des conclusions qui suit ne représente pas nécessairement les opinions individuelles de chaque participant ou du HCR mais reflète largement les consensus et les recommandations majeurs qui se sont dégagés de la discussion.

² Cette terminologie a été adoptée en tenant compte de l'Article 12(4) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et à la manière dont ces dispositions a été interprétées par le Comité des droits de l'homme (Observation générale n° 27).

Procédure de détermination de l'apatridie

Nécessité de procédures de détermination

1. La Convention de 1954 instaure une norme de traitement qui ne peut être appliquée par un État partie que si celui-ci sait qui doivent en être les bénéficiaires. Dès lors, il est implicite dans la Convention de 1954 que les États parties doivent identifier les personnes qui remplissent les conditions nécessaires pour être considérées comme des apatrides aux termes de l'Article 1 de la Convention, afin de pouvoir leur offrir les normes de traitement énoncées dans la Convention. Les apatrides peuvent être identifiés dans le cadre de procédures qui ne sont pas spécifiquement prévues à cette fin. Une telle démarche est appropriée lorsque ces procédures sont liées à l'octroi du droit de résidence, comme le veut la pratique dans un certain nombre d'États. En absence de telles dispositions dans la législation relative aux étrangers ou à l'immigration, une procédure de détermination de l'apatridie renforce la capacité d'un État de s'acquitter de ses obligations découlant de la Convention de 1954.
2. La reconnaissance en tant qu'apatride n'est pas un substitut à l'acquisition d'une nationalité. Dans le cas d'apatrides *in situ*, où il existe une perspective réaliste d'acquisition d'une nationalité dans un proche avenir, il peut s'avérer inapproprié d'effectuer une procédure de détermination de l'apatridie, en particulier si cette procédure risque de retarder la mise en place d'une solution durable (c.-à-d. l'octroi de la nationalité).

Conception et localisation des procédures de détermination de l'apatridie

3. Les procédures de détermination doivent être simples et efficaces, et s'appuyer dans la mesure du possible sur les procédures administratives existantes établissant les faits pertinents. Certains États ont par exemple intégré la détermination de l'apatridie aux procédures régissant les droits de résidence.
4. Les procédures de détermination de l'apatridie doivent en principe être menées à titre individuel. Néanmoins, la détermination du statut d'un groupe ou sur une base *prima facie* peut parfois s'avérer justifiée, à condition qu'il existe des éléments prouvant que les membres du groupe satisfont à la définition de l'apatride énoncée à l'Article 1 de la Convention de 1954.
5. Les États qui souhaitent établir une procédure de détermination de l'apatridie peuvent envisager d'intégrer cette procédure à une instance gouvernementale en rapport non seulement avec le contexte administratif et juridique national mais qui reflète aussi le profil de la population apatride dans le pays en question, c'est-à-dire qui précise si les apatrides sont essentiellement présents dans un contexte migratoire ou *in situ*. Les organes pertinents peuvent être les instances chargées de la nationalité, de l'immigration ou de l'asile, bien que dans certains États ces questions puissent être traitées par une seule entité. Lorsque les apatrides sont principalement présents «dans leur propre pays», la solution pour les individus *in situ* réside généralement dans l'acquisition de la nationalité de ce pays et l'instance nationale responsable de la citoyenneté est probablement

l'entité la plus appropriée, sous réserve des considérations énoncées au paragraphe 2 ci-dessus.

6. Dans la mesure où certains apatrides sont aussi des réfugiés, certains États parties à la Convention de 1954 qui sont également parties à la Convention de 1951 relative au statut de réfugié peuvent souhaiter fusionner les procédures de détermination de l'apatridie et du statut de réfugié. Une procédure unique présente l'avantage d'éviter les frais supplémentaires liés à l'instauration d'une procédure administrative séparée pour le traitement de l'apatridie, compte tenu du nombre relativement faible de cas d'apatridie par rapport à celui de réfugiés; et de profiter de l'expertise et des connaissances déjà accumulées par les autorités chargées de la détermination du statut de réfugié. D'autres États peuvent préférer séparer les procédures de détermination du statut de réfugié de celles relatives à l'apatridie. Une procédure séparée a pour avantage de créer un climat de sensibilisation au problème de l'apatridie et de développer une spécialisation et une expertise au sein de l'instance concernée dans la mesure où l'apatridie soulève de nombreuses questions qui sont distinctes de celles examinées lors de la détermination du statut de réfugié.
7. Quelle que soit la localisation de la procédure de détermination de l'apatridie au sein de la structure de l'État, il est recommandé que les États dispensent une formation spécialisée sur la législation et les pratiques relatives à la nationalité, sur les normes internationales et sur l'apatridie aux fonctionnaires chargés de statuer sur le sujet. Les États, en coopération avec le HCR et les organisations non gouvernementales, doivent faire connaître l'existence des procédures de détermination de l'apatridie afin de renforcer l'accès des apatrides à ces mécanismes.
8. En vertu de son mandat relatif à l'apatridie, le HCR peut aider les États qui n'ont pas la capacité ou les ressources nécessaires pour mettre en place des procédures de détermination de l'apatridie en procédant lui-même à ladite détermination en cas de besoin et comme ultime recours. L'Organisation peut aussi jouer un rôle consultatif dans l'élaboration ou la mise en place de procédures nationales.
9. La réunion a souligné l'un des principes sous-jacents de la protection internationale des réfugiés, à savoir que les États doivent garantir que la procédure de détermination de l'apatridie respecte, dans toutes les circonstances, les exigences de confidentialité applicables aux demandes de réfugiés qui peuvent également être des apatrides. Ainsi, tout contact avec les autorités d'un autre pays concernant la nationalité d'un individu qui déclare être apatride ne doit avoir lieu qu'une fois la demande de statut de réfugié rejetée à l'issue d'un examen en bonne et due forme (et après épuisement de toutes voies de recours). Tout requérant dans le cadre d'une procédure de détermination de l'apatridie doit être informé dès le départ de son droit de faire valoir des considérations relatives au statut de réfugié avant toute investigation auprès d'autorités étrangères.

Garanties de procédure

10. Pour garantir l'équité et l'efficacité, les procédures de détermination de l'apatridie doivent assurer les garanties élémentaires d'une procédure équitable, y compris le droit à un recours effectif en cas de rejet de la demande. Les États doivent faciliter dans la mesure du possible l'accès à l'assistance juridique pour les personnes qui présentent une demande de statut d'apatridie. Les frais administratifs imputés aux demandes de statut d'apatridie doivent être raisonnables et ne doivent pas être utilisés pour dissuader les apatrides de demander une protection.
11. Lorsque la demande d'une personne est en cours d'examen dans le cadre d'une procédure de détermination de l'apatridie, toute procédure de renvoi ou d'expulsion doit être suspendue jusqu'à ce qu'il ait été statué de manière définitive sur la demande.

Questions de preuve

12. Une détermination doit être faite en s'appuyant sur toutes les preuves disponibles.
13. La Convention de 1954 exige une preuve par la négative, à savoir: n'est considéré le ressortissant d'aucun Etat par application de sa législation. En raison des problèmes que rencontrent souvent les intéressés pour s'acquitter de cette tâche, notamment des difficultés d'accès aux preuves et aux documents, ils ne doivent pas être les seuls responsables de l'établissement des faits pertinents. Dans les procédures de détermination de l'apatridie, le fardeau de la preuve doit donc être partagé entre le requérant et les autorités chargées de statuer. Il incombe aux intéressés de coopérer pour établir les faits pertinents. Si un individu peut démontrer, en s'appuyant sur toutes les preuves raisonnablement disponibles, qu'il n'est manifestement pas le ressortissant d'un Etat, alors la charge de la preuve doit être transféré à l'État, lequel doit prouver que la personne est le ressortissant d'un Etat.
14. Les procédures de détermination doivent adopter une approche des preuves qui prend en compte les problèmes inhérents à l'établissement de la qualité d'apatride ou non d'une personne. Les exigences en matière de preuve ne doivent pas être rigoureuses au point de faire obstacle à l'objet et au but de la Convention de 1954 en empêchant les apatrides d'être reconnus. Seule doit être examinée la nationalité en relation avec les États avec lesquels un requérant a des liens pertinents (en particulier pour des raisons de naissance sur le territoire, de filiation, de mariage ou de résidence habituelle).
15. Si la possession d'un passeport peut faire naître une présomption de nationalité, il s'agit d'une présomption simple dans la mesure où certains Etats délivrent des «passeports de complaisance» à des personnes qui ne sont pas leurs ressortissants.
16. La détermination de l'apatridie nécessite un examen de la pratique ainsi que de la législation relatives à la nationalité dans le ou les États concernés. Dès lors, il est essentiel que le fonctionnaire chargé de statuer ait accès à des informations crédibles, exactes et actualisées. Celles-ci peuvent être obtenues auprès de diverses sources, gouvernementales et non gouvernementales, et il convient d'encourager la coopération entre les États et d'autres acteurs pour constituer des bases de données fiables sur les pratiques et les législations relatives à la nationalité.

Contacteur des autorités étrangères

17. Les informations fournies par les autorités étrangères sont parfois cruciales pour la détermination de l'apatridie. Toutefois, il n'y a pas lieu de chercher à contacter de telles autorités dans tous les cas, en particulier lorsqu'il existe déjà des éléments de preuve suffisants. En aucun cas des contacts ne doivent être établis avec des autorités d'un État à l'égard duquel un individu prétend avoir une crainte fondée de persécution, à moins qu'il ait été définitivement conclu que la personne n'était pas un réfugié ou n'avait pas droit à une forme de protection complémentaire.
18. Une certaine souplesse peut s'avérer nécessaire dans les procédures permettant de contacter les autorités étrangères afin de confirmer si une personne est ou non un ressortissant du pays. Certaines instances étrangères n'acceptent que les requêtes émanant directement d'un autre État, tandis que d'autres n'acceptent que celles présentées par des individus. Dans certains cas, l'assistance du HCR peut s'avérer nécessaire pour entrer en contact avec les autorités étrangères et obtenir une réponse de leur part, et l'Organisation doit offrir son appui dans ce domaine selon qu'il convient.
19. Lorsqu'ils contactent des autorités étrangères, les États peuvent fixer un délai de réponse dans la mesure où il est de l'intérêt tant des États que des requérants que la procédure de détermination de l'apatridie se déroule rapidement. Cependant, certains cas peuvent être particulièrement complexes et nécessiter davantage de temps. Un délai supplémentaire peut être justifié, en particulier lorsque des preuves montrent qu'un individu peut en fait être un ressortissant d'un État spécifique mais n'a pas encore reçu de certificat officiel à cet égard.
20. Dans certains cas, l'absence de réponse des autorités étrangères peut être la preuve qu'un individu n'est pas considéré comme un ressortissant de ce pays.

Statut des apatrides au niveau national

21. Le fait qu'un individu soit ou non apatride est une question de fait et la reconnaissance de l'apatridie d'une personne établit ce fait.
22. Le droit international relatif aux droits de l'homme s'applique aux apatrides quel que soit leur statut juridique dans le pays dans lequel ils se trouvent.

Individus dont le dossier est en cours d'instruction

23. Les États doivent veiller à prendre des mesures conformes aux dispositions pertinentes de la Convention de 1954 et au droit international relatif aux droits de l'homme concernant les besoins des personnes dont le dossier est en cours d'instruction. Ils doivent offrir aux requérants un ensemble minimum de droits (y compris le droit au travail, à l'éducation, à la santé et au logement), lesquels doivent être conformes aux exigences de la Convention de 1954 et aux normes de non-discrimination inscrites dans le droit international relatif aux droits de l'homme. Les États doivent veiller tout particulièrement à éviter la détention arbitraire des personnes qui sollicitent le statut d'apatride et doivent envisager des alternatives à cette mesure en attendant la décision finale.

Individus reconnus comme apatrides

24. Le statut qu'il convient d'accorder aux personnes apatrides à l'intérieur de leur propre pays, par opposition à celles qui se trouvent dans un contexte migratoire, doit refléter le degré d'attachement à ce pays, à savoir la nationalité.
25. Lorsque des États reconnaissent des individus comme apatrides, ils doivent leur conférer un statut de résident qui respecte la norme de traitement envisagée par la Convention de 1954. Le fait d'avoir un statut juridique contribue fortement à la pleine jouissance des droits de l'homme.
26. Dans certains cas, les apatrides peuvent avoir le droit de résidence dans l'État en vertu du droit international relatif aux droits de l'homme, par exemple en application de l'Article 12 du PIDCP. La pratique courante montre que la plupart des États qui possèdent des procédures de détermination accordent aux apatrides reconnus un statut au regard de leur législation nationale, y compris le droit de résidence, souvent sous forme d'un permis de résidence de durée limitée et renouvelable.
27. Si la Convention de 1954 ne prescrit pas explicitement que le droit de résidence doit être accordé une fois qu'une personne a été reconnue comme apatride, l'octroi d'un tel droit existe dans la pratique courante des États, afin de permettre aux apatrides de vivre dans la dignité et la sécurité. Les participants sont convenus que cette approche représentait le meilleur moyen d'assurer la protection des apatrides et le respect de la Convention de 1954. Sans un tel statut, de nombreux apatrides pourraient être privés de la protection de la Convention. Néanmoins, les participants se sont aussi demandés si dans un nombre limité de circonstances, il pouvait ne pas s'avérer nécessaire d'accorder le droit de résidence au moment de la reconnaissance. L'un des participants a estimé que ce cas de figure pouvait être envisagé pour les apatrides se trouvant

dans un contexte migratoire qui peuvent immédiatement retourner dans l'État où ils résidaient habituellement; où ils bénéficient d'un droit de résidence permanent ainsi que de l'éventail complet des droits civils, économiques, sociaux et culturels; et où ils ont des perspectives raisonnables d'acquérir la nationalité de cet État. De même, si une forme de protection (y compris une forme de statut d'immigration) peut être nécessaire à court terme, l'octroi du droit de résidence peut ne pas être nécessaire lorsqu'un individu peut obtenir ou recouvrer la nationalité d'un autre État dans un délai raisonnable par des procédures simples, accessibles et purement formelles, lorsque les autorités ne peuvent refuser d'agir dans ce sens.

28. Les États doivent faciliter le regroupement familial pour les apatrides reconnus qui reçoivent le droit de résidence.

Apatrides reconnus comme réfugiés

29. Un apatride qui est en même temps un réfugié doit être protégé en fonction de la norme la plus élevée, laquelle dans la plupart des cas est la norme de traitement prévue par le droit international des réfugiés (complété par le droit international relatif aux droits de l'homme). Ainsi, lorsqu'un apatride remplit les conditions nécessaires à l'octroi de l'asile en tant que réfugié en vertu du droit national et que ce statut est plus favorable que le statut d'immigration accordé aux apatrides, les États doivent accorder à ces personnes le statut de réfugié ou les droits qui en découlent.

Procédures de détermination dans les États qui ne sont pas parties à la Convention de 1954

30. Les États qui ne sont pas parties à la Convention de 1954 sont néanmoins tenus, du fait des dispositions du droit international relatif aux droits de l'homme, de respecter les droits des apatrides se trouvant sur leur territoire (par exemple, l'interdiction de la détention arbitraire en application de l'Article 9(1) du PIDCP et l'obligation de faire en sorte que chaque enfant ait une nationalité, en vertu de l'Article 24(3) du PIDCD et de l'Article 7(1) de la CDE). L'apatridie est donc un fait juridiquement pertinent dans ce contexte. De plus, les États non parties peuvent trouver utile d'instaurer des procédures de détermination de l'apatridie, ce qu'ont d'ailleurs fait un certain nombre d'entre eux. En outre, ces États peuvent trouver des orientations utiles dans les dispositions de la Convention de 1954 concernant leur réponse à l'apatridie, par exemple concernant l'octroi de documents d'identité et de titres de voyage.

HCR

Avril 2011

Liste des participants*

Kohki Abe	Université de Kanagawa, Japon
Maha Al Bargas	Société Koweïtienne des Droits de l'Homme, Koweït
Carmelita Ammendola	Ministère de l'Intérieur, Italie
Juliana Bello	Commission Nationale pour les Réfugiés, Argentine
Maria del Carmen des Rio	Institut National de l'Immigration, Mexique
Stefanie Grant	Equal Rights Trust, Royaume-Uni
René de Groot	Université de Maastricht, Pays-Bas
Laurie Fransman	Juriste, Royaume-Uni
Guy S. Goodwin-Gill	Université d'Oxford, Royaume-Uni
Gábor Gyulai	Hungarian Helsinki Committee, Hongrie
Catriona Jarvis	Association Internationale des Juges en Droit des Réfugiés
Sebastian Köhn	Open Society Justice Initiative, Etats-Unis d'Amérique
Sanda Kundrane	Bureau des Affaires de Citoyenneté et Migration, Lettonie
Reinhard Marx	Juriste, Francfort-sur-le-Main, Allemagne
Jane McAdam	Université de Nouvelle-Galles du Sud, Australie
Benoît Meslin	Office français de protection des réfugiés et apatrides, France
Tamás Molnár	Ministère de l'Intérieur, Hongrie
Valery Napisanov	Service Fédéral pour les Migrations, Fédération de Russie
Nick Oakeshott	Asylum Aid, Royaume-Uni
Ricardo Paras III	Département de la Justice, Philippines
Sriprapha Petcharamesree	Université de Mahidol, Thaïlande
Brandon Prelogar	Département de la Sécurité Nationale, Etats-Unis d'Amérique
Richard Tyndorf	Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada
Carlos Vargas Pizzaro	Ministère des Affaires Etrangères, Costa Rica
Pour le HCR	Janice Marshall, Mark Manly, Juan Carlos Murillo, Andrew Painter, Pierfrancesco Maria Natta, Alia al-Khatat-Williams, Emilie Wiinblad, Jorunn Brandvoll, Mirna Adjami, Ruma Mandal, Laura van Waas

* L'affiliation institutionnelle est donnée à des fins d'identification uniquement.



Réunion d'experts

Bellagio, Italie,
22-25 février 2011

Changement climatique et déplacement

Résumé des conclusions

Le HCR a organisé une table ronde d'experts sur le changement climatique et le déplacement, qui s'est tenue à Bellagio, en Italie, du 22 au 25 février 2011, avec l'appui de la Fondation Rockefeller. La discussion s'est appuyée sur un certain nombre de travaux de recherche¹. Les participants étaient composés de 19 experts venus de 15 pays, provenant de gouvernements, d'ONG, d'instances universitaires et d'organisations internationales. Cette table ronde fait partie d'une série d'activités organisées dans le cadre de la commémoration du 60^e anniversaire de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés (Convention de 1951) et le 50^e anniversaire de la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie².

Le résumé qui suit ne représente pas nécessairement les opinions individuelles de chaque participant ou du HCR mais reflète largement les thèmes, les problèmes et les consensus qui se sont dégagés de la discussion.

¹ Voir, S. Park, *Climate Change and the Risk of Statelessness: The Situation of 'Sinking Island States'*, avril 2011; J. McAdam, *Climate Change Displacement and International Law: Complementary Protection Standards*, avril 2011; K. Warner, *Climate Change Induced Displacement: Adaptation Policy in the Context of the UNFCCC Climate Negotiations*, avril 2011; R. Zetter, *Protecting Environmentally Displaced People: Developing the Capacity of Legal and Normative Frameworks*, Refugee Studies Centre Research Report, février 2011.

² Pour davantage d'informations et de documentation sur les commémorations, voir: www.unhcr.org/commemorations.

Principaux messages

- Si le déplacement est probablement une conséquence significative du processus de changement climatique mondial aussi bien rapide que lent, il est nécessaire de mieux comprendre ces processus, ainsi que les répercussions et l'ampleur du déplacement lié au changement climatique.
- Les réponses au déplacement lié au climat doivent être inspirées par les principes fondamentaux de l'humanité, de la dignité humaine, des droits de l'homme et de la coopération internationale. Elles doivent en outre reposer sur le consentement des intéressés, leur autonomie, leur participation et leur partenariat, et tenir compte des aspects relatifs à l'âge, au genre et la diversité.
- Bien que la Convention de 1951 et quelques instruments régionaux relatifs aux réfugiés apportent des réponses aux problèmes générés par certains cas de déplacement externe liés au changement climatique, lesquels doivent être analysés plus en profondeur, ceux-ci restent toutefois limités.
- Les termes «réfugiés climatiques» et «réfugiés environnementaux» doivent être évités dans la mesure où ils sont imprécis et trompeurs.
- Il est nécessaire d'élaborer un cadre ou un instrument directeur global à appliquer aux situations de déplacement externe autres que celles couvertes par la Convention de 1951, en particulier aux déplacements résultant de catastrophes soudaines. Les États, en coopération avec le HCR et d'autres organisations internationales, sont encouragés à étudier cette perspective plus en profondeur. Il conviendrait aussi de voir si un tel cadre ou instrument ne devrait pas également porter sur d'autres formes contemporaines de déplacement externe.
- Les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays (ci-après Principes directeurs sur le déplacement interne), en tant que reflet du droit international existant, s'appliquent aux situations de déplacement interne provoquées par des processus climatiques. Ainsi, il n'est pas nécessaire de recourir à un nouvel ensemble de principes relatifs au déplacement interne dans le contexte du changement climatique.
- Bien que destinés à remédier au problème du déplacement interne, les Principes directeurs sur le déplacement interne contiennent un certain nombre de principes pouvant s'appliquer à des situations de déplacement externe. En outre, d'autres normes pertinentes, comme celles élaborées pour faire face à des afflux massifs de réfugiés, pourraient aussi être prises en compte.
- Le déplacement, tant interne qu'externe, lié au climat peut prendre différentes formes et nécessiter diverses mesures aux niveaux national, sous-régional, régional et international pour répondre aux particularités de chaque situation, en s'appuyant sur les principes universels fondamentaux.
- La législation, les politiques et les institutions nationales sont essentielles à l'élaboration de réponses adaptées à la fois aux dimensions internes et externes du déplacement lié au climat.
- Les forums et les dispositifs de gouvernance régionaux et sous-régionaux pré-existants, y compris les mécanismes promouvant la libre circulation, pourraient être étudiés de plus près pour déterminer dans quelle mesure ils s'appliquent au déplacement et à la migration liés au climat.
- Concernant les petits États insulaires et/ou les États côtiers de faible élévation, il convient de souligner la présomption juridique de la continuité de la souveraineté et d'éviter de dire que ces États devront «disparaître» (c.-à-d. perdre leur personnalité juridique internationale) ou «être submergés par les eaux».
- La migration est largement reconnue comme étant une stratégie d'adaptation rationnelle aux processus de changement climatique et doit être soutenue en tant que telle.
- Compte tenu de l'ampleur des problèmes en jeu, il est nécessaire d'adopter une approche concertée reposant sur les principes de la coopération internationale et du partage des charges et des responsabilités. L'expertise du HCR quant aux dimensions du déplacement relatives à la protection en font un acteur particulièrement précieux.

1. On s'accorde largement à reconnaître que le changement climatique aboutira, à court et long terme, à une aggravation des sécheresses, de la dégradation des terres, de la désertification, de la salinisation, de l'érosion des côtes et des berges fluviales, de l'élévation du niveau de la mer et de l'intensité des inondations, des cyclones tropicaux et autres événements géographiques: autant de phénomènes qui à leur tour auront une incidence sur les rendements des récoltes et la production vivrière, l'approvisionnement en eau, la santé, les moyens de subsistance et les installations humaines³. L'ampleur possible du déplacement humain et de la migration est l'une de ces conséquences particulièrement inquiétante.
2. Les répercussions du changement climatique interagissent également avec plusieurs mégatendances mondiales telles que la croissance démographique, la mobilité humaine et l'urbanisation, ainsi que l'insécurité alimentaire, énergétique et relative à l'eau. Le changement climatique agit comme un multiplicateur et un accélérateur d'impact. S'il n'est probablement pas la seule ni même la première cause des migrations et des déplacements, il peut être un facteur déclenchant. Bien que l'ampleur, le lieu et le moment précis de tels mouvements ne soient pas déterminés, il apparaît de plus en plus certain qu'ils seront importants et qu'ils vont s'intensifier dans les années à venir. On s'attend à ce que la majorité des mouvements soient internes. Toutefois, un certain niveau de migration et de déplacement internationaux est inévitable et pourrait aussi s'accroître au fil du temps. On sait de plus en plus qu'à mesure que le climat se réchauffera, les plus affectés seront les pays en développement, ainsi que les communautés et les populations les plus vulnérables.
3. Les futurs déplacements induits par le climat, qu'ils soient internes ou externes, se caractériseront probablement par une causalité multiple, comme un conflit et la perte de moyens de subsistance. Le «point de basculement» d'une catastrophe n'est pas simplement d'ordre physique; en fait, le «point de basculement» social intervient souvent beaucoup plus tôt et peut déclencher la décision de quitter sa communauté.
4. Face au déplacement, il est important de ne pas oublier les répercussions, et non pas simplement les causes, du déplacement sur les personnes qui se trouvent contraintes de quitter leur communauté ou leur pays. Bien que le changement climatique semble augmenter la fréquence de certaines catastrophes, en particulier des catastrophes hydro-météorologiques, les droits des victimes de catastrophes naturelles ou provoquées par l'homme doivent être respectés. Il n'est donc ni approprié ni nécessaire d'élaborer des normes différentes pour les personnes déplacées par des événements autres qu'hydro-météorologiques. Qui plus est, la voix des personnes déplacées ou qui risquent de perdre leur maison ou leurs moyens de subsistance doit être entendue et prise en considération dans toute discussion sur ces sujets.

³ GIEC, *Quatrième Rapport d'évaluation: Changements climatiques*, 2007.

5. La Convention-cadre des Nations Unies de 1992 sur les changements climatiques (CCNUCC) et son Protocole de Kyoto de 1997 ne traitent explicitement ni du déplacement ni de la migration. Ces instruments mettent l'accent sur l'atténuation du changement climatique et l'adaptation à ce changement, ainsi que sur les mécanismes de financement et d'appui connexes. Toutefois, les accords de Cancún de 2010 invitent toutes les parties à adopter des mesures d'adaptation, dont des «mesures propres à favoriser la compréhension, la coordination et la coopération concernant les déplacements, les migrations et la réinstallation planifiée à la suite des changements climatiques, selon les besoins, aux niveaux national, régional et international⁴.» Cette disposition pourrait faciliter l'apport d'un appui au financement de telles actions liées au déplacement lorsqu'elles sont initiées par les gouvernements.
6. Peu de forums multilatéraux s'intéressent actuellement au déplacement induit par le climat dans ses diverses dimensions, en particulier celles liées à la protection des populations qui en sont affectées. Les problèmes de protection qui se posent en matière de déplacement lié au climat doivent être considérés dans le cadre des lois et des institutions régionales et internationales existantes. La Commission du droit international (CDI), par exemple, participe à la rédaction d'articles sur la protection des personnes en cas de catastrophe⁵, un travail qui va probablement devenir très pertinent dans le contexte du changement climatique. Ainsi, la CDI a déjà confirmé la pertinence de principes élémentaires du droit international en vigueur depuis longtemps concernant le déplacement induit par le climat. Ces principes sont notamment ceux d'humanité et de dignité humaine, tandis que celui de coopération internationale mérite d'être davantage pris en considération. Les questions relatives au déplacement lié au climat méritent d'être abordés dans les articles et observations à venir qui seront rédigés par la CDI. Cette dernière est encouragée à poursuivre les consultations avec les principaux acteurs humanitaires dans ce domaine.

⁴ Décision 1/CP.16 Les accords de Cancún: Résultats des travaux du Groupe de travail spécial de l'action concertée à long terme au titre de la Convention, in Rapport de la Conférence des Parties sur sa seizième session, tenue à Cancún du 29 novembre au 10 décembre 2010, Additif, Deuxième partie: Mesures prévues par la Conférence des Parties, FCCC/CP/2010/7/Add.1, 15 mars 2011, par. 14 (f).

⁵ Tous les documents de la CDI relatifs à la protection des personnes en cas de catastrophe peuvent être consultés à l'adresse: http://untreaty.un.org/ilc/guide/6_3.htm.

Déplacement externe, et en particulier réponses de protection aux catastrophes soudaines

Cadre universel

7. Un vaste éventail d'instruments régionaux et internationaux peuvent fournir des réponses aux diverses formes de déplacement externe lié au changement climatique. Toutefois, ces instruments ne couvrent qu'un groupe limité de personnes déplacées. Ils n'ont généralement pas été appliqués à celles qui sont contraintes de franchir une frontière internationale à cause d'une catastrophe naturelle ou qui ne peuvent regagner leur pays, temporairement ou à titre permanent, à cause d'une telle catastrophe. Ils ne s'appliquent pas non plus aux personnes qui ne peuvent rentrer chez elles parce que leur terre est devenue inhabitable du fait des effets à long terme du changement climatique.
8. La Convention de 1951, telle qu'amendée par son Protocole de 1967, reste le principal instrument de protection des réfugiés et le principe du non-refoulement sur lequel elle se fonde est considéré comme une norme de droit international coutumier⁶. Il a été reconnu que les termes «réfugiés climatiques» et «réfugiés environnementaux» ne constituaient pas une nomenclature exacte ou utile et devaient donc être évités. Dans le même temps, il est clair que la Convention de 1951 peut s'appliquer à des situations particulières, par exemple lorsque «les victimes de catastrophes naturelles fuient parce que leur gouvernement a délibérément fait obstacle à l'assistance afin de les punir ou de les marginaliser pour l'une des cinq raisons [de la Convention]»⁷. Ces actions peuvent se dérouler pendant des conflits armés, des situations de violence généralisée, des troubles publics ou une instabilité politique, voire en temps de paix.
9. De même, certains instruments régionaux relatifs aux réfugiés, tels que la Convention de l'OUA de 1969 régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique et la Déclaration de Carthagène sur les réfugiés de 1984, étendent de la définition du «réfugié» aux personnes fuyant des «événements troublant gravement l'ordre public», disposition qui peut également s'appliquer aux personnes fuyant des catastrophes soudaines. Cependant, cette position n'a pas encore été pleinement testée. Néanmoins, certaines régions ont désormais pour pratique habituelle ou coutume d'offrir une protection temporaire aux personnes qui franchissent une frontière internationale pour échapper aux conséquences d'une catastrophe naturelle.

⁶ Déclaration des États parties à la Convention de 1951 et/ou à son Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés, par. 4 du Préambule, UN Doc. HCR/MMSP/2001/09, 16 janvier 2002, disponible à l'adresse: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3d60f5557.html>.

⁷ UNHCR, *Forced Displacement in the Context of Climate Change: Challenges for States under International Law*, Submission to the 6th Session of the Ad Hoc Working Group on Long-Term Cooperative Action under the Convention, 20 mai 2009, pp. 9-10 (traduction libre).

10. Bien que le droit international relatif aux droits de l'homme pose lui aussi les bases d'un certain nombre de formes de protection complémentaire, seuls quelques droits sont actuellement reconnus comme faisant naître une obligation de non-refoulement. Dans le contexte actuel, les droits les plus pertinents sont l'interdiction du renvoi vers un lieu où la personne risque réellement d'être arbitrairement privée de la vie, ou de subir un traitement inhumain ou dégradant. Il reste à démontrer si le fait de fuir les effets d'un changement climatique pourrait correspondre au seuil fixé dans la jurisprudence des droits de l'homme existante. Toutefois, au niveau national, la pratique de divers pays qui octroient une forme d'autorisation de rester sur leur territoire aux personnes fuyant une catastrophe naturelle confirme que ces personnes ont besoin de la protection internationale, ne serait-ce que temporairement.
11. En outre, un grand nombre de pays accordent diverses formes de statut «humanitaire» ou autre à des personnes qui, au moment d'une catastrophe naturelle, relevaient déjà de leur juridiction mais qui ne peuvent rentrer dans leur pays d'origine à cause des destructions provoquées par la catastrophe naturelle. Cette pratique montre une tendance au niveau national à accepter ces personnes sur une base individuelle.
12. Afin d'élaborer une approche plus cohérente des besoins de protection des personnes déplacées à l'extérieur en raison de catastrophes soudaines, il a été suggéré que les États élaborent un cadre ou un instrument directeur, conjointement avec le HCR. Il conviendra alors de se demander si un tel cadre ou instrument porterait sur d'autres formes de déplacement qui sortent elles aussi du champ d'application de la Convention de 1951 ou d'un instrument régional, comme les victimes des effets indiscriminés de la violence généralisée, l'extrême pauvreté socio-économique, ou les personnes exposées à de graves problèmes humanitaires au sein de flux migratoires mixtes, dont les migrants qui sont dans l'incapacité de quitter l'endroit où ils se trouvent⁸.
13. Bien que rédigés dans le contexte du déplacement interne, les Principes directeurs sur le déplacement interne, qui reflètent et renforcent le droit international existant, peuvent fournir un modèle utile pour le traitement et l'assistance à accorder aux personnes déplacées à l'extérieur. S'il a été reconnu que leurs dispositions ne pouvaient être adoptées globalement, certaines peuvent être pertinentes ou peuvent s'appliquer *mutatis mutandis* aux personnes déplacées à l'extérieur. Une telle application nécessiterait naturellement un examen plus approfondi.
14. En cas d'arrivées massives, les États ont déjà reconnu des obligations minimums visant à assurer l'admission dans des conditions de sécurité, le respect des droits fondamentaux, la protection contre le refoulement et le retour dans le pays d'origine en toute sécurité lorsque les conditions le permettent⁹. Dans une situation analogue où des personnes sont en détresse en mer, les États ont accepté l'obligation de leur prêter secours¹⁰.

⁸ HCR, Dialogue du Haut Commissaire, *Remarques de clôture*, Dialogue de 2010 sur les lacunes de la protection et les réponses apportées, Palais des Nations, Genève, 9 décembre 2010, disponible à l'adresse: <http://www.unhcr.org/4d0732389.html>.

⁹ Voir, Comité exécutif du Programme du Haut Commissaire, Conclusion N° 22 (XXXII) (1981), *Protection des personnes en quête d'asile en cas d'arrivées massives*.

¹⁰ Voir, p. ex., Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer, telle qu'actualisée en 1974, et Convention internationale sur la recherche et le sauvetage maritimes, de 1979.

15. Les réponses en matière de protection et d'assistance aux personnes déplacées à l'extérieur doivent s'inspirer des principes fondamentaux d'humanité, de dignité humaine, des droits de l'homme et de la coopération internationale. Elles doivent aussi reposer sur le consentement des intéressés, leur autonomie, leur participation et leur partenariat. Et elles doivent également tenir compte des vulnérabilités et des besoins de protection spécifiques liés à l'âge, au genre, au handicap et à d'autres formes de diversité. Le changement climatique peut en outre avoir des conséquences particulières pour les populations indigènes, ainsi que pour les nomades et autres communautés mobiles.

Niveau régional

16. En cas de catastrophe de grande ampleur provoquant un déplacement externe massif, il est important de s'appuyer sur des dispositifs de partage des charges et des responsabilités, y compris en élaborant des approches régionales globales. Il peut alors s'avérer nécessaire d'envisager et de mettre en œuvre des dispositifs tels que l'évacuation humanitaire d'urgence, la protection temporaire ou la réinstallation dans un pays tiers.

Niveau national

17. Dans certaines situations de déplacement externe faisant suite à une catastrophe naturelle ou autre événement soudain, une réponse concrète consisterait à ce que les États accordent aux victimes l'admission sur leur territoire et une forme de droit de séjour provisoire, à titre individuel ou collectif. Dans d'autres situations, ou pour certains individus, des dispositifs migratoires peuvent également répondre aux besoins des personnes. Par exemple, on pourrait envisager de proroger la validité des permis de séjour accordés pour des raisons familiales, de travail ou d'étude aux personnes qui se trouvent déjà à l'étranger, ou d'instaurer de nouvelles catégories ou de nouveaux régimes de visa.
18. Si le retour s'avère impossible à moyen ou long terme, il sera nécessaire de prévoir des conditions plus stables permettant aux personnes de rester dans le pays et une amélioration progressive des normes de traitement.

Déplacement interne, dont les réponses de protection aux catastrophes soudaines ou qui apparaissent lentement

Cadre universel

19. Les Principes directeurs sur le déplacement interne reflètent et renforcent le droit international existant et s'appliquent expressément aux situations «de catastrophes naturelles ou provoquées par l'homme¹¹». Ils couvrent ainsi largement les personnes déplacées à l'intérieur (PDI) par des catastrophes soudaines liées au changement et/ou aux aléas climatiques, ainsi que celles déplacées à l'intérieur par des catastrophes qui apparaissent lentement comme la sécheresse, la désertification et la salinisation. Il est donc inutile d'instaurer un nouvel ensemble de principes sur le déplacement interne lié au climat.
20. En outre, les Directives opérationnelles de l'IASC sur la protection des personnes affectées par des catastrophes naturelles offrent des orientations importantes aux personnes qui participent à des actions visant à prévenir les catastrophes, à y répondre et à aider au redressement qui suit, comme le Groupe sectoriel de protection global chargé du Manuel pour la protection des personnes déplacées internes. Il reste néanmoins plusieurs lacunes dans la délivrance de la protection au niveau du terrain, notamment en matière de sûreté et de sécurité des communautés concernées, en particulier des femmes, des enfants, des personnes âgées et des handicapés; d'accès à un traitement d'urgence et à d'autres services de santé; de remplacement de documents d'identité; d'obtention d'un hébergement; ainsi que des services, programmes et ressources nécessaires à la réhabilitation et à la reconstruction.

Cadres et réponses sous-régionaux et régionaux

21. En s'inspirant des exemples de la Convention de l'Union africaine de 2009 sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique, du Protocole des Grands Lacs de 2006 sur la protection et l'assistance à apporter aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays et de l'Accord de 2005 de l'Association des Nations du Sud-Est asiatique sur la gestion des catastrophes et les interventions d'urgence, il conviendrait d'étudier plus en profondeur la capacité de cadres politiques, juridiques et opérationnels sous-régionaux et régionaux à répondre aux spécificités régionales en matière de déplacement lié au climat. Des forums régionaux pourraient fournir les mécanismes de coordination de l'assistance humanitaire, de la relocalisation planifiée ou de dispositifs migratoires, ou viser des objectifs de développement plus larges. En outre, ces forums régionaux pourraient être un moyen d'avoir accès à des financements d'adaptation au titre de mécanismes de financement du changement climatique.

¹¹ Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays, définition, par. 2 de l'introduction.

Normes nationales et mise en œuvre

22. Bien que les Principes directeurs sur le déplacement interne aient contribué à l'instauration de lois et de politiques dans de nombreux pays, des efforts supplémentaires sont nécessaires pour diffuser ces lois et ces politiques auprès des institutions gouvernementales et des acteurs de la société civile concernés, et pour les mettre en œuvre de manière adaptée, notamment à travers la législation, les politiques et les institutions nationales.

Réponse institutionnelle

23. Différentes institutions, au niveau national et international, sont chargées de répondre aux besoins des PDI, y compris celles dont le déplacement est dû aux effets du changement climatique. Il a été reconnu que le HCR disposait d'une expertise particulière en matière de protection lié au déplacement, dans le cadre de l'approche sectorielle globale et du IASC, et en collaboration avec d'autres organisations internationales.
24. Une série d'acteurs devront être engagés pour faire face aux divers problèmes, dont la prévention des causes du déplacement, ainsi que les besoins des personnes concernées dans des phases postérieures à l'urgence et/ou de retour ou de relocalisation. Lorsque le retour est possible, des mesures doivent être prises pour faciliter le retour planifié des communautés, y compris la réhabilitation des zones endommagées par les catastrophes et la création de systèmes prévoyant le recouvrement des biens et/ou l'indemnisation pour les pertes subies. Un principe fondamental, énoncé dans la Politique opérationnelle 4.12 de la Banque mondiale sur la réinstallation involontaire de personnes (actualisée en 2007), stipule que le niveau de vie des personnes relocalisées soit au moins aussi élevé qu'il l'était avant le déplacement. L'engagement auprès d'acteurs du développement sera plus important que jamais.
25. Comme le reconnaît le processus de la CCNUCC, la relocalisation planifiée et/ou la migration de communautés victimes du changement climatique sont des stratégies d'adaptation majeures. Il pourrait être envisagé d'intégrer les politiques spécifiques au déplacement dans le régime international relatif au climat, y compris en renforçant les Accords de Cancún relatifs aux problèmes d'intégration et de relocalisation.

Principes présidant à toute relocalisation planifiée de populations victimes du changement climatique

26. Toute décision de relocaliser des personnes ou des communautés à l'intérieur doit veiller à assurer la participation effective des personnes déplacées. Les décisions relatives au lieu, au moment et aux modalités de la relocalisation de communautés doivent tenir compte des identités et des frontières culturelles et ethniques afin d'éviter des tensions et des conflits possibles. Elles doivent également préserver les moyens de subsistance, les traditions, l'accès à la terre et le respect des droits fonciers et de succession. Les intérêts des personnes particulièrement vulnérables, personnes âgées, populations indigènes, minorités ethniques et handicapés, doivent être reconnus à tous les stades de tout processus de relocalisation. La participation de toutes les personnes doit reposer sur les principes de l'égalité, du respect et de la diversité. De plus, il convient de garantir le leadership des femmes et leur participation à la prise de décision.

Petits États insulaires et États côtiers de faible élévation menacés par la montée du niveau de la mer et le déplacement de l'ensemble de la nation

27. De nombreux petits États insulaires et/ou États côtiers de faible élévation sont particulièrement exposés aux conséquences du changement climatique, dont le déplacement de l'ensemble de la nation. Ces conséquences peuvent être la disparition des infrastructures et des terres côtières en raison de l'érosion, des inondations, de la montée du niveau de la mer et des raz-de-marée; une augmentation de la fréquence de la gravité des cyclones, menaçant la vie, la santé et les maisons des personnes concernées; la destruction des récifs coralliens et ses répercussions pour la sécurité alimentaire et les écosystèmes dont dépendent les moyens de subsistance de nombreux insulaires; la modification du régime des précipitations, avec des inondations dans certaines régions, des sécheresses dans d'autres et des menaces pesant sur l'approvisionnement en eau douce; l'intrusion d'eau salée dans les terres agricoles; et des températures extrêmes¹².
28. Au fil du temps, leurs effets cumulés, aggravés par des pressions préexistantes comme le surpeuplement, le chômage, le manque d'infrastructures, la pollution, la fragilité environnementale, etc., peuvent rendre ces territoires inhabitables. C'est dans ce sens que le changement climatique peut représenter un «point de basculement». Le manque de réserve d'eau douce en particulier, à mesure que la quantité de points d'eau se rétrécissent, sera la principale raison pour laquelle les populations ne pourront rester à long terme. Il est donc probable que la grande majorité de la population serait partie bien avant que les terres ne soient submergées par l'élévation du niveau de la mer.
29. À l'instar des processus de changement climatique eux-mêmes, la migration à partir des petits États insulaires et/ou des États côtiers de faible élévation devrait être lente et progressive, bien que certains événements tels que les cyclones ou les grandes marées puissent entre-temps déclencher des mouvements plus soudains mais vraisemblablement temporaires (et internes).
30. Il a été suggéré que certains petits États insulaires et/ou États côtiers de faible élévation pouvaient cesser d'exister à cause de la montée du niveau de la mer et de ses conséquences sur l'État et sa population. Dans la mesure où il existe une présomption générale de continuité de la souveraineté et de la personnalité juridique internationale en vertu du droit international, il a été confirmé que la souveraineté ne disparaissait pas automatiquement avec la perte du territoire habitable et n'était pas nécessairement affectée par les mouvements de population. Les termes d'îles qui «disparaissent» ou sont «submergées par les eaux» doivent être évités.

¹² *Otin Taai Declaration: A Statement and Recommendations from the Pacific Churches' Consultation on Climate Change*, Tarawa, Kiribati, mars 2004.

31. Néanmoins, de graves problèmes humanitaires et de protection subsistent et la communauté internationale est vivement invitée à étudier les réponses politiques, juridiques, opérationnelles, humanitaires et en matière de ressources pouvant être apportées. Le domaine est particulièrement complexe et nécessitera probablement diverses stratégies et mesures, dont des mesures d'adaptation, comme la relocalisation planifiée et/ou la migration. Toute mesure proposée aux communautés concernées doit respecter les droits de ces dernières à l'autodétermination. Dans ce contexte également, les États devraient assumer la responsabilité de protéger leurs populations, ce qui impliquerait la mobilisation d'organisations, de ressources et de dispositifs régionaux et internationaux pertinents.
32. La relocalisation planifiée de populations ou de communautés entières peut s'avérer nécessaire dans certains cas. Tout projet de relocalisation doit garantir l'éventail complet des droits applicables ainsi qu'un statut sûr aux personnes relocalisées. Il convient de veiller tout particulièrement à ce que ces personnes aient le droit de garder et de pratiquer leurs propres culture et traditions et de continuer à exercer les droits économiques dont elles jouissaient dans leur région ou pays d'origine. Les personnes doivent notamment être pleinement informées des raisons et des modalités de leur déplacement et, le cas échéant, des mesures d'indemnisation et de relocalisation¹³. Elles ont le droit de participer à la planification et à la gestion de tout mouvement planifié et de jouir des droits à la vie, à la dignité, à la liberté, à la sécurité et à l'autodétermination. En outre, les besoins et les intérêts des communautés d'accueil doivent être pris en compte dans ce processus et un juste équilibre doit être respecté.

Mécanismes régionaux et rôle dans la gestion du déplacement/de la migration provoqué par des catastrophes qui apparaissent lentement

33. Les catastrophes d'apparition lente, comme la sécheresse extrême, sont une autre conséquence du processus de changement climatique qui nécessitent des réponses dans le domaine de la protection. Bien qu'elles puissent être différentes des événements climatiques extrêmes soudains, les catastrophes qui apparaissent progressivement peuvent provoquer des perturbations catastrophiques de la société, de l'économie et de l'environnement d'un ou de plusieurs pays. La manifestation de processus de changement climatique lents peut aussi accroître la fréquence et la gravité d'autres catastrophes environnementales¹⁴.

¹³ Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays, Principes 7 à 9.

¹⁴ Voir également le Programme d'action de la Barbade, qui a recensé 14 domaines et actions prioritaires dans le contexte des réponses à apporter au changement climatique et aux menaces pesant sur les États côtiers de faible élévation dans les Caraïbes, in Assemblée générale des Nations Unies, *Rapport de la Conférence mondiale sur le développement durable des petits États insulaires en développement*, octobre 1994. pp 9 et 10, http://climatelab.org/Barbados_Programme_of_Action.

34. L'ampleur, la magnitude et l'impact prévus du déplacement et de la migration provoqués par les événements d'apparition lente dépassera probablement la capacité d'un seul Etat. Dans de telles situations, les organisations intergouvernementales faisant partie de dispositifs d'intégration régionaux peuvent jouer un rôle important en aidant les institutions nationales concernées à coordonner leurs actions en gérant des déplacements d'ampleur régionale.
35. En outre, les ressources financières, techniques et humaines des États en développement étant limitées, il est particulièrement important de les regrouper à travers une coopération et des institutions régionales, afin d'éviter les doublons et de parvenir à une complémentarité de l'assistance.
36. Certains groupements d'intégration régionaux possèdent de nombreux mécanismes utiles pouvant servir d'outils pour l'élaboration et la mise en œuvre de programmes d'assistance et de protection des personnes dont les moyens de subsistance sont affectés par les processus climatiques. Des accords sur la libre circulation comme ceux de l'Union économique de l'Organisation des États de la Caraïbe orientale et le Marché commun des Caraïbes ou la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest, sont des exemples de dispositifs d'intégration pouvant promouvoir l'intégration des personnes déplacées et des migrants dans la société et l'économie d'un pays d'accueil.
37. Les organisations internationales, en particulier les Nations Unies, peuvent aussi jouer un rôle majeur en aidant les États affectés à se doter de mécanismes d'assistance efficaces. Les capacités administratives, de programmation et de mise en œuvre de ces pays peuvent être encore améliorées grâce à l'appui d'États membres et d'autres donateurs.
38. Plus précisément, le HCR, l'Organisation Internationale pour les Migrations (OIM), l'Organisation Internationale du Travail (OIT) et d'autres organisations internationales pertinentes peuvent:
- Aider les organisations sous-régionales et régionales à mettre en œuvre des approches régionales, y compris par le développement d'une expertise, l'élaboration et la mise en œuvre de systèmes d'alerte précoce, des évaluations de la vulnérabilité et des stratégies d'adaptation.
 - Améliorer l'accès aux ressources financières et techniques pour les États en développement et/ou renforcer la capacité des instances régionales de répondre aux besoins des personnes déplacées par des événements d'origine climatique.
 - Coordonner les efforts régionaux au niveau politique et technique afin de développer en premier lieu la capacité d'adaptation à l'intérieur des pays.
 - Aider les pays à instaurer des accords bilatéraux qui assurent l'existence de garanties appropriées pour les personnes/communautés qui choisissent de migrer soit en prévision des effets de catastrophes climatiques d'apparition lente soit à cause des manifestations de telles catastrophes.
 - Appuyer l'élaboration et l'application de programmes migratoires à l'intérieur et à l'extérieur d'un pays ou d'une région affecté.

La migration comme stratégie d'adaptation

39. Le déplacement préventif est une réaction d'adaptation rationnelle¹⁵. Bien que la migration soit depuis longtemps une stratégie d'adaptation humaine naturelle aux aléas environnementaux, les barrières juridiques (et parfois physiques) imposées par les États à l'entrée sur leur territoire restreignent aujourd'hui considérablement la capacité de nombreuses personnes à avoir accès à des dispositifs migratoires. L'anticipation et la planification de tels mouvements peuvent éviter les perturbations, les pertes de biens et de vies humaines, ainsi que les afflux soudains de personnes se déplaçant spontanément.
40. Pour beaucoup, la migration représente une stratégie d'adaptation au changement climatique et doit être appuyée en tant que telle. La migration est un phénomène particulièrement complexe et est souvent temporaire, circulaire et/ou saisonnière. En même temps, il est important de reconnaître que la plupart des personnes ne veulent pas quitter leur communauté et que celles incapables de partir peuvent être particulièrement vulnérables. Les stratégies d'adaptation doivent donc aider à la fois les personnes qui partent et celles qui restent.

Recherche

41. De nombreux domaines relatifs au déplacement lié au climat restent à étudier et des travaux empiriques plus approfondis doivent notamment être réalisés sur la vulnérabilité au déplacement; l'adaptation, la réinstallation et la migration comme réponses au déplacement; les dispositifs de gouvernance nationaux et régionaux; et les interdépendances entre changement climatique, conflit et déplacement.

Coopération internationale et responsabilités partagées des États

42. La responsabilité et le devoir premiers, bien que non exclusifs, des États consistent à prévenir et à protéger les personnes contre le déplacement, à atténuer ses conséquences, à leur fournir une protection et une assistance humanitaire et à trouver des solutions durables à leur situation. Toutefois, le contexte du changement climatique soulève des questions particulières quant aux responsabilités partagées des États et à la coopération internationale.
43. Dans la mesure où le changement climatique est un phénomène mondial et où le déplacement lié au climat aura une incidence sur de nombreux pays, il est nécessaire d'adopter des approches concertées et des partenariats reposant sur les principes de la coopération internationale, ainsi que du partage des charges et des responsabilités.

HCR
avril 2011

¹⁵ Pour davantage de détails, voir OIM, *Policy Brief on Migration, Climate Change and Environment* (2009), disponible à l'adresse: <https://www.iom.int/envmig>.

Liste des participants*

Allehone Mulugeta Abebe	Gouvernement de la République d’Ethiopie
Chaloka Beyani	London School of Economics and Political Science et Rapporteur Spécial des Nations Unies chargé des droits de l’homme des personnes déplacées dans leur propre pays
Severo Catura	Gouvernement des Philippines
Elizabeth Ferris	Brookings Institution, Etats-Unis d’Amérique
Rolf Einer Fife	Gouvernement du Royaume de Norvège
Abdul Hannan	Gouvernement du Bangladesh
Shahidul Haque	Organisation internationale pour les migrations
Jane McAdam	Université de Nouvelle-Galles du Sud, Australie
David Mutemi	Gouvernement de la République du Kenya
Lavanja Rajamani	Centre de recherché politique, Inde
Susanne Ringgard	Norwegian Refugee Council
Cletus Springer	Organisation des Etats Américains
Andrew Teem	Gouvernement de Kiribati
Koko Warner	Institut de l’Université des Nations Unies sur l’environnement et la sécurité humaine, Allemagne
Annette Windmeisser	Gouvernement de la République Fédérale de l’Allemagne
Roger Zetter	Université d’Oxford, Royaume-Uni
Pour le HCR	Erika Feller, Volker Türk, Alice Edwards

* L’affiliation institutionnelle est donnée à des fins d’identification uniquement.



Réunion d'experts

Arusha, Tanzanie,
11-13 avril 2011

Complémentarités entre le droit international des réfugiés, le droit international pénal et le droit international relatif aux droits de l'homme

Résumé des conclusions

Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et le Tribunal Pénal International pour le Rwanda (TPIR) ont organisé une réunion d'experts sur la complémentarité entre le droit international des réfugiés, le droit international pénal et le droit international relatif aux droits de l'homme, qui s'est tenue à Arusha, en Tanzanie, du 11 au 13 avril 2011.

La discussion s'est appuyée sur un certain nombre de travaux de recherche¹. Les participants étaient composés de 34 experts venus de 24 pays, issus de gouvernements, d'ONG, du milieu universitaire et d'organisations internationales. Ils comportaient notamment des délégués du Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), de la Cour pénale internationale (CPI), du Tribunal Pénal International pour l'ex-Yougoslavie (TPIY), du Comité International de la Croix-Rouge (CICR), du Tribunal spécial pour le Liban et de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples. Cette réunion d'experts fait partie d'une série de manifestations organisées pour commémorer le 60^e anniversaire de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés (Convention de 1951) et le 50^e anniversaire de la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie².

Le résumé qui suit ne représente pas nécessairement les opinions individuelles de chaque participant, du HCR ou du TPIR mais reflète largement les thèmes, les problèmes et les consensus qui se sont dégagés de la discussion.

¹ G. Acquaviva, *International Criminal Law and Forced Displacement*, UNHCR, Legal and Protection Policy Research Series, PPLA/2011/05, juin 2011, disponible à l'adresse: <http://www.unhcr.org/4e0344b344.html>; J. Rikhof, *Exclusion at a Crossroads: The Interplay between International Criminal Law and Refugee Law in the Area of Extended Liability*, UNHCR, Legal and Protection Policy Research Series, PPLA/2011/06, juin 2011, disponible à l'adresse: <http://www.unhcr.org/4e1ff0a19.html>.

² Pour davantage d'informations et de documentation sur les événements relatifs aux commémorations, voir, www.unhcr.org/commemorations.

Fragmentation du droit international et montée en puissance des régimes juridiques internationaux spécifiques

1. Le droit international des réfugiés, le droit international humanitaire, le droit international pénal et le droit international relatif aux droits de l'homme doivent être interprétés à la lumière des règles générales du droit international.
2. Il n'existe pas de hiérarchie entre ces domaines du droit international, lesquels sont toutefois interdépendants.
3. L'application simultanée de différents régimes juridiques a soulevé des problèmes particuliers en termes de fragmentation et de spécialisation, mais les situations de conflit normatif ne doivent pas être exagérées. Des différences normatives existent non seulement entre des régimes juridiques internationaux distincts mais aussi à l'intérieur de chacun de ces régimes.
4. L'harmonisation n'est pas un objectif en soi; la préoccupation première doit être la clarté quant à la signification ordinaire de la disposition en question, guidée par l'objet et le but de chaque régime ou instrument, ou de la norme particulière concernée. L'Article 31(3)(c) de la Convention de Vienne sur le droit des traités et la notion d'«intégration systémique» sont les principaux outils d'interprétation des traités qui importent dans la résolution de conflits normatifs³.
5. La relation entre le droit national, le droit régional et le droit international et le rôle de la législation et des institutions domestiques et régionales sont d'autres dimensions à prendre en compte dans le processus d'interprétation et d'application des normes internationales.

Déplacement forcé, déportation et transfert forcé

6. Il existe un lien étroit entre le droit international des réfugiés, le droit international relatif aux droits de l'homme, le droit international humanitaire et le droit international pénal concernant le déplacement forcé. Les dispositions pertinentes de ces branches du droit établissent l'interdiction du déplacement arbitraire en vertu du droit international⁴.

³ Commission du droit international, *La fragmentation du droit international: difficultés découlant de la diversification et de l'expansion du droit international*, Rapport du Groupe d'étude de la Commission du droit international finalisé par Marti Koskeniemi, UN Doc. A/CN.4/L.682, 13 avril 2006, par. 415.

⁴ Voir par exemple Art. 13 de la Déclaration universelle des droits de l'homme; Art. 12 du Pacte international de 1966 relatif aux droits civils et politiques; Principe 6.1 des Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays; et Art. 49 de la Convention de Genève (III).

7. Le déplacement forcé n'est pas un phénomène nouveau; le commerce des esclaves reste l'un des exemples les plus tragiques de cette pratique exercée à grande échelle.
8. Les discussions de la réunion d'experts se sont concentrées sur les crimes spécifiques que sont la déportation et le transfert forcé tels qu'ils sont définis par le droit international humanitaire et le droit international pénal.
9. La déportation et le déplacement forcé sont tous deux des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité⁵. Dans la jurisprudence du TPIY, la déportation s'entend comme faisant intervenir un mouvement forcé à travers la frontière d'un État ou d'un État *de facto*, tandis que le transfert forcé a lieu à l'intérieur des frontières de l'État⁶.
10. Le concept de «nettoyage ethnique⁷», bien qu'il ne soit pas un crime international en tant que tel, englobe un ensemble de crimes, dont la déportation et le transfert forcé.
11. Dans la jurisprudence internationale, l'absence de choix véritable est un élément commun aux deux crimes. Les actions visant à susciter la peur au sein de la population ciblée et aboutissant à sa fuite (p. ex. lancement d'obus, bombardements, destruction de biens) ont été considérées comme une preuve de l'absence de choix véritable⁸. Il serait utile de se demander si les exodes massifs de réfugiés ou les situations de déplacement interne de grande ampleur pourraient être considérés comme une preuve de l'absence de choix véritable aux fins de l'établissement du crime de déportation ou de transfert forcé.
12. Les définitions tant de la déportation que du transfert forcé en droit international pénal font référence à la «présence légale» de la population. Ce point ne doit pas être interprété de manière trop stricte; la résidence légale étant au contraire généralement présumée sur la base d'une résidence *de facto* dans une région précise, y compris pour des populations déplacées vers cette région.

⁵ Voir, concernant le droit humanitaire et les crimes de guerre, Art. 147 de la Convention de Genève (IV); Art. 17 du Protocole additionnel II; Art. 2 du Statut du TPIY; Art. 8(2)(e)(viii) du Statut de la CPI; voir aussi, sur les crimes contre l'humanité, Art. 3 du Statut du TPIR; Art. 5 du Statut du TPIY; et Art. 7 du Statut de la CPI.

⁶ *Le Procureur c/ Stakić*, affaire n° IT-97-24-A, Arrêt, 22 mars 2006, par. 278 («Arrêt Stakić»).

⁷ On entend par nettoyage ethnique «une politique délibérée conçue par un groupe ethnique ou religieux visant à faire disparaître, par le recours à la violence et à la terreur, des populations civiles appartenant à une communauté ethnique ou religieuse distincte de certaines zones géographiques.» Rapport final de la Commission d'experts, constituée conformément à la Résolution 780 (1992) du Conseil de sécurité des Nations Unies, 27 mai 1994 S/1994/674, par.130.

⁸ *Le Procureur c/ Kmojelac*, affaire n° IT-97-25-A, arrêt, 17 septembre 2003, par. 229 et 233; Arrêt Stakić, par. 281.

Persécution

13. Beaucoup d'actes semblables sont qualifiés de persécution en vertu à la fois du droit international pénal et du droit international des réfugiés. Le droit international relatif aux droits de l'homme a été parfois utilisé par les deux branches de droit pour définir la «persécution», bien qu'à des degrés différents. Cela dit, des distinctions importantes subsistent dans la manière dont le concept a été appliqué et interprété par chaque régime juridique. Il importe notamment de garder à l'esprit les buts différents visés par chaque branche de droit.
14. La persécution n'est que l'un des éléments de la définition du réfugié énoncée dans la Convention de 1951 et fait partie d'une évaluation consistant à déterminer si un individu a besoin de la protection internationale contre un éventuel préjudice. La définition du réfugié exige que la crainte d'être persécuté soit liée à un ou plusieurs des motifs de la Convention de 1951, à savoir la race, la religion, la nationalité, l'appartenance à un certain groupe social ou les opinions politiques. En outre, dans les demandes de statut de réfugié fondées sur des actes de persécution exercés par des acteurs non étatiques, le statut est accordé sur la base de l'incapacité ou du refus de l'État de protéger la personne concernée; aucune intention discriminatoire spécifique n'est requise.
15. Les cours et les tribunaux internationaux pénaux quant à eux s'intéressent particulièrement aux préjudices commis dans le passé et en vue des poursuites pénales. Les éléments supplémentaires requis pour qualifier le crime de persécution de crime contre l'humanité en vertu du droit international pénal, à savoir l'exigence de l'élément intentionnel de la discrimination et l'exigence que le crime fasse partie d'une attaque de grande ampleur ou systématique contre une populations civile, ne sont pas nécessaires pour conclure qu'une forme particulière de préjudice équivaut à une persécution en vertu du droit international des réfugiés. En effet, une telle interprétation nuirait aux objectifs de protection de la Convention de 1951 car elle pourrait signifier que des personnes ne relèveraient pas de la définition de la Convention même si elles étaient exposées à des menaces graves contre leur vie ou leurs libertés au sens large.
16. L'*actus reus* de la persécution au regard du droit international pénal exige que le ou les actes constituent une discrimination violant *de fait* les droits fondamentaux de la personne humaine et que ses conséquences pour les victimes soient au moins aussi graves que les effets d'autres crimes. Toutefois, il a été établi que certaines violations des droits de l'homme répondaient aux critères minimaux de définition de la persécution en tant que crime contre l'humanité même si elles ne constituaient pas des crimes internationaux en tant que tels, comme l'enfreinte à la liberté de circulation, à l'accès à l'emploi, à l'accès à une procédure judiciaire, à l'accès égal aux services publics et les discours haineux.
17. Bien que le droit international des réfugiés soit tout d'abord développé de manière relativement distincte du droit international relatif aux droits de l'homme, ce dernier a servi de guide dans l'établissement de la persécution dans certains cas. Toutefois, l'existence de violations graves des droits de l'homme (p. ex. la torture) n'est pas nécessaire, parce que les formes de violence ou de préjudice n'ont pas encore été toutes codifiées dans les traités contraignants des droits de l'homme.

18. Les violations des droits de l'homme, d'autres formes de préjudice grave ou d'autres mesures, bien que n'équivalant pas en soi à une persécution, peuvent répondre au seuil de gravité nécessaire pour constituer une persécution par leur effet cumulatif. En outre, une série d'actes n'ayant pas un caractère de persécution peuvent à titre collectif constituer la preuve de l'existence d'une crainte fondée d'être persécuté dans le futur.
19. Bien que dans le droit international des réfugiés, la persécution doive être interprétée et comprise en relation avec les autres éléments de la définition du réfugié énoncés à l'Article 1(A)(2) de la Convention de 1951, la persécution est un concept en soi et ne doit pas faire l'objet d'amalgame avec la notion de substitution, ou d'absence ou d'échec de la protection de l'État.
20. En tant que fondement du statut de réfugié en vertu de la Convention de 1951, la discrimination a été un élément central des demandes relatives à des persécutions liées au genre, notamment du fait de liens avec l'un ou plusieurs des motifs de la Convention, lesquels sont des formes de discrimination proscrites. Il existe un large consensus sur le fait que les formes de persécution liées au genre rentrent dans le cadre de la Convention de 1951 et que le «genre» peut à juste titre entrer dans la catégorie du «groupe social». Les violences liées au genre peuvent également prendre la forme d'actes politiques ou religieux, même lorsqu'elles sont commises par des acteurs non étatiques. Les notions d'égalité doivent être replacées dans leur contexte, en s'appuyant sur des analyses des désavantages, des rapports de force, de la hiérarchie ou de la privation de droits plutôt que sur l'approche de la discrimination reposant strictement sur des comparaisons.
21. Malgré ces différences fondamentales entre le droit international pénal et le droit international des réfugiés, l'établissement des faits par les juges dans l'un de ces domaines du droit international peut établir un schéma de preuve pouvant être pertinent dans l'autre.

Conflit armé et protection internationale

22. Il existe une convergence entre le droit international humanitaire et le droit international pénal concernant la définition d'un «conflit armé». On s'accorde largement à reconnaître que pour qu'il y ait un conflit armé, il faut qu'il y ait eu un recours à des forces armées entre des États ou des violences armées prolongées entre des forces gouvernementales et des groupes armés organisés ou entre de tels groupes à l'intérieur d'un État. Les indices permettant de déterminer le niveau d'organisation d'un groupe armé comprennent notamment l'existence d'une structure de commandement, d'une capacité logistique, d'une capacité de mise en œuvre du droit international humanitaire et le fait que le groupe puisse parler d'une même voix.
23. Dans la perspective du droit international des réfugiés, la détermination de l'existence d'un conflit armé peut avoir des implications importantes. Elle est particulièrement pertinente lorsqu'il s'agit d'examiner l'application des clauses d'exclusion prévues à l'Article 1F(a) de la Convention de 1951, car des actes se déroulant dans le cadre d'un conflit armé devraient être examinés au regard des dispositions pertinentes du droit international humanitaire et/ou du droit international pénal, afin de déterminer s'ils relèvent de la catégorie des crimes de guerre prévue à l'Article 1F(a).

24. Bien qu'il existe une jurisprudence s'appuyant sur le droit international humanitaire pour interpréter l'Article 15(c) de la Directive Qualification de l'UE, le droit international humanitaire doit être considéré comme ayant un caractère non contraignant et sa pertinence ne doit pas être surestimée. Certaines situations peuvent ne pas répondre à la définition du conflit armé, alors que les personnes déplacées par ces situations devraient néanmoins recevoir une forme de protection complémentaire. La Convention de l'OUA de 1969 et la Déclaration de Carthagène de 1984 ont en fait étendu la définition du réfugié dans les régions où elles s'appliquent, afin d'inclure les personnes qui fuient une agression, un conflit, des événements troublant gravement l'ordre public, des violences généralisées et des violations massives des droits de l'homme. L'élément déterminant pour la mise en œuvre de la réponse de protection doit être le besoin de protection et non pas la qualification juridique du conflit qui en est à l'origine.
25. Toutefois, on présume souvent à tort que les «réfugiés générés par la guerre» ou ceux qui fuient un conflit armé ne relèvent pas du champ d'application de la Convention de 1951. En fait, de nombreux conflits modernes se caractérisent par une violence ciblée contre des groupes ethniques, raciaux ou religieux particuliers. Il doit être procédé à une évaluation complète de l'applicabilité des critères de la Convention de 1951 avant d'accorder des formes de protection complémentaires, souvent associées à des droits moins étendus.

Civils

26. Le droit international humanitaire considère comme des «civils» les personnes qui ne sont pas membres des forces armées nationales ou des groupes armés organisés parties au conflit. Les civils perdent leur protection au regard du droit international humanitaire s'ils participent directement aux hostilités. Différentes approches ont été adoptées pour déterminer le moment où les civils prennent directement part aux hostilités, dont les caractéristiques personnelles (p. ex. activité, armes, vêtements, âge et genre), les actes spécifiques commis ou une approche cadre qui englobe la prise en compte d'actes spécifiques, ainsi que l'appartenance et la participation à un groupe armé. Cependant, aucune de ces approches ne s'est avérée pleinement satisfaisante et la prise en compte de différents critères peut en fait se révéler plus appropriée.

⁹ Aux fins de garantir le caractère civil et humanitaire de l'asile, il faut insister sur l'identification de toutes les personnes qui, à cause de leur implication dans des activités armées, constituent une menace pour les réfugiés et qui, pour cette raison, doivent être séparé(e)s. *Les Principes directeurs opérationnels du HCR sur le maintien du caractère civil et humanitaire de l'asile*, septembre 2006, p. 11, disponibles à l'adresse: <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/452b9bca2.pdf>, utilisent la terminologie non technique suivante, qui diffère de celle appliquée par le droit international humanitaire: «le terme « combattant » s'applique à tout membre, homme ou femme, des forces armées régulières ou d'un groupe armé irrégulier, ou à quelqu'un qui a participé activement aux hostilités et activités militaires, ou qui a mené des activités pour recruter ou entraîner du personnel militaire, ou qui a occupé un poste de commandement ou une position de décideur dans une organisation armée, régulière ou irrégulière, et qui se trouve dans un État hôte.» Les «éléments armés» font référence à «toutes les personnes qui portent des armes; ces personnes peuvent être soit des combattants soit des civils. L'intention est que ce terme inclue les civils qui peuvent porter des armes pour des raisons d'autodéfense ou des raisons étrangères à des activités militaires (par exemple des fusils de chasse, des armes défensives).» Voir aussi Conclusion N° 94 (2002) du Comité exécutif du Programme du Haut Commissaire sur le caractère civil et humanitaire de l'asile.

27. Les conflits provoquent souvent des mouvements de population mixtes, composés non seulement de réfugiés et autres civils mais aussi d'éléments armés cherchant à se mettre à l'abri dans des pays voisins. Le mandat de protection internationale du HCR a un caractère civil et humanitaire et les combattants et autres éléments armés⁹ n'ont pas droit à sa protection ou à son assistance. Le maintien du caractère civil et humanitaire de l'asile, en particulier en séparant les civils et les combattants, est essentiel à cet égard.
28. La présence d'éléments armés soulève de nombreux risques en matière de protection pour les demandeurs d'asile, les réfugiés, les rapatriés, les déplacés internes et/ou les apatrides. Il en est ainsi notamment du détournement de l'aide humanitaire en faveur des éléments armés; de l'attaque des camps par les parties au conflit; du risque de refoulement par les États d'accueil qui pensent que les camps soutiennent les forces de l'opposition; de l'effondrement de l'État de droit et du recrutement militaire, y compris d'enfants.
29. Pour maintenir le caractère civil et humanitaire de l'asile, les personnes engagées dans des activités armées doivent être séparées des réfugiés et internées dans le respect des normes du droit international humanitaire. Ces personnes doivent se voir refuser l'accès au processus de détermination du statut de réfugié jusqu'à ce qu'il soit établi qu'elles ont effectivement et de façon permanente renoncé aux activités militaires.
30. Pour déterminer si une personne a effectivement et de façon permanente renoncé aux activités militaires de sorte que l'accès au processus de détermination du statut de réfugié puisse lui être accordé, l'utilisation des critères retenus par le droit international humanitaire pour déterminer qui est un civil et qui ne l'est pas, tel qu'exposé au paragraphe 25, pourrait s'avérer opportun.
31. Lorsque l'accès à la détermination du statut de réfugié est assuré, la participation passée au combat n'est pas une base suffisante en soi pour exclure une personne du statut de réfugié. Toutefois, une évaluation minutieuse de l'exclusion est nécessaire dans de tels cas pour déterminer s'il existe des raisons sérieuses de penser que la personne concernée a commis un crime relevant du champ d'application de l'Article 1F de la Convention de 1951.
32. Des catégories supplémentaires de personnes, comme les responsables politiques impliqués dans des groupes armés, ne rentrent pas exactement dans les classifications existantes des «éléments armés» utilisées dans le droit international relatif aux réfugiés, alors que leur rôle et leurs activités peuvent également avoir une incidence sur la protection des réfugiés, la sécurité et la gestion des camps. Des procédures de filtrage et d'identification doivent être en place dès le début d'un exode de réfugiés afin de garantir l'évaluation de tout motif d'exclusion possible et de préserver le caractère civil et humanitaire de l'asile, ainsi que l'intégrité du système tout entier.

Exclusion de la protection internationale accordée aux réfugiés

33. L'Article 1F de la Convention de 1951 exclut de la protection internationale accordée aux réfugiés les personnes qui certes répondent aux critères d'«inclusion» de la définition du réfugié énoncée à l'Article 1(A)(2) mais pour lesquelles il existe des raisons sérieuses de penser qu'elles ont commis certains crimes graves ou des actes répréhensibles¹⁰. Cette disposition a été intégrée à la Convention de 1951 relative aux réfugiés parce que i) les personnes responsables de ces crimes ou actes ont été considérées comme ne méritant pas la protection internationale accordée aux réfugiés, et ii) pour s'assurer que les personnes essayant de fuir les poursuites et non les persécutions ne puissent pas utiliser l'institution de l'asile pour échapper à la justice.
34. Pour que l'exclusion soit justifiée, il faut établir, sur la base de preuves claires et fiables, que la personne concernée a engagé sa responsabilité individuelle pour les actes qui relèvent de l'une des trois catégories énoncées à l'Article 1F de la Convention de 1951.
35. L'Article 1F(a) fait référence aux crimes contre la paix, aux crimes de guerre et aux crimes contre l'humanité «au sens des instruments internationaux élaborés pour prévoir des dispositions relatives à ces crimes». Il existe donc un lien direct entre les motifs d'exclusion prévus dans la Convention de 1951 et d'autres domaines du droit international. L'interprétation et l'application de l'Article 1F(b) et (c) s'inspirent aussi des normes internationales.
36. Lors de l'évaluation d'une éventuelle exclusion de la protection internationale les personnes chargées de statuer sur les demandes d'asile ont souvent recours au droit international pénal, au droit international humanitaire, au droit international relatif aux droits de l'homme et au droit international en général, tant concernant les définitions des catégories de conduite qui relèvent du champ d'application de l'Article 1F que pour établir la responsabilité individuelle. Ceci est reflété aussi bien dans la jurisprudence nationale que dans les orientations du HCR sur l'exclusion de la protection internationale accordée aux réfugiés¹¹.

¹⁰ L'Article 1F de la Convention de 1951 stipule que: «Les dispositions de cette Convention ne seront pas applicables aux personnes dont on aura des raisons sérieuses de penser: a) qu'elles ont commis un crime contre la paix, un crime de guerre ou un crime contre l'humanité, au sens des instruments internationaux élaborés pour prévoir des dispositions relatives à ces crimes; b) qu'elles ont commis un crime grave de droit commun en dehors du pays d'accueil avant d'y être admises comme réfugiées; c) qu'elles se sont rendues coupables d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies.»

¹¹ HCR, Principes directeurs sur la protection internationale: Application des clauses d'exclusion: article 1F de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, 4 septembre 2003, HCR/GIP/03/05, disponible à l'adresse: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f5857684.html>.

Exclusion et procédure pénale internationale: mises en accusation et acquittements

37. Bien que les personnes chargées de statuer sur les demandes d'asile soient tenues d'appliquer les concepts élaborés en droit pénal lors de l'examen des cas d'exclusion, il existe des différences importantes entre l'évaluation en vue d'une possible exclusion et un procès pénal. La première porte sur l'éligibilité de la personne à la protection internationale accordée aux réfugiés plutôt que sur son innocence ou sa culpabilité pour un acte criminel particulier.
38. Le fait de relever de l'Article 1F signifie qu'une personne ne remplit pas les critères d'éligibilité au statut de réfugié et ne relève donc pas non plus du mandat du HCR. Élément très important, cela signifie que cette personne ne bénéficie pas de la protection contre le refoulement prévue par le droit international des réfugiés. Toutefois, l'exclusion de la protection internationale accordée aux réfugiés n'a pas d'incidence sur le droit à la protection de la personne exclue, y compris contre le refoulement, en vertu des dispositions pertinentes du droit international relatif aux droits de l'homme lorsqu'elles sont applicables, pas plus qu'elle n'affaiblit en aucune façon le principe universellement reconnu de la présomption d'innocence dans les procédures pénales.
39. Lorsqu'une procédure pénale pour des crimes internationaux ou d'autres crimes graves est engagée contre un demandeur d'asile ou un réfugié, la gravité de l'accusation et tout acquittement ultérieur relatifs à l'exclusion de la protection internationale accordée aux réfugiés doivent être étudiés à la lumière de toutes les circonstances pertinentes.
40. Au niveau des juridictions nationales, le fait qu'une mise en accusation ou qu'une condamnation soit suffisante pour satisfaire au critère des «raisons sérieuses de penser» requis en vertu de l'Article 1F doit être apprécié au cas par cas, en prenant en compte l'ensemble des facteurs pertinents, y compris la possibilité que les poursuites pénales soient une forme de persécution. De même, s'agissant de déterminer si un acquittement prononcé par une cour nationale établit qu'il n'y a pas de «raisons sérieuses de penser» que la personne concernée est passible d'exclusion, les personnes chargées de statuer doivent examiner les motifs de l'acquittement ainsi que tout autre circonstance pertinente.
41. D'un autre côté, une mise en accusation par une cour ou un tribunal pénal international est généralement considérée comme satisfaisant à la norme des «raisons sérieuses de penser» requise par l'Article 1F de la Convention de 1951. Si la personne concernée est ensuite acquittée pour des raisons de fond (plutôt que de procédure) à la suite d'un examen des éléments de preuve à l'appui des charges, la mise en accusation ne peut plus être invoquée pour étayer l'existence de «raisons sérieuses de penser» que la personne a commis les crimes pour lesquels elle était accusée.
42. Toutefois, un acquittement prononcé par une cour ou un tribunal pénal international ne signifie pas que la personne concernée remplit automatiquement les conditions nécessaires à l'octroi de la protection internationale accordée aux réfugiés. Il faudrait encore établir qu'elle a une crainte fondée d'être persécutée liée à un motif de la Convention de 1951. De plus, l'exclusion peut néanmoins s'appliquer, par exemple concernant des crimes ne figurant pas dans l'acte d'accusation original.

43. Sur le plan de la procédure, si la détermination de l'asile a été suspendue en attendant le résultat de la procédure pénale, elle peut reprendre à la suite de l'acquittement. De même, lorsque la personne a préalablement été exclue sur la base de la mise en accusation, l'acquittement doit être considéré comme une raison suffisante de rouvrir le processus de détermination de l'éligibilité à l'asile. Si la mise en accusation a été utilisée pour annuler ou révoquer un statut de réfugié préalablement accordé, le rétablissement du statut de réfugié peut être demandé.
44. Les principes directeurs actuels du HCR relatifs à l'interprétation et à l'application des clauses d'exclusion prévues à l'Article 1F de la Convention de 1951 ne traitent pas expressément du cas où un individu accusé par une cour ou un tribunal pénal international est ensuite acquitté. Les principes directeurs révisés à paraître apporteront des éclaircissements sur ce sujet.
45. En termes pratiques, la question de la relocalisation des personnes acquittées qui ne peuvent rentrer dans leur pays d'origine à cause de menaces de mort, de torture ou autre préjudice grave est réel. Il n'est pas facile à résoudre et devrait persister au-delà de l'existence du TPIR, et se poser à l'avenir pour d'autres institutions pénales internationales, en particulier pour la CPI. Actuellement, trois des huit personnes qui ont été acquittées à l'issue d'un jugement final devant le TPIR n'ont pu trouver un pays qui soit prêt à les accepter. Il était convenu que des solutions durables devaient être trouvées pour les personnes acquittées par une cour ou un tribunal pénal international qui ne peuvent retourner dans leur pays d'origine. En effet, il est question ici d'une expression fondamentale de la primauté du droit et une caractéristique essentielle du système de la justice pénale internationale. Des inquiétudes ont donc été exprimées quant aux conséquences liées à l'incapacité de trouver de telles solutions.
46. La responsabilité de résoudre ce problème n'incombe pas au HCR, au CICR ou au HCDH, qui ne sont pas en mesure de mettre en œuvre une solution pour les personnes concernées sans le consentement des États. La question doit plutôt être traitée par les États membres des Nations Unies dans le cadre de leur coopération avec les institutions pénales internationales, éventuellement par l'instauration d'un mécanisme chargé de traiter de tels cas qui respecte pleinement le droit international des réfugiés, le droit international humanitaire et le droit international relatif aux droits de l'homme.
47. Le TPIR, le TPIY, le HCR et le HCDH ont décidé de lancer une stratégie conjointe de soutien visant à sensibiliser le Conseil de sécurité et les États membres des Nations Unies à la situation des personnes acquittées et à trouver une solution durable à leur sort.

Exclusion et responsabilité pénale individuelle

48. Pour que l'exclusion prévue par l'Article 1F de la Convention de 1951 soit prononcée, il doit être établi que la personne concernée a engagé sa responsabilité individuelle pour un crime relevant du champ d'application de cette disposition, soit directement comme auteur, soit indirectement, pour avoir participé à la commission de crimes par d'autres. Les statuts des cours ou des tribunaux pénaux internationaux, en particulier de la CPI, prévoient des critères appropriés pour l'établissement de la responsabilité individuelle dans un contexte d'exclusion. Les États et le HCR peuvent trouver des orientations utiles dans la jurisprudence des tribunaux pénaux internationaux et de la CPI lors de l'application des concepts concernés.
49. La jurisprudence internationale fournit des indications sur les critères d'établissement de la responsabilité individuelle dans les cas où un crime est commis par deux ou plusieurs personnes, notamment sur les différentes formes d'entreprise criminelle commune (ECC). Les notions d'ECC I, II et III ont été développées principalement par le TPIY indépendamment du droit national, en reconnaissance de la nature collective de la commission des crimes les plus graves et de la nécessité de punir sévèrement les personnes assumant les plus grandes responsabilités dans la préparation et la commission des crimes internationaux. Par contraste, les critères de la complicité tels qu'ils sont appliqués à la fois par le TPIY et le TPIR sont plus étroitement liés à la manière dont la responsabilité individuelle est établie au niveau national pour les personnes qui contribuent fortement à ce que des crimes soient commis par d'autres.
50. Les premières déclarations de la CPI sur des questions de responsabilité individuelle révèlent que celle-ci se détourne de l'entreprise criminelle commune pour s'appuyer davantage sur des concepts tels que la coperpétration ou la perpétration indirecte de crimes internationaux, bien que l'on ne sache pas encore très bien dans quelle mesure les critères utilisés par la CPI pour déterminer la responsabilité, en particulier de personnes investies d'une autorité et de celles contribuant à la commission des actes de diverses autres manières, diffèrent de ceux élaborés et appliqués par le TPIY et le TPIR. Une analyse plus approfondie sera nécessaire.
51. Au niveau national, les notions de responsabilité étendue ont jusqu'à récemment été développées de manière autonome, sans considération du droit international pénal, bien que les éléments de certains concepts utilisés, comme la «participation personnelle et consciente» et le «but commun» ressemblent beaucoup à leurs équivalents internationaux. Il existe des exemples récents de décisions d'exclusion prises par des cours dans lesquelles la responsabilité individuelle a été examinée en faisant expressément référence aux critères élaborés par le TPIY pour établir la responsabilité sur la base d'une entreprise criminelle commune, bien qu'il semble exister une certaine confusion quant aux critères applicables aux différentes formes d'ECC. On peut parfois observer, tant dans la pratique des États que dans l'expérience du HCR, une tendance à appliquer les critères plus complexes de l'ECC lorsque les concepts de la complicité ou du but commun seraient plus appropriés au vu des faits relatifs à l'affaire.

Preuves et témoins

52. Dans les procédures de détermination du statut de réfugié, les preuves sont examinées et évaluées à la lumière de leur pertinence et de leur fiabilité. La détermination du statut de réfugié doit nécessairement maintenir une approche souple mais équitable compte tenu de son but de protection. Les normes de la preuve inhérentes au droit international pénal, qui pourraient interdire ou restreindre l'examen de certains éléments, ne doivent donc pas être importées dans les procédures de détermination du statut de réfugié.
53. Les preuves recueillies et produites dans le cadre d'une procédure pénale internationale ou d'affaires relatives aux droits de l'homme peuvent être pertinentes dans certaines demandes d'asile et toute preuve obtenue dans le cadre d'une procédure pénale doit être examinée dans la même mesure que toute autre information.
54. Cependant, plusieurs années pouvant s'écouler avant qu'une procédure pénale internationale ne soit achevée et le test pour le statut de réfugié étant orienté vers la prospective, le degré auquel les preuves émanant de tribunaux internationaux peuvent être utilisées peut être limitée. Le fait que les preuves obtenues soulèvent des questions quant au bien-fondé de l'octroi passé d'un statut de réfugié peut constituer une base suffisante pour une procédure d'annulation.
55. Toutefois, les preuves obtenues dans des procédures pénales peuvent être particulièrement utiles, à la fois pour établir les conditions générales qui règnent dans le pays où la personne craint d'être persécutée à un moment pertinent pour la demande de statut de réfugié, et pour confirmer l'intervention d'éléments spécifiques. En particulier, l'instauration de cours ou de tribunaux pénaux internationaux, les renvois de certaines situations devant la CPI par le Conseil de sécurité ou un État partie, ou une action *proprio motu* intentée par le Procureur sont des indices forts que des violations graves des droits de l'homme et/ou d'autres crimes internationaux ont été commis ou sont en train de l'être.
56. La participation des réfugiés et d'autres personnes déplacées aux procédures de la justice pénale peut jouer un rôle important dans la réconciliation, la reconstruction et la recherche de solutions durables. Les institutions pénales internationales doivent impliquer les victimes, les témoins et d'autres acteurs de manière à réduire l'impact qu'elles peuvent avoir sur leur sûreté et leur sécurité, et celle de la communauté plus large.
57. La responsabilité de la protection des victimes et des témoins incombe en premier lieu au système de la justice pénale internationale et aux États parties aux instruments du droit international pénal pertinents. Les procédures de détermination du statut de réfugié et de réinstallation du HCR ne peuvent donc pas être utilisées comme système de substitution pour la protection des témoins. Il peut toutefois exister des liens avec le droit international des réfugiés et les systèmes de l'asile dans des cas spécifiques.
58. La communication des informations par les institutions de droit pénal doit être régie par les principes de la confidentialité et du respect de la vie privée.

HCR

Juillet 2011

Liste des participants*

Guido Acquaviva	Bureau du Président, Tribunal Spécial pour le Liban
Adesola Adeboyejo	Bureau du Procureur, Cour Pénale Internationale
Juge Florence Rita Arrey	Tribunal Pénal International pour le Rwanda
Jean d'Aspremont	Université d'Amsterdam, Pays-Bas
Chiara Biagioni	Tribunal Pénal International pour le Rwanda
Juge Charles Michael Dennis Byron	Tribunal Pénal International pour le Rwanda
Juge Mohamed Chande Othman	Président de la Cour Suprême de Tanzanie
Deirdre Clancy	Initiative Internationale pour les Droits du Réfugié, Ouganda
Adama Dieng	Tribunal Pénal International pour le Rwanda
Guy S. Goodwin Gill	Université d'Oxford, Royaume-Uni
Shadrack B. O. Gutto	Université d'Afrique du Sud, Afrique du Sud
John Hocking	Tribunal Pénal International pour l'ex-Yougoslavie
Kate Jastram	Université de Californie, Berkeley, Etats-Unis d'Amérique
Umesh Kadam	Comité International de la Croix-Rouge
Juge Flavia Lattanzi	Tribunal Pénal International pour l'ex-Yougoslavie
Lawrence Kegu Masha	IMMMA Advocates, Tanzanie
Juge Lee Gacuiga Muthoga	Tribunal Pénal International pour le Rwanda
Gerard Niyungenko	Cour Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples
Juge North	Cour fédérale d'Australie et Association Internationale des Juges en Droit des Réfugiés
Moses Chrispus Okello	Refugee Law Project, Université de Makerere, Ouganda
Juge Seon Ki Park	Tribunal Pénal International pour le Rwanda
Marie-Pierre Poulain	Avocat de la Défense
Michael J. Reed Hurtado	Centre International pour la Justice Transitionnelle

* L'affiliation institutionnelle est donnée à des fins d'identification uniquement.

Joseph Rikhof	Section des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre, Département de la Justice, Canada
Mona Rishmawi	Bureau du Haut-Commissariat aux droits de l'homme
Sandesh Sivakumaran	Université de Nottingham, Royaume-Uni
Blaise Tchikaya	Université de Paris XIII, France
Pour le HCR	Volker Türk, Oluseyi Bajulaiye Alice Edwards, Agnès Hurwitz, Sibylle Kapferer, Andrew Painter, Yvonne McDermott



Table ronde globale

Genève, Suisse,
11–12 Mai 2011

Alternatives à la détention des demandeurs d'asile, réfugiés, migrants et apatrides

Résumé des conclusions

Les 11 et 12 mai 2011, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et le Haut-Commissariat aux droits de l'homme (HCDH) ont organisé à Genève la première table ronde globale sur les alternatives à la détention (AD) pour les demandeurs d'asile, réfugiés, migrants et apatrides. Trente-huit participants de 19 pays, provenant de gouvernements, d'organisations internationales, de mécanismes de droits de l'homme, d'institutions nationales de droits de l'homme, d'organisations non gouvernementales (ONG) nationales et internationales et d'experts du monde académique, se sont réunis. La discussion s'est basée sur plusieurs travaux de recherche¹.

La table ronde fait suite à une série d'événements comprenant des discussions parallèles du Comité exécutif du Programme du Haut Commissaire pour les réfugiés de 2009 et des Consultations annuelles du HCR avec les ONG de la même année, la table ronde de l'Asie de l'Est sur les alternatives à la détention organisée par le HCR à Séoul en avril 2010, une Consultation régionale sur la détention des demandeurs d'asile et des réfugiés réalisée à Bangkok en octobre 2010, des débats sur les droits de l'homme des migrants en centres de détention ayant eu lieu au cours de la 12^{ème} session du Conseil des droits de l'homme en 2009 et d'autres réunions organisées lors de la 13^{ème} session en 2010.

Le présent résumé des conclusions ne reprend pas nécessairement les opinions des participants, du HCR ou du HCDH mais reflètent, en termes généraux, les sujets, questions et accords qui ont émergé de la discussion.

¹ A. Edwards, *Back to Basics: The Right to Liberty and Security of Person and 'Alternatives to Detention' of Refugees, Asylum-Seekers, Stateless Person and Other Migrants*, UNHCR, Legal and Protection Policy Research Series, PPLA/2011/01.Rev.1, avril 2011, disponible en anglais sur: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4dc935fd2.html>; R. Sampson, G. Mitchell et L. Bowring, *There are Alternatives: A Handbook for Preventing Unnecessary Immigration Detention*, International Detention Coalition, Melbourne, 2011, disponible en anglais sur: <http://www.unhcr.org/4dde23d49.html>.

Principaux messages

- Il n'existe pas de preuve empirique du fait que la détention empêche la migration irrégulière ou dissuade les personnes de demander l'asile.
- Les conséquences pour les droits de l'homme ainsi que les coûts sociaux et économiques de la détention liée à l'immigration exigent que des alternatives à la détention soient recherchées, étudiées et mises en oeuvre.
- Demander l'asile n'est pas un délit et les demandeurs d'asile ne devraient pas, en conséquence, être pénalisés par des mesures de détention motivées par leur demande d'asile.
- Les Etats ne devraient pas criminaliser les personnes migrant irrégulièrement en imposant des sanctions ou des conditions de traitement non appropriées à des personnes n'ayant commis aucun délit.
- Les alternatives à la détention² – depuis les exigences de contrôle jusqu'aux programmes de libérations dans des communautés structurées – constituent un élément nécessaire pour évaluer la nécessité et de la proportionnalité des mesures de détention.
- Les alternatives à la détention ne devraient pas être utilisées comme des formes alternatives de détention, de la même façon que les alternatives à la détention ne doivent pas devenir des alternatives à la libération.
- Toutes les alternatives à la détention devraient être établies par la loi et soumises à une supervision basée sur le respect des droits de l'homme. Les alternatives à la détention devraient être soumises à un rapport périodique des cas individuels, ainsi qu'à un contrôle et à une évaluation. Les individus soumis à ces alternatives doivent avoir accès dans les meilleurs délais à des mécanismes effectifs pour porter plainte et obtenir réparation, lorsqu'applicable.
- Traiter tout au long des processus d'asile ou d'immigration, les personnes avec respect et dignité, y compris en tenant compte des normes en matière de droits de l'homme, contribue à un engagement constructif dans ces processus et peut améliorer les taux de retours volontaires.
- Les recherches montrent que l'on peut atteindre des taux d'adhésion ou de coopération au programme de plus de 90 pourcent lorsque les personnes sont libérées sous supervision adéquate et dans des structures appropriées.
- Il est nécessaire de continuer les recherches dans le domaine des alternatives à la détention.

² Dans le cadre de la Table Ronde, la définition de l' International Detention Coalition des alternatives à la détention a été utilisée: «toute législation, politique ou pratique qui permet aux demandeurs d'asile, aux réfugiés et aux migrants de résider dans une communauté, jouissant de la liberté de circulation, en attendant que leur statut soit résolu ou en attendant leur déportation ou leur expulsion du pays», Sampson et al., *There are Alternatives*, p. 2.

Le cadre légal international

1. Il existe un cadre légal international solide qui établit les motifs et les conditions autorisées de la détention liée à l'immigration³. Ce cadre légal est guidé par les principes de nécessité, de caractère raisonnable en toutes circonstances et de proportionnalité. Le point de départ est que personne ne devrait faire l'objet d'une détention arbitraire ou illégale⁴.
2. Par conséquent, la détention est une mesure de dernier recours qui ne doit être appliquée que dans des circonstances exceptionnelles, doit être prévue par la loi, respecter les normes en matière de droits de l'homme et faire l'objet de rapports périodiques et légaux. Quand elle est utilisée, elle ne doit l'être que pour le moins de temps possible. Etablir dans les législations nationales des limites de temps maximales pour de telles détentions administratives est une étape importante pour éviter les détentions prolongées ou indéfinies.
3. Reconnaisant les graves conséquences de la détention, la jurisprudence tant internationale que nationale a soutenu que les décisions concernant la détention devaient être prises en faveur de la liberté tout en tenant en compte des principes de nécessité, de proportionnalité et de son caractère raisonnable. Pour remplir les conditions de nécessité, de caractère raisonnable et de proportionnalité, la détention ne peut être justifiée que lorsque d'autres mesures moins invasives ou coercitives ont été considérées et jugées insuffisantes pour garantir les objectifs gouvernementaux légitimes de la détention tels que la sécurité nationale ou l'ordre public.
4. En ce qui concerne le caractère de la détention liée à l'immigration, il est important de noter que même si l'intérêt légitime des Etats de contrôler et de réguler l'immigration est reconnu, ériger en infraction l'entrée illégale ou le séjour irrégulier va au-delà de l'intérêt légitime des Etats⁵.
5. En ce qui concerne les réfugiés et les demandeurs d'asile, il a été souligné que le droit de demander l'asile n'est pas un acte illégal et que la détention pour le simple fait d'avoir demandé l'asile est illégale. La Convention de 1951 relative au statut des réfugiés (Convention de 1951) interdit que des sanctions soient appliquées aux réfugiés du fait de leur entrée ou de leur séjour irréguliers, ce qui interdit les formes de détention systématique⁶. Quant aux réfugiés se trouvant régulièrement sur le territoire, ils ont le droit de circuler librement et celui de choisir leur lieu de résidence⁷. En conséquence, la détention systématique des réfugiés et des demandeurs d'asile est incompatible avec le droit international.

³ «La détention liée à l'immigration» est la mise en détention d'individus suspectés d'entrée illégale sur le territoire, d'arrivée sans autorisation, de violations des règles concernant les visas ainsi que la mise en détention des individus soumis à des procédures de déportation ou d'expulsion.

⁴ Ce droit se trouve dans plusieurs instruments internationaux et régionaux: Article 9(1) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques; article 16(4) de la Convention internationale sur la protection des droits des travailleurs migrants et des membres de leur famille; article 5 de la Convention européenne des droits de l'Homme; article 6 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne; article 7 de la Convention américaine relative aux droits de l'homme; articles I et XXV de la Déclaration américaine des droits et devoirs de l'homme; article 6 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples.

⁵ Groupe de travail sur la détention arbitraire, Rapport à la septième session du Conseil des Droits de l'Homme, A/HRC/7/4, 10 janvier 2008, para. 53.

⁶ Article 31 de la Convention relative au statut des réfugiés de 1951.

⁷ Article 26 de la Convention relative au statut des réfugiés de 1951.

6. En ce qui concerne les apatrides, l'absence de procédures de détermination de statut pour vérifier l'identité ou la nationalité peut mener à la détention prolongée ou indéfinie. Les procédures de détermination du statut d'apatride constituent donc un mécanisme important pour réduire le risque de détention prolongée et arbitraire⁸.
7. Les principes généraux relatifs à la détention s'appliquent a *fortiori* aux enfants, qui, en principe, ne devraient en aucune circonstance être détenus. La Convention sur les droits de l'enfant prévoit des obligations internationales spécifiques les concernant. Celles-ci incluent que toutes les décisions qui concernent les enfants doivent être prises dans l'intérêt supérieur de l'enfant et garantissent le droit de chaque enfant au développement, à l'unité familiale, à l'éducation, à l'information ainsi que le droit d'avoir l'opportunité de s'exprimer et d'être entendu. Cependant, l'évaluation exacte de l'âge des enfants demandeurs d'asile et migrants et l'utilisation de méthodes appropriées dans le respect des normes de droits de l'homme restent des défis spécifiques.

Les impacts de la détention sur les droits de l'homme

8. La détention peut gravement limiter l'accès à l'assistance judiciaire et peut interférer avec la capacité à demander l'asile ou à établir d'autres voies pour rester légalement dans le pays. Dans certains cas, elle peut aboutir à une déportation illégale voire même à un refoulement.
9. L'impact de la détention sur les droits de l'homme est considérable et porte atteinte tant aux individus qu'à leur famille. Ce phénomène a fait l'objet d'une large documentation. Les rapports concernant la détention liée à l'immigration soulignent souvent le surpeuplement, des conditions inhumaines et contraires à la dignité, des abus et mauvais traitements ou des manquements concernant la séparation entre les adultes et les enfants.
10. Il a été démontré que la détention des réfugiés, des demandeurs d'asile, des apatrides ou des migrants peut provoquer des maladies mentales, des traumatismes, des dépressions, de l'anxiété, des agressions, et d'autres conséquences pour leur santé physique et mentale.
11. Ne pas savoir quand la détention prendra fin est vu comme l'un des facteurs les plus stressants de la détention liée à l'immigration, en particulier pour les apatrides et les migrants qui ne peuvent être expulsés pour des raisons légales ou pratiques. L'accès limité aux avocats, aux interprètes, aux travailleurs sociaux, aux psychologues ou au personnel médical ainsi que l'absence de communication avec le monde extérieur, exacerbent la vulnérabilité et l'isolement de beaucoup d'individus même s'ils n'ont pas été officiellement reconnus vulnérables au moment de la détention⁹.

⁸ Voir: HCR, *Réunion d'experts sur les procédures de détermination de l'apatride et le statut des apatrides*, avril 2011 (compilation présente).

⁹ Voir, par ex., Jesuit Refugee Service, *Becoming Vulnerable in Detention*, Civil Society Report on the Detention of Vulnerable Asylum-Seekers and Irregular Migrants in the European Union (The DEVAS Project), juin 2010, disponible en anglais sur: <http://tinyurl.com/4pys9bm>.

12. Une autre pratique répandue est la détention des demandeurs d'asile ou autres migrants dans des centres pénitentiaires tels que des prisons. Les migrants qui n'ont pas été reconnus coupables de délits devraient être séparés des criminels et hébergés dans des installations distinctes, adaptées à leurs besoins spécifiques et aux circonstances particulières.
13. Le manque de personnel qualifié dans les centres de détention, y compris le manque de conscience de la situation particulière des immigrants mis en détention peut à long terme avoir des impacts négatifs, sur la vie des individus détenus.
14. Lorsqu'il est fait appel à des entreprises privées, les soumettre à une obligation statutaire de tenir compte du bien-être des détenus s'est révélé bénéfique. Toutefois, il est également clair que les autorités nationales responsables ne renoncent pas à leurs obligations en vertu du droit international des droits de l'homme et restent responsables en matière de droit international. En conséquence, les Etats devraient s'assurer qu'ils peuvent surveiller de manière effective les activités des entreprises privées, y compris par la mise en place de mécanismes indépendants appropriés de suivi et de responsabilisation¹⁰.
15. De plus, il peut y avoir des impacts négatifs sur la santé et sur le bien-être des individus même après la libération tels qu'une séparation ou rupture familiale, des traumatismes psychologiques engendrant des difficultés d'intégration ou d'engagement constructif dans la communauté.

Les alternatives à la détention

16. Les recherches menées sur diverses alternatives à la détention ont montré que des taux d'adhésion au programme ou de coopération de 90 pour cent peuvent être atteints quand les personnes sont libérées sous surveillance adéquate et dans des structures adaptées. Un lien de corrélation entre les alternatives à la détention et les taux de retours volontaires a également été mise en évidence.
17. De plus, les alternatives à la détention sont considérablement moins chères que la détention. Les coûts liés à la détention augmentent encore si l'on intègre les conséquences économiques et sociales négatives de la détention à long terme.
18. Certaines alternatives à la détention peuvent elles-mêmes avoir des conséquences sur les droits d'une personne, que ce soit sur sa liberté ou sur d'autres droits. En conséquence, de telles mesures doivent elles aussi se conformer aux principes de nécessité, de proportionnalité, de légitimité ainsi qu'à d'autres principes-clés découlant des droits de l'homme. Chaque alternative à la détention doit être évaluée selon ses mérites. De plus, les mesures individuelles devraient faire l'objet de rapports périodiques.

¹⁰ Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'Homme, A/HRC/17/31, 21 mars 2011, para. 5.

19. Pour cette raison, les alternatives à la détention ne devraient pas être utilisées comme des *formes alternatives de détention*. De la même manière, les alternatives à la détention ne doivent pas devenir des alternatives à la libération. Des garanties doivent être mises en place pour s'assurer que les personnes pouvant être libérées sans conditions ne soient pas détournées vers des alternatives à la détention.
20. Les alternatives à la détention peuvent prendre des formes variées telles que l'enregistrement et/ou le dépôt de documents, des cautions ou garanties, des obligations de rapport, la libération sous surveillance communautaire, l'assignation à résidence, la surveillance électronique ou l'imposition d'un couvre-feu. Idéalement, les alternatives à la détention doivent être prévues par des lois et des règlements.
21. Dans la conception d'alternatives à la détention, les Etats devraient observer le principe d'intervention minimale et devraient prêter attention à la situation spécifique des groupes particulièrement vulnérables tels que les enfants, les femmes enceintes, les personnes âgées ou les personnes souffrant d'un handicap¹¹. Par exemple, les formes les plus intrusives telles que l'obligation de porter un bracelet électronique devraient être évitées alors que l'obligation de rendre des comptes par téléphone et l'utilisation de technologies modernes peuvent être de bonnes pratiques, en particulier pour les individus qui ont des difficultés de mobilité.
22. Les conditions excessivement onéreuses peuvent mener à un refus de coopérer, même aux programmes alternatifs et peuvent conduire à l'échec de la part d'individus qui pourtant étaient de bonne volonté. Par exemple, une obligation de rendre des comptes qui obligerait un individu et/ou sa famille à se déplacer à ses/leurs propres frais sur de longues distances, peut conduire à la non-coopération du fait de son/leur incapacité à remplir ces conditions, et peut mener à des discriminations injustes sur base de la situation économique.
23. Dans les cas où les modèles communautaires d'alternatives à la détention sont appliqués, les individus devraient pouvoir jouir de droits sociaux, économiques et culturels tels que le droit d'avoir accès aux soins ou d'avoir un logement adéquate. L'on souligne également les risques d'un passage de la détention au dénuement en cas de libération.
24. Fournir les documents appropriés constitue un aspect indispensable des programmes d'alternatives à la détention afin que les personnes aient la preuve de leur libération et ne risquent pas une autre détention et pour s'assurer qu'elles puissent louer un logement et accéder à l'emploi, aux services de santé et à l'éducation. Dans les cas où les conditions de la libération prévoient le dépôt ou la remise du passeport ou des documents d'identité, les individus devraient néanmoins recevoir des documents de substitution¹².
25. L'évaluation et le contrôle indépendants et transparents sont des aspects importants de tout programme d'alternatives à la détention. A cet égard, le rôle important de la société civile et des ONG offrant des services et/ou faisant du suivi de projets, en étroite coopération avec les autorités gouvernementales, a été reconnu.

¹¹ Voir les Règles minima des Nations Unies pour l'élaboration de mesures non privatives de liberté (Règles de Tokyo), adoptées par la Résolution de l'Assemblée Générale du 14 décembre 1990 (Résolution 45/110), para. 2.6.

¹² Voir le cas des réfugiés et des demandeurs d'asile, article 27 de la Convention relative au statut des réfugiés de 1951.

Sélection et évaluation

26. Les méthodes de sélection et d'évaluation ont été identifiées comme des éléments essentiels de tout programme de détention bien qu'il ait été souligné que de nombreux pays continuent de fonder les décisions concernant la détention ou la libération sur des intérêts publics, sur des suppositions non avérées, sur des avantages administratifs et/ou sur des considérations financières. Les Etats qui disposent de mécanismes de sélection et d'évaluation ont rapporté de meilleurs résultats dans l'observance.
27. Le modèle en cinq étapes pour l'évaluation et le placement dans la communauté (CAP) de la Coalition Internationale contre la Détention a été accueilli comme un modèle méritant de futurs développements¹³. Il permet aux gouvernements d'évaluer la pertinence d'un programme alternatif spécifique pour un individu, par exemple en identifiant des vulnérabilités particulières, en prenant en compte d'autres facteurs individuels pertinents tels que le stade dans le processus de migration, la destination projetée, les liens familiaux et communautaires, la confiance dans le processus, le comportement passé en matière de discipline et de caractère, le risque de fuite ou les antécédents judiciaires.
28. Le modèle CAP aide les gouvernements à prendre des décisions informées sur les meilleures conditions de placement, de gestion et d'appui pour chaque individu. Il évalue le niveau de justesse dans le placement dans la communauté, en incluant tant les nécessités de la communauté que les risques éventuels pour celle-ci. L'évaluation de la communauté comprend la gestion des cas, les conseils et l'interprétation juridiques, la possibilité de satisfaire les besoins fondamentaux et la documentation. Trouver les circonstances communautaires adéquates pour chaque individu est un élément important de succès ou d'échec d'un programme alternatif.

Surveillance communautaire et gestion des cas

29. La gestion des cas a été identifiée comme un facteur de succès clé dans plusieurs programmes d'alternatives à la détention réussis. La gestion des cas est une stratégie pour soutenir et gérer les individus en attendant que leur statut soit résolu, en mettant l'accent sur une prise de décision informée, sur une résolution rapide et juste des affaires et sur l'amélioration des mécanismes d'adaptation et du bien-être des individus.

¹³ Sampson, Mitchell, et Bowring, *There are Alternatives* (supra n 1): Etape 1: Présupposer que la détention n'est pas nécessaire; Etape 2: Sélectionner et évaluer chaque cas individuellement; Etape 3: Evaluer le contexte communautaire; Etape 4: Mettre si nécessaire des conditions à la libération; Etape 5: Ne mettre en détention qu'en dernier recours pour des cas exceptionnels.

30. La gestion des cas devrait faire partie d'un processus intégré, commençant à une étape précoce du processus d'immigration ou d'asile et continuant jusqu'à l'obtention de l'asile ou d'un autre statut permettant le séjour régulier ou jusqu'à la déportation. Il a été souligné que le fait de donner des informations claires et complètes sur les processus d'asile, de migration et/ou de rapatriement, ainsi que sur les conséquences du manque de coopération, est un élément des programmes alternatifs couronnés de succès. Ceci est le plus souvent obtenu via des programmes individuels de surveillance et des cas de gestion. Il a aussi été démontré que la transparence, le partage actif d'informations et une bonne coopération entre tous les acteurs impliqués développe la confiance, en particulier, parmi les individus concernés.
31. Les aptitudes et la personnalité du personnel peuvent contribuer au succès ou à l'échec des programmes alternatifs. En conséquence, le recrutement et la formation du personnel impliqué dans la gestion des cas doivent être correctement mis en oeuvre, ce qui inclut de prévoir des formations, des cours et/ou des attestations adaptés. Les individus devraient avoir accès à des mécanismes non discriminatoires et discrets pour porter plainte et obtenir réparation en cas d'abus.

Liberté sous caution appuyée par une surveillance communautaire

32. Les systèmes traditionnels de caution peuvent fonctionner pour les demandeurs d'asile, les migrants et les apatrides. De bonnes pratiques suggèrent que les audiences en vue d'obtenir la liberté sous caution devraient être automatiques plutôt que sur demande. Dans les deux systèmes, la mise à la disposition d'une assistance juridique et d'interprètes est essentielle pour l'accès effectif à la liberté sous caution. Cependant, beaucoup de demandeurs d'asile, de migrants et d'apatrides manquent de moyens financiers pour pouvoir être libérés sous caution. La libération sous conditions, sans dépôt d'une somme d'argent, ou d'autres options peuvent éviter les discriminations basées sur les ressources financières inhérentes aux systèmes normaux de caution.
33. Un certain nombre de programmes alternatifs ont été identifiés comme relevant de bonnes pratiques. Ils combinent une aide pour le paiement de la caution avec une obligation de rendre des comptes, une surveillance et le bénéfice pour la personne concernée de conseils et d'orientation dans tous les domaines pertinents¹⁴.

¹⁴ Edwards, *Back to Basics*, examine spécifiquement le 'Toronto Bail Program' au Canada.

Gestion des cas dans le contexte du retour

34. Il a été largement reconnu que le rapatriement volontaire est préférable au retour forcé. De fait, beaucoup de gouvernements font des efforts considérables pour encourager cette solution, y compris grâce aux programmes d'aide au retour volontaire (ARV) de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM). Les aspects concernant la réintégration, comprenant l'assistance au retour, qui améliorent les perspectives pour les individus et les familles lors du retour, peuvent s'inscrire dans un processus visant à obtenir des rapatriements réellement volontaires.
35. Cependant, les services de gestion des cas limités aux procédures d'expulsion et/ou à l'assistance au retour sont considérés comme insuffisants. Les programmes ayant examiné toutes les possibilités légales de séjour ont abouti à un taux plus élevé de rapatriements que ceux qui se concentraient uniquement sur le retour. Ceci est attribué à la confiance des personnes concernées dans le processus et à leur prise de conscience que toutes les possibilités légales pour rester avaient été épuisées. De plus, il ressort de l'expérience des gouvernements ainsi que des travaux de recherche que traiter les personnes avec respect et dignité tout au long des processus d'asile ou d'immigration contribue à un engagement effectif dans ce processus et améliore les résultats concernant les retours volontaires.
36. Certains programmes montrent que les familles ont un plus grand intérêt à coopérer si leurs besoins sont satisfaits et si, en même temps, on les aide à réaliser que leur séjour irrégulier n'est pas viable.
37. En plus des services appropriés, une orientation adéquate ainsi que l'espace et le temps suffisants pour que les individus et les familles fassent face à leurs perspectives futures, sont des éléments essentiels de la surveillance communautaire. La gestion des cas crée un espace pour donner du pouvoir aux familles et aux individus, y compris en leur prodiguant la capacité de travailler sur les options migratoires qui sont à leur disposition. En instaurant la confiance et la foi dans le système, la gestion des cas peut aider le gouvernement à concevoir et à mettre en place des politiques migratoires sensibles tant aux impératifs de gestion des migrations qu'aux droits de l'homme.

HCR / HCDH
Juillet 2011

Liste des participants*

Essam Al-Mahbashi	Ministère des Affaires Etrangères, Yémen
Philip Amaral	Service jésuite des réfugiés Europe, Belgique
Niclas Axelsson	Swedish Migration Board
Megumi Ban	Association japonaise pour les réfugiés
Yonatan Berman	Centre d'assistance pour les travailleurs migrants, Israël
Michelle Brane	Women's Refugee Commission, Etats-Unis d'Amérique
Pablo Ceriani Cernadas	Centre pour les Droits de l'Homme, Université Nationale de Lanus, Argentine
Amal de Chickera	The Equal Rights Trust, Royaume-Uni
Lindsey Cole	Service de l'Immigration et des Douanes, Etats-Unis d'Amérique
Phyllis A. Coven	Bureau de la politique et de l'organisation de la détention, Département de la Sécurité Nationale, Etats-Unis d'Amérique
Svetlana Djackova	Centre Letton pour les Droits de l'Homme
Ruben Fondevilla	Assistant du Président du Conseil d'Etat, Philippines
Ana Fonseca	Organisation internationale pour les migrations
Felipe González Morales	Commission Interaméricaine des Droits de l'Homme
Anna Guida	Agence des Services Frontaliers du Canada
Teresa Harvey	Agence des Services Frontaliers du Canada
Rick Jones	Refugee Action, Royaume-Uni
Major Ziad Kaedbey	Ministère de l'Intérieur, Liban
Prasad Kariyawasam	Comité des Nations Unies sur les travailleurs migrants
Hatem Kotrane	Comité des Nations Unies des droits de l'enfant
Sue Le Mesurier	Fédération Internationale de la Croix-Rouge
Grant Mitchell	International Detention Coalition

* L'affiliation institutionnelle est donnée à des fins d'identification uniquement.

Ing. José Antonio Robles Urquiza	Institut National des Migrations, Mexique
Robyn Sampson	Université La Trobe, Australie
Dave Scott	Toronto Bail Program, Canada
Adriano Silvestri	Agence européenne des droits fondamentaux
Pieter Stockmans	Vluchtelingenwerk Vlaanderen (Action Réfugiés Flandre), Belgique
Karen Tatom	U.K. Border Agency Office of the Children's Champion, Agence britannique pour la gestion des frontières
Remco Terpstra	Département de la Politique Migratoire, Ministère de l'Intérieur et des Relations du Royaume, Pays-Bas
Vladimir Tochilovsky	Groupe de travail des Nations Unies sur la détention arbitraire
Kristina Touzenis	Organisation internationale pour les migrations
George Tugushi	Comité pour la prévention de la torture, Conseil de l'Europe
Karen Visser	Département d'Immigration et de Citoyenneté, Australie
Michael J.V. White	Commission néo-zélandaise des Droits de l'Homme
Nicola Whittaker	Avocats pour les Droits de l'Homme, Afrique du Sud
Andreas Wigger	Comité International de la Croix-Rouge
Chow Wing Hang	Security Bureau Central Government Offices, Gouvernement de la Région administrative spéciale de Hong Kong
Ritske Zuidema	Département de la politique migratoire, Ministère de l'Intérieur et des Relations du Royaume, Pays-Bas
Pour le HCDH	Bacre Ndiaye, Mona Rishmawi, Pia Oberoi, Miguel de la Lama, Heather Barclay, Jennifer Kraft, Maria Soledad Pazo
Pour le HCR	Erika Feller, Janice Marshall, Alice Edwards, Alexander Beck, Mark Manly, Davide Torzilli, Pierfrancesco Maria Natta, Michele Cavinato, Kahin Ismail, Rebeca Cenalmor-Rejas, Claire Inder



Réunion d'experts

Dakar, Sénégal,
23 et 24 mai 2011

Interprétation de la Convention de 1961 et prévention de l'apatridie chez les enfants

Résumé des conclusions

Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) a organisé une réunion d'experts sur l'interprétation de la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie (Convention de 1961) à Dakar, au Sénégal, les 23 et 24 mai 2011. Coparrainée par l'*Open Society Justice Initiative*, cette rencontre était la troisième d'une série de réunions d'experts sur l'apatridie organisées dans le cadre du 50^e anniversaire de la Convention de 1961. Elle s'est essentiellement attachée à interpréter les Articles 1 à 4 de la Convention de 1961 et les garanties que celle-ci prévoit en matière de prévention de l'apatridie, en particulier chez les enfants¹. Un document de travail a été préparé pour la réunion*. Trente-trois participants venus de 18 pays et experts de gouvernements et d'ONG, du monde universitaire et judiciaire, ainsi que des professions juridiques et des organisations internationales ont contribué aux débats et à la rédaction des conclusions.

La réunion a débattu de l'octroi de la nationalité aux personnes, en particulier aux enfants qui, autrement, seraient apatrides et qui ne sont nés ni sur le territoire d'un État ni de parents ressortissants d'un État et se trouvant à l'étranger. La discussion a essentiellement été consacrée à l'examen du moment où un enfant ou une personne serait «autrement, apatride» au sens de la Convention de 1961. Elle a également porté sur l'octroi de la nationalité aux enfants trouvés et sur l'extension de la portée territoriale de la Convention de 1961 aux navires battant pavillon de l'État partie concerné et aux aéronefs immatriculés sur le territoire de cet État. Tout au long de la réunion, les participants ont examiné les obligations découlant de la Convention de 1961 à la lumière des traités régionaux et universels relatifs aux droits de l'homme. Le résumé des conclusions qui suit ne représente pas nécessairement les opinions individuelles des participants ou du HCR mais reflète largement les consensus et les recommandations majeurs qui se sont dégagés de la discussion.

¹ Le HCR a organisé une série de réunions d'experts sur la doctrine de l'apatridie dans le contexte du 50^e anniversaire de la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie. Les discussions avaient pour objectif de préparer, dans le cadre du mandat du HCR concernant l'apatridie, des principes directeurs sur les questions suivantes: définition d'un «apatride» à l'Article 1(1) de la Convention de 1954 relative au statut des apatrides; concept d'apatridie *de facto*; procédures permettant de déterminer si une personne est apatride; statut (en termes de droits et d'obligations) à accorder aux apatrides en vertu de la législation nationale; et portée des garanties juridiques internationales permettant de prévenir l'apatridie chez les enfants ou à la naissance.

* G. R. de Groot, *Preventing Statelessness among Children: Interpreting Articles 1-4 of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness and Relevant International Human Rights Norms*.

Impact des normes internationales des droits de l'homme sur la Convention de 1961

1. L'Article 15 de la Déclaration universelle des droits de l'homme établit le droit de tout individu à une nationalité. Ce droit est fondamental pour la jouissance concrète de l'éventail complet des droits de l'homme. La Convention de 1961 a pour objet et pour but de prévenir et de réduire les cas d'apatridie, garantissant ainsi le droit de tout individu à une nationalité. Elle définit pour cela les règles relatives à l'acquisition, à la renonciation, à la perte et à la privation de la nationalité que devront respecter les États contractants.
2. Toutefois, les dispositions de la Convention de 1961 doivent être lues à la lumière des évolutions ultérieures du droit international, en particulier du droit international relatif aux droits de l'homme. Sont particulièrement pertinents à cet égard des traités tels que la Convention internationale de 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (CIEDR), le Pacte international de 1966 relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), la Convention de 1979 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW), la Convention de 1989 relative aux droits de l'enfant (CDE) et la Convention de 2006 relative aux droits des personnes handicapées. Nous citerons également les instruments régionaux relatifs aux droits de l'homme, tels que la Convention américaine des droits de l'homme de 1969, la Charte africaine de 1990 relative aux droits et au bien-être de l'enfant, la Convention européenne de 1997 sur la nationalité, la Charte arabe des droits de l'homme de 2004, la Convention des droits de l'enfant en Islam de 2005 et la Convention du Conseil de l'Europe de 2006 sur la prévention des cas d'apatridie en relation avec la succession d'États.

Importance primordiale de la Convention relative aux droits de l'enfant et des traités régionaux des droits de l'homme reconnaissant le droit qu'a tout enfant d'acquérir une nationalité

3. La CDE revêt une importance primordiale pour déterminer le champ d'application des obligations de la Convention de 1961 visant à prévenir l'apatridie chez les enfants. Tous les États membres des Nations Unies sauf deux sont parties à la CDE. L'ensemble des États contractants de la Convention de 1961 sont aussi parties à la CDE.
4. Plusieurs dispositions de la CDE sont des outils importants pour interpréter les Articles 1 à 4 de la Convention de 1961. L'Article 7 prévoit que tout enfant a le droit d'acquérir une nationalité, tandis que l'Article 8 garantit que tout enfant a le droit de préserver son identité, y compris sa nationalité. L'Article 2 est une clause générale de non-discrimination qui s'applique à tous les droits matériels inscrits dans la CDE, y compris aux Articles 7 et 8. L'Article 3 s'applique aussi conjointement aux Articles 7 et 8 et stipule que dans toutes les décisions qui concernent les enfants, y compris en matière de nationalité, *l'intérêt supérieur de l'enfant* doit être une considération primordiale.

5. Il découle des Articles 3 et 7 de la CDE qu'un enfant ne peut être laissé apatride pendant une période prolongée. Les obligations imposées aux États par la CDE ne visent pas seulement le pays de naissance d'un enfant mais aussi tous les pays avec lesquels un enfant a un lien, par exemple de filiation. Dans le contexte de la succession d'États, les États prédécesseurs et successeurs peuvent aussi avoir des obligations.
6. Les États parties à la CDE qui sont également parties à la Convention américaine des droits de l'homme ou à la Charte africaine relative aux droits et au bien-être de l'enfant ont l'obligation explicite d'accorder automatiquement la nationalité à la naissance aux enfants nés sur leur territoire qui, autrement, seraient apatrides.

Impact des normes relatives à l'égalité des sexes sur les dispositions de la Convention de 1961

7. Le principe de l'égalité des sexes inscrit dans le PIDCP et la CEDAW doit être pris en considération lors de l'interprétation de la Convention de 1961. L'Article 9(2) de la CEDAW notamment garantit que les femmes ont des droits égaux à ceux des hommes s'agissant de leur capacité à conférer une nationalité à leurs enfants.
8. Avant l'adoption du PIDCP (1966) et de la CEDAW (1979), de nombreuses lois sur la nationalité établissaient des discriminations sur la base du sexe. La Convention de 1961 reconnaît que l'apatridie peut découler de conflits de lois dans le cas d'enfants, légitimes ou illégitimes, nés de parents de nationalité différente, en raison de dispositions de la législation sur la nationalité limitant le droit des femmes de transmettre leur nationalité. L'Article 1(3) de la Convention de 1961 énonce donc une garantie exigeant qu'un État accorde la nationalité à un enfant dont la mère possède la nationalité de cet État si, autrement, il serait apatride.
9. Aujourd'hui, la plupart des États contractants de la Convention de 1961 ont introduit le principe de l'égalité entre les hommes et les femmes dans leur législation sur la nationalité comme le prescrivent le PIDCP et la CEDAW, limitant ainsi l'importance de la garantie prévue à l'Article 1(3). Cette garantie reste pertinente dans les États où les femmes ont encore un traitement moins favorable que les hommes concernant la capacité de transmettre leur nationalité à leurs enfants. Bien que l'Article 1(3) de la Convention de 1961 porte uniquement sur la situation de l'égalité pour les mères, à la lumière du principe d'égalité énoncé dans le PIDCP et la CEDAW, un enfant né sur le territoire d'un État contractant et dont le père possède la nationalité de cet État doit aussi acquérir cette nationalité à la naissance si, autrement, il serait apatride.

Quand une personne serait-elle «autrement, apatride»?

Définition de l' «apatridie» au sens de la Convention de 1961

10. Les Articles 1 et 4 de la Convention de 1961 exigent uniquement des États qu'ils accordent leur nationalité aux personnes qui «autrement, seraient apatrides». La Convention ne définit toutefois pas le terme «apatride». C'est l'Article 1(1) de la Convention de 1954 relative au statut des apatrides (Convention de 1954) qui établit la définition internationale d'un «apatride» comme une personne «qu'aucun État ne considère comme son ressortissant par application de sa législation». Selon la Commission du droit international, cette définition fait désormais partie du droit international coutumier et est pertinente pour déterminer le champ d'application de l'expression «autrement, apatride» au sens de la Convention de 1961.
11. Les dispositions d'exclusion énoncées à l'Article 1(2)² de la Convention de 1954 limitent la portée des obligations qui incombent aux États en vertu de la Convention de 1954. Cependant, elles ne peuvent être utilisées pour déterminer la portée personnelle de la Convention de 1961. Plutôt que d'exclure certaines catégories d'individus considérés comme ne méritant pas ou n'ayant pas besoin de la protection contre l'apatridie, la Convention de 1961 adopte une approche différente. Elle permet aux États contractants d'appliquer certaines exceptions, dont elle donne une liste exhaustive, aux personnes auxquelles ils seraient autrement obligés d'accorder la nationalité³.

² L'Article 1(2) de la Convention de 1954 stipule que:

Cette Convention ne sera pas applicable:

- i) Aux personnes qui bénéficient actuellement d'une protection ou d'une assistance de la part d'un organisme ou d'une institution des Nations Unies autre que le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, tant qu'elles bénéficieront de ladite protection ou de ladite assistance;
- ii) Aux personnes considérées par les autorités compétentes du pays dans lequel ces personnes ont établi leur résidence comme ayant les droits et les obligations attachés à la possession de la nationalité de ce pays;
- iii) Aux personnes dont on aura des raisons sérieuses de penser:
 - a) Qu'elles ont commis un crime contre la paix, un crime de guerre ou un crime contre l'humanité, au sens des instruments internationaux élaborés pour prévoir des dispositions relatives à ces crimes;
 - b) Qu'elles ont commis un crime grave de droit commun en dehors du pays de leur résidence avant d'y être admises;
 - c) Qu'elles se sont rendues coupables d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies.

³ La Convention établit aussi des exceptions à la règle générale selon laquelle les personnes ne doivent pas perdre leur nationalité ou en être privées si cela doit aboutir à l'apatridie. Toutefois, cet aspect n'entrait pas dans le domaine d'étude de cette réunion d'experts.

Mettre l'accent sur la situation des enfants

12. Le concept d'«autrement, apatride» nécessite de déterminer la nationalité d'un enfant et non pas seulement de vérifier si ses parents sont apatrides. Un enfant peut aussi être «autrement, apatride» si l'un de ses parents ou les deux possèdent une nationalité mais ne peuvent la transmettre à leurs enfants. Le test consiste à savoir si un enfant est apatride parce qu'il n'acquiert ni la nationalité de ses parents ni celle de son État de naissance; il ne s'agit pas de savoir si les parents d'un enfant sont apatrides. Il est donc insuffisant de restreindre l'application des garanties contre l'apatridie aux enfants de parents apatrides compte tenu des différentes manières dont un enfant peut devenir apatride et des obligations qui incombent aux États en vertu de la Convention de 1961.

Détermination de la non-possession d'une nationalité étrangère

13. Un État contractant doit reconnaître qu'une personne n'est pas un ressortissant d'un État particulier si les autorités de cet État refusent de la reconnaître comme un ressortissant⁴. Un État partie à la Convention de 1961 ne peut se soustraire à son obligation d'accorder sa nationalité à une personne qui, autrement, serait apatride en s'appuyant sur son interprétation de la législation sur la nationalité d'un autre État qui se trouve en conflit avec l'interprétation appliquée par l'État concerné⁵.

Nationalité indéterminée

14. Certains États peuvent conclure qu'un enfant est de «nationalité indéterminée». Dans ce cas, les États doivent chercher à établir dès que possible si un enfant est «autrement, apatride», afin de ne pas prolonger son statut de nationalité indéterminée. Pour que les Articles 1 et 4 de la Convention de 1961 s'appliquent, cette période ne doit pas dépasser cinq ans, soit la période de résidence maximale pouvant être requise en vertu de l'Article 1(2)(b) de la Convention de 1961 dans l'État qui applique la procédure de demande (voir paragraphe 28 ci-dessous). Pendant la période où ils sont considérés comme ayant une nationalité indéterminée, ces enfants doivent avoir accès à tous les services sociaux dans les mêmes conditions que les enfants ressortissants du pays. Si un État contractant a choisi d'accorder automatiquement sa nationalité aux enfants qui, autrement, seraient apatrides, les enfants de nationalité indéterminée doivent être considérés comme possédant la nationalité de l'État de naissance, à moins et jusqu'à ce que la possession d'une autre nationalité soit démontrée.

⁴ Un État peut refuser de reconnaître une personne comme l'un de ses ressortissants soit en déclarant explicitement qu'il n'est pas l'un de ses ressortissants soit en ne répondant pas à des demandes cherchant à confirmer qu'une personne est un ressortissant de cet État. Le sujet a été étudié plus en détail dans HCR, *Réunion d'experts sur le concept d'apatride en droit international*, septembre 2010 (compilation présente) et HCR, *Réunion d'experts sur les procédures de détermination de l'apatridie et le statut des apatrides*, avril 2011 (compilation présente).

⁵ S'agissant de l'importance cruciale de l'opinion de l'État concerné pour déterminer si une personne est l'un de ses ressortissants ou est apatride, voir HCR, *Réunion d'experts sur le concept d'apatride en droit international*, septembre 2010 (compilation présente).

Possibilité d'acquérir la nationalité d'un parent par enregistrement

15. La responsabilité d'accorder la nationalité aux enfants qui, autrement, seraient apatrides n'est pas engagée lorsqu'un enfant est né sur le territoire d'un État et est apatride mais pourrait acquérir la nationalité d'un parent par enregistrement auprès d'un État dont ce parent est ressortissant, ou par une procédure similaire comme une déclaration ou l'exercice d'un droit d'option. Toutefois, en règle générale, un État contractant n'est autorisé à maintenir une exception à l'octroi de sa nationalité à un enfant qui, autrement, serait apatride que si l'enfant peut acquérir la nationalité d'un parent dès sa naissance et que l'État d'un parent ne peut refuser l'octroi de la nationalité. Il est recommandé que les États qui maintiennent cette exception aident les parents à engager la procédure nécessaire auprès des autorités de l'État de nationalité des parents.
16. De plus, cette exception ne doit pas être déclenchée si les parents d'un enfant ont de bonnes raisons de ne pas enregistrer leur enfant dans l'État de leur propre nationalité. Les États appliquent normalement le test du *caractère raisonnable* à cet égard. Cela consiste à déterminer si l'on pourrait raisonnablement attendre d'un individu qu'il fasse des démarches pour acquérir la nationalité dans les circonstances particulières du cas d'espèce.

Considérations relatives aux enfants réfugiés

17. Compte tenu de la nature même du statut de réfugié, des parents réfugiés ne peuvent contacter leurs autorités consulaires pour enregistrer leurs enfants nés à l'étranger afin d'acquérir ou de confirmer leur nationalité. Si les réfugiés reconnus en vertu de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés («Convention de 1951») ou de la définition élargie du réfugié qui possèdent officiellement une nationalité sont considérés comme des apatrides *de facto*⁶, la plupart des réfugiés ne sont pas apatrides au sens de l'Article 1(1) de la Convention de 1954. Compte tenu du fait que l'Acte final de la Convention de 1961 contient une recommandation non contraignante selon laquelle les individus qui sont apatrides de fait doivent, dans toute la mesure du possible, être traités comme des apatrides, le traitement des enfants nés de parents réfugiés présente des difficultés d'ordre pratique. Plus particulièrement, les parents réfugiés ne sont en principe pas en mesure de déclarer la naissance d'un enfant auprès des représentants consulaires de l'État d'origine ni de contacter les autorités compétentes pour obtenir la reconnaissance ou un certificat de la nationalité de l'enfant.

⁶ Bien que le concept d'apatridie *de facto* ne soit pas défini en droit international, la première réunion d'experts de cette série a étudié ce concept en détail et est parvenue à la définition opérationnelle suivante du terme: «Les apatrides *de facto* sont des personnes qui se trouvent hors du pays dont elles ont la nationalité et qui ne peuvent ou, pour des raisons valables, ne veulent se prévaloir de la protection de ce pays. La protection dans ce sens fait référence au droit à la protection diplomatique exercée par un État afin de remédier à un acte internationalement illicite commis contre l'un de ses ressortissants, ainsi qu'à la protection diplomatique et consulaire et à l'assistance de manière générale, y compris concernant le retour dans l'État de la nationalité.» HCR, *Réunion d'experts sur le concept d'apatride en vertu du droit international*, septembre 2010 (compilation présente), par. 30.

18. Les États sont encouragés à offrir aux enfants réfugiés la possibilité d'acquérir la nationalité du pays de naissance comme le prévoit l'Article 1(1) de la Convention de 1961. Lorsque l'enfant d'un réfugié est né apatride, la garantie énoncée à l'Article 1 s'applique et les considérations relatives aux enfants qui, autrement, seraient apatrides discutées au cours de la réunion d'experts sont pertinentes. Toutefois, lorsque l'enfant d'un réfugié a acquis la nationalité du pays d'origine de ses parents à sa naissance, il n'est pas souhaitable de prévoir l'octroi automatique de la nationalité à la naissance en vertu de l'Article 1(1) de la Convention de 1961, en particulier dans les cas où la double nationalité n'est pas autorisée dans l'un des États ou les deux. Les enfants réfugiés et leurs parents doivent avoir la possibilité de décider par eux-mêmes si ces enfants doivent acquérir ou non la nationalité du pays de naissance, en tenant compte des projets de solution durable future qu'ils peuvent avoir (par exemple rapatriement librement consenti imminent dans le pays d'origine).

Octroi de la nationalité aux enfants nés sur le territoire d'un État contractant et qui, autrement, seraient apatrides (Convention de 1961, Articles 1(1) et 1(2))

Relation entre les Articles 1 et 4

19. La Convention de 1961 et les normes régionales et universelles des droits de l'homme pertinentes n'imposent pas les règles fondamentales d'acquisition et de retrait de la nationalité par les États. La Convention de 1961 n'exige pas des États qu'ils adoptent un régime purement de *jus soli*, en vertu duquel les États accordent la nationalité à tous les enfants nés sur leur territoire. De même, elle ne demande pas l'adoption du principe du *jus sanguinis*. La Convention de 1961 prévoit plutôt que dans les cas où un enfant serait autrement apatride, l'État contractant dans lequel l'enfant est né doit lui accorder la nationalité afin d'éviter l'apatridie. Dans le cas où un enfant a pour parent le ressortissant d'un État contractant se trouvant sur le territoire d'un État non contractant, une obligation subsidiaire intervient et l'État de la nationalité des parents doit accorder sa nationalité à l'enfant si celui-ci serait, autrement, apatride. En conséquence, la Convention de 1961 traite les conflits de législation sur la nationalité par une approche qui s'inspire des principes à la fois du *jus soli* et du *jus sanguinis*.

Options d'octroi de la nationalité pour respecter les obligations de la Convention de 1961

20. L'Article 1 de la Convention de 1961 fournit aux États contractants plusieurs autres moyens d'accorder la nationalité à des enfants nés sur leur territoire qui, autrement, seraient apatrides. Ces États peuvent soit prévoir l'acquisition automatique (*ex lege*, ou de plein droit) de leur nationalité à la naissance en application de l'Article 1(1)(a), soit l'acquisition de la nationalité sur dépôt d'une demande, conformément à l'Article 1(1)(b). L'Article 1 de la Convention de 1961 permet également aux États contractants de prévoir l'octroi automatique de leur nationalité à des enfants nés sur leur territoire qui, autrement, seraient apatrides ultérieurement, à l'âge fixé par leur législation.
21. Un État contractant peut appliquer une combinaison de ces moyens en prévoyant différents modes d'acquisition de sa nationalité en fonction du niveau d'attachement de l'individu à l'État. Par exemple, un État contractant peut prévoir l'acquisition automatique de sa nationalité par les enfants nés sur son territoire qui, autrement, seraient apatrides dont les parents ont un statut de résidence permanent ou légal dans le pays, tandis qu'il peut demander une procédure de demande pour ceux dont les parents ne bénéficient pas d'un droit de résidence légale. Toutefois, toute différence de traitement entre divers groupes ne peut se fonder sur des motifs discriminatoires et doit être raisonnable et proportionnée.

Acquisition de la nationalité à la naissance ou le plus tôt possible après la naissance

22. Les règles permettant de prévenir l'apatridie chez les enfants énoncées aux Articles 1(1) et 1(2) de la Convention de 1961 doivent être lues à la lumière des traités des droits de l'homme ultérieurs, qui reconnaissent le droit de tout enfant d'acquérir une nationalité, en particulier si, autrement, il serait apatride. Le droit de tout enfant d'acquérir une nationalité (CDE Article 7) et le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant (CDE Article 3) créent ensemble la présomption selon laquelle les États doivent prévoir dans leur législation l'acquisition automatique de leur nationalité à la naissance par un enfant né sur leur territoire qui, autrement, serait apatride, conformément à l'Article 1(1)(a) de la Convention de 1961.
23. Lorsque les États contractants optent pour une procédure de dépôt de demande pour accorder leur nationalité à des enfants qui, autrement, seraient apatrides, les évolutions du droit international relatif aux droits de l'homme créent une forte présomption en vertu de laquelle les États doivent limiter les exigences liées à ces demandes, afin de permettre aux enfants d'acquérir la nationalité le plus vite possible après leur naissance.
24. La présomption voulant que les États doivent accorder leur nationalité à un enfant soit immédiatement à sa naissance, soit le plus tôt possible après sa naissance ressort clairement parmi les États qui sont parties non seulement à la CDE mais aussi aux instruments régionaux relatifs aux droits de l'homme, en particulier à la Convention américaine des droits de l'homme et à la Charte africaine relative aux droits et au bien-être de l'enfant. L'Article 20 de la Convention américaine et l'Article 6 de la Charte africaine stipulent explicitement qu'un enfant doit acquérir la nationalité de son pays de naissance si, autrement, il serait apatride.

Conditions pouvant être imposées concernant l'acquisition de la nationalité sur dépôt d'une demande (Convention de 1961, Article 1(2))

25. Lorsque les États contractants choisissent d'accorder la nationalité sur dépôt d'une demande conformément à l'Article 1(1)(b) de la Convention de 1961, ils peuvent le faire sous réserve du respect de certaines conditions. Les conditions autorisées sont définies par la liste exhaustive énoncée à l'Article 1(2) de la Convention de 1961 et comprennent: une période déterminée pour souscrire une demande commençant immédiatement après l'âge de la majorité (Article 1(2)(a)); le fait d'avoir résidé habituellement dans l'État contractant pendant une durée déterminée, qui ne doit pas excéder dix ans au total, dont cinq ans au plus précédant immédiatement le dépôt de la demande (Article 1(2)(b)); des restrictions liées aux antécédents criminels (Article 1(2)(c)); et que l'intéressé n'ait pas acquis à la naissance ou postérieurement une nationalité (Article 1(2)(d)). Toute autre condition supplémentaire violerait les termes de la Convention de 1961.
26. L'utilisation du futur «sera» («Cette nationalité sera accordée...») indique qu'un État contractant doit accorder sa nationalité aux enfants nés sur son territoire qui, autrement, seraient apatride lorsque les conditions énoncées à l'Article 1(2) et incorporées à leur procédure de demande sont satisfaites. Le caractère exhaustif de la liste des conditions possibles signifie que les États ne peuvent imposer des exigences supplémentaires à l'octroi de la nationalité à celles stipulées dans la Convention de 1961. En conséquence, l'instauration d'une procédure de naturalisation discrétionnaire pour les enfants qui, autrement, seraient apatrides, n'est pas autorisée en vertu de la Convention de 1961. Un État peut choisir de n'appliquer aucune des conditions autorisées et accorder simplement sa nationalité sur dépôt d'une demande.

Délai de dépôt d'une demande (Convention de 1961, Article 1(2)(a))

27. Conformément aux évolutions du droit international relatif aux droits de l'homme, les États contractants qui choisissent d'accorder la nationalité sur dépôt d'une demande en application de l'Article 1(1)(b) de la Convention de 1961 doivent accepter de telles demandes déposées par des enfants nés sur leur territoire qui, autrement, seraient apatrides le plus tôt possible après leur naissance et pendant leur enfance. Toutefois, lorsque des États contractants fixent un délai au dépôt ultérieur de demande de personnes nées sur leur territoire qui, autrement, seraient apatrides, ils doivent accepter les demandes souscrites pendant une période commençant au plus tard à l'âge de 18 ans et ne pouvant se terminer avant 21 ans, conformément à l'Article 1(2)(a) de la Convention de 1961. Ces dispositions garantissent que les individus nés sur le territoire d'un État contractant qui, autrement, seraient apatrides disposent d'un délai d'au moins trois ans après leur majorité pour déposer leur demande.

Condition de la résidence habituelle (Convention de 1961, Article 1(2)(b))

28. Parmi les conditions autorisées dont la liste exhaustive figure à l'Article 1(2)(b) de la Convention de 1961, les États peuvent stipuler qu'un individu né sur leur territoire qui, autrement, serait apatride doit avoir eu une «résidence habituelle» sur le territoire du pays où il est né pendant une certaine période pour acquérir la nationalité de ce pays. Cette période ne doit pas excéder dix ans au total, dont cinq ans au plus précédant immédiatement le dépôt de la demande. «Résidence habituelle» doit s'entendre comme une résidence stable et factuelle. La Convention de 1961 n'autorise pas les États contractants à soumettre le dépôt d'une demande d'acquisition de la nationalité par des individus qui, autrement, seraient apatrides à la condition d'une résidence *légitime*.
29. Lorsqu'il est difficile d'établir si une personne réside habituellement dans un pays ou un autre, par exemple à cause d'un mode de vie nomade, il convient de conclure que ces personnes résident habituellement dans les deux pays.
30. Les États doivent définir des critères objectifs permettant aux individus de prouver leur résidence habituelle. Toutefois, la liste des éléments pouvant servir à prouver cette résidence ne doit jamais être exhaustive.

Antécédents criminels (Convention de 1961, Article 1(2)(c))

31. La condition se rapportant à ce que l'intéressé n'ait pas été déclaré coupable d'une infraction contre la sécurité nationale ou qu'il n'ait pas été condamné à une peine d'emprisonnement d'au moins cinq années pour fait criminel énoncée à l'Article 1(2)(c) fait référence aux antécédents criminels d'une personne qui, autrement, serait apatride et non pas aux actes de ses parents.
32. Les conséquences pénales liées à la présence illégale sur le territoire d'un État ne doivent jamais être utilisées pour refuser l'octroi de la nationalité en vertu de l'Article 1(2)(c) à un individu qui, autrement, serait apatride.
33. Le fait qu'un crime soit qualifié d'«infraction contre la sécurité nationale» doit être jugé au regard des normes internationales et non pas simplement par une qualification décidée par l'État concerné. De même, la pénalisation d'actes spécifiques et les normes de condamnation doivent respecter les normes et le droit international relatifs aux droits de l'homme.

Que l'intéressé «n'ait pas acquis à la naissance ou postérieurement une nationalité» (Convention de 1961, Article 1(2)(d))

34. Lorsqu'un État contractant exige qu'un individu «n'ait pas acquis à la naissance ou postérieurement une nationalité» pour acquérir sa nationalité à l'issue du dépôt d'une demande en vertu de l'Article 1(2)(d), le requérant est réputé n'avoir pas acquis à la naissance ou postérieurement une nationalité et la charge de la preuve incombe à l'État, lequel doit prouver le contraire. La possession par un demandeur de documents d'un autre État manifestement faux ou obtenus de manière frauduleuse ne nie pas la présomption selon laquelle un individu n'a pas acquis à la naissance ou postérieurement une nationalité.

Octroi de la nationalité aux personnes qui, autrement, seraient apatrides, nées de parents ressortissants d'États contractants se trouvant à l'étranger (Convention de 1961, Articles 1(4), 1(5) et 4)

35. L'Article 1 de la Convention de 1961 place la responsabilité première de l'octroi de la nationalité à des enfants qui, autrement, seraient apatrides afin de prévenir l'apatridie sur les États contractants sur le territoire duquel ces enfants sont nés. La Convention de 1961 énonce aussi deux règles subsidiaires. La première figure à l'Article 1(4) lorsqu'un enfant qui, autrement, serait apatride est né dans un État contractant de parents ressortissants d'un autre État contractant mais n'acquiert pas automatiquement la nationalité du pays de naissance et soit a dépassé l'âge fixé pour demander la nationalité soit ne peut remplir les conditions de résidence imposées. Dans ce cas, c'est à l'État contractant dont sont ressortissants les parents de l'individu concerné qu'il appartient d'accorder sa nationalité à cette personne. Dans les circonstances limitées où les États contractants doivent accorder leur nationalité à des enfants nés à l'étranger, dans un autre État contractant, et dont l'un des parents est leur ressortissant, les États peuvent exiger que l'individu souscrive une demande et réponde à certains critères énoncés à l'Article 1(5) et similaires à ceux prévus par l'Article 1(2), avec quelques différences.
36. La seconde règle subsidiaire s'applique lorsque les enfants d'un ressortissant d'un État contractant qui, autrement, seraient apatrides, sont nés dans un État non contractant. Cette règle est énoncée à l'Article 4. Bien que l'octroi de la nationalité dans ces circonstances soit obligatoire, l'Article 4 donne aux États contractants la possibilité d'accorder leur nationalité aux enfants de leurs ressortissants nés à l'étranger soit automatiquement à la naissance soit sur dépôt d'une demande, sous réserve des conditions dont la liste exhaustive figure à l'Article 4(2).
37. Comme l'Article 1, l'Article 4 de la Convention de 1961 doit être lu à la lumière des évolutions ultérieures du droit international relatif aux droits de l'homme. Le droit de tout enfant d'acquérir une nationalité énoncé à l'Article 7 de la CDE et le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant inscrit à l'Article 3 de la CDE créent une forte présomption selon laquelle les États contractants doivent prévoir dans leur législation l'acquisition automatique de leur nationalité à la naissance par un enfant né à l'étranger qui, autrement, serait apatride et dont l'un des parents est l'un de leurs ressortissants. Dans les cas où les États contractants exigent une procédure de dépôt d'une demande, le droit international relatif aux droits de l'homme, en particulier la CDE, oblige les États à accepter de telles demandes le plus tôt possible après la naissance.

Obligations implicites figurant aux Articles 1 et 4 de la Convention de 1961

Information appropriée

38. Les États contractants qui optent pour la procédure de dépôt d'une demande sont tenus de fournir le plus vite possible des informations détaillées sur la possibilité d'acquérir la nationalité du pays aux parents d'enfants qui, autrement, seraient apatrides.
39. Des informations doivent être communiquées aux personnes dont les enfants nés sur le territoire d'un État contractant sont, autrement, apatrides ou de nationalité indéterminée. Il ne suffit pas de mener une campagne d'information générale.

Frais

40. Lorsque les États contractants accordent la nationalité à des individus qui, autrement, seraient apatrides sur dépôt d'une demande, ils doivent accepter ces demandes gratuitement. Les frais indirects, comme pour l'authentification de documents, ne doivent pas constituer un obstacle empêchant les individus qui, autrement, seraient apatrides d'exercer leur droit d'acquérir la nationalité des États contractants.

Importance de l'enregistrement des naissances

41. Si les règles énoncées dans la Convention de 1961 s'appliquent, que la naissance d'un enfant soit enregistrée ou non, l'enregistrement à la naissance constitue néanmoins la meilleure preuve possible, laquelle facilitera en outre la mise en œuvre de la Convention de 1961 et des normes en matière de droits de l'homme s'y rattachant. L'Article 7 de la CDE demande de manière spécifique l'enregistrement de la naissance de *tous* les enfants et s'applique quel que soit la nationalité ou le statut administratif des parents en termes de résidence.

Mise en œuvre des obligations conventionnelles dans la législation nationale

42. Les États contractants sont invités à formuler leur réglementation sur la nationalité d'une manière qui rende claires les procédures par lesquelles ils mettent en œuvre leurs obligations découlant des Articles 1 à 4 de la Convention de 1961. Ce principe s'applique aussi aux pays dans lesquels les traités internationaux sont directement applicables en vertu de leur constitution ou de leur système juridique.

Enfants trouvés

43. Les enfants trouvés abandonnés sur le territoire d'un État contractant doivent être traités comme des enfants trouvés et acquièrent par conséquent la nationalité du pays où ils ont été trouvés. L'Article 2 de la Convention de 1961 ne définit pas un âge auquel un enfant peut être considéré comme un enfant trouvé. Les termes utilisés pour «enfant trouvé» dans chacun des cinq textes authentiques de la Convention de 1961 (anglais, français, espagnol, russe et chinois) révèlent certaines différences dans leur signification ordinaire, en particulier concernant l'âge des enfants couverts par cette disposition. La pratique des États révèle une large fourchette d'âge à l'intérieur de laquelle cette disposition s'applique; plusieurs États contractants limitent l'octroi de la nationalité aux enfants trouvés qui sont très jeunes (12 mois ou moins), tandis que la plupart appliquent leurs règles en faveur des enfants trouvés aux enfants plus âgés, y compris dans certains cas jusqu'à l'âge de la majorité.
44. La garantie que les États contractants accordent la nationalité aux enfants trouvés doit s'appliquer au minimum à tous les jeunes enfants qui ne sont pas encore en mesure de communiquer des informations précises quant à l'identité de leurs parents ou à leur lieu de naissance. Cette condition découle de l'objet et du but de la Convention de 1961 et aussi du droit de tout enfant d'acquérir une nationalité. Une interprétation contraire laisserait certains enfants apatrides.
45. Si un État fixe un âge limite auquel les enfants trouvés peuvent acquérir une nationalité, l'âge à prendre en compte est celui de la date à laquelle l'enfant a été trouvé et non pas celle à laquelle les autorités ont eu connaissance de l'existence de cet enfant.
46. La nationalité acquise par les enfants trouvés en application de l'Article 2 de la Convention de 1961 ne peut être perdue que s'il est prouvé que l'enfant concerné possède la nationalité d'un autre État.
47. Un enfant né sur le territoire d'un État contractant sans avoir de parents et juridiquement reconnu comme tel (p. ex. parce que l'enfant est illégitime et que la femme qui lui a donné naissance est légalement reconnue comme n'étant pas la mère) doit être traité comme un enfant trouvé et doit immédiatement acquérir la nationalité de l'État de naissance.

Application des garanties aux enfants nés à bord d'un navire ou d'un avion

48. L'extension du territoire d'un État contractant aux «navires» tels que le prévoit l'Article 3 de la Convention de 1961 doit être interprétée comme faisant référence à tous les «vaisseaux» enregistrés dans l'État contractant, que le navire en question soit destiné ou non au transport en haute mer.
49. Il découle de la signification ordinaire des termes utilisés à l'Article 3 que l'extension du territoire d'un État contractant aux navires battant pavillon de cet État et aux aéronefs immatriculés dans cet État s'applique aussi aux navires se trouvant dans les eaux territoriales ou dans le port d'un autre État ou aux aéronefs se trouvant dans un aéroport d'un autre État.

Dispositions transitoires

50. L'Article 12 de la Convention de 1961 stipule que si un État choisit d'accorder automatiquement sa nationalité aux enfants nés sur son territoire qui, autrement, seraient apatrides, cette obligation s'applique uniquement aux enfants nés sur le territoire de cet État *après l'entrée en vigueur* de la Convention de 1961 dans cet État.
51. Si un État contractant choisit d'accorder sa nationalité sur demande à des individus qui, autrement, seraient apatrides conformément aux dispositions de l'Article 1(1) et 1(2), les règles s'appliquent également pour l'État concerné aux enfants qui, autrement, seraient apatrides et qui sont nés avant l'entrée en vigueur de la Convention. Il en est de même pour l'Article 1(4) et la procédure de demande prévue à l'Article 4.
52. Toutefois, les États qui choisissent l'acquisition automatique de la nationalité doivent être encouragés à prévoir une procédure de demande transitoire pour les enfants apatrides nés avant l'entrée en vigueur de la Convention de 1961.

HCR

septembre 2011

Liste des participants*

Agnes Aidoo	Comité des Nations Unies des droits de l'enfant
René de Groot	Université de Maastricht, Pays-Bas
Marie Diop	Fonds des Nations Unies pour l'enfance, Sénégal
Edmund Foley	Institut pour les Droits de l'Homme et le Développement en Afrique, Gambie
Laurie Fransman	Juriste, Royaume-Uni
Sonja Hämäläinen	Ministère de l'Intérieur, Finlande
Katalin Haraszti	Office of the Ombudsman, Hongrie
Julia Harrington-Reddy	Open Society Justice Initiative, Etats-Unis d'Amérique
Sebastian Köhn	Open Society Justice Initiative, Etats-Unis d'Amérique
José Eduardo E. Malaya III	Département des Affaires Etrangères, Philippines
Bronwen Manby	Open Society Foundations, Royaume-Uni
Benyam Dawit Mezmur	Comité Africain d'Experts sur les Droits et le Bien-être de l'Enfant, Ethiopie
Carolina Moulin	Université Catholique Pontificale de Rio de Janeiro, Brésil
Gianluca Parolin	Université du Caire, Egypte
Antonio Pérez-Hernández	Ambassade espagnole, Sénégal
Alenka Prvinsek	Centre International pour le Développement de Politiques Migratoires, Autriche
Mary Grace Quintana	Département de la Justice, Philippines
Bernadette Renauld	Cour Constitutionnelle, Belgique
Julia Sloth-Nielsen	Université du Cap Ouest, Afrique du Sud
Joachim Theis	Fonds des Nations Unies pour l'enfance, Sénégal
Oumou Toure	Bureau du Haut-Commissariat aux droits de l'homme, Sénégal
Laura van Waas	Université de Tilburg, Pays-Bas
Esther Waweru	Commission Kenyane des Droits de l'Homme, Kenya
Pour le HCR	Janice Marshall, Gilbert Loubaki, Mark Manly, Marie Aimée Mabita, Jane Muigai, Sonia Muñoz, Davide Torzilli, Inge Sturkenboom, Mirna Adjami

* L'affiliation institutionnelle est donnée à des fins d'identification uniquement.



Réunion d'experts

Amman, Jordanie,
27 - 28 juin 2011

Coopération internationale en vue du partage des charges et des responsabilités

Résumé des conclusions

Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) a organisé une réunion d'experts sur la coopération internationale en vue du partage des charges et des responsabilités, à Amman, en Jordanie, les 27 et 28 juin 2011.

Cette réunion d'experts fait partie d'une série de rencontres organisées pour célébrer le 60^e anniversaire de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés (Convention de 1951)¹. Les participants étaient composés de 23 experts issus de gouvernements, d'organisations non gouvernementales, d'instituts politiques, d'universités et d'organisations internationales. Un document ayant servi de base aux travaux a été préparé par le HCR².

Tout en s'inspirant des conclusions du Dialogue du Haut Commissaire de 2010 sur les défis de protection: «Défis de protection et réponses» (Dialogue du Haut Commissaire³), cette réunion d'experts avait pour but d'explorer les moyens de renforcer la coopération internationale afin de répondre aux problèmes des réfugiés. Les participants ont notamment planché sur l'élaboration d'un *cadre de coopération internationale*, composé d'un *ensemble de principes et d'une boîte à outils opérationnelle*. Comme point de départ et afin de fournir une base à ce cadre, les participants ont mis un accent sur l'établissement du bilan des accords de coopération existants, afin de mieux comprendre leurs éléments et d'en tirer des enseignements.

Ce résumé des conclusions ne représente pas nécessairement les opinions individuelles des participants ou du HCR mais reflète largement les thèmes et les consensus qui se sont dégagés de la discussion.

¹ Pour plus d'informations et de documentation sur les commémorations de 2011, voir: UNHCR, *Commemorating the Refugee and Statelessness Conventions*, www.unhcr.org/commemorations. Tous les documents des réunions d'experts seront aussi disponibles à l'adresse UNHCR, *Expert Meetings*, <http://www.unhcr.org/pages/4d22f95f6.html>.

² HCR, *International Cooperation to Share Burden and Responsibilities: Discussion Paper*, juin 2011, disponible à l'adresse: <http://www.unhcr.org/4df871e69.html>.

³ HCR, *Breakout Session 2: International cooperation, burden sharing and comprehensive regional approaches - Report by the Co-Chairs*, 8 décembre 2010, disponible à l'adresse: <http://www.unhcr.org/4d09e4e09.html>. Voir aussi HCR, *Remarques de clôture du Haut Commissaire, Dialogue 2010 sur les lacunes de protection et les réponses apportées*, 9 décembre 2010, disponible à l'adresse: <http://www.unhcr.org/4d0732389.html>.

Les paragraphes 1 à 4 mettent en relief certains aspects préliminaires du concept de «coopération internationale». Les paragraphes 5 et 6 exposent ensuite certains éléments communs et enseignements tirés d'accords de coopération passés en vue de répondre à différentes situations de réfugiés. Les paragraphes 7 à 9 proposent les premiers éléments qui pourraient faire partie d'un *cadre de coopération internationale*. Enfin, le paragraphe 10 suggère le rôle du HCR dans les accords de coopération. Un rapport résumé est fourni à l'Annexe, donnant une idée de la richesse des discussions qui ont lieu dans les quatre groupes de travail.

Comprendre la «coopération internationale»

1. La nécessité de la coopération internationale est une question urgente pour de nombreux gouvernements, qu'ils soient de pays d'origine, d'accueil ou de destination. Les participants ont apprécié le fait que la réunion mette l'accent sur la «coopération internationale» plutôt que sur d'autres termes comme le «partage des responsabilités», le «partage des charges» ou la «solidarité internationale». Ils ont estimé qu'il était important d'éviter une longue discussion terminologique (notamment sur les avantages à utiliser l'expression partage des «charges» plutôt que celui de partage des «responsabilités») qui empêcherait de faire des progrès concrets en matière de renforcement de la coopération dans la pratique. Toutefois, des précisions sur la signification et l'ampleur de la «coopération internationale» dans le contexte des réfugiés seraient utiles, notamment pour s'assurer que tous les intervenants aient la même compréhension.
2. Certains éléments de la «coopération internationale» ont été identifiés au cours de la réunion. La coopération internationale est un principe sous-jacent du droit international, émanant de la Charte des Nations Unies⁴. La Convention de 1951 et d'autres instruments insistent aussi particulièrement sur la nécessité de la coopération internationale compte tenu de la portée et de la nature internationales des problèmes de réfugiés⁵. Toutefois, ces instruments n'indiquent pas comment la coopération internationale doit être mise en œuvre dans la pratique.
3. La meilleure manière de comprendre la coopération internationale est de la considérer comme un principe et une méthodologie. Elle peut se manifester sous plusieurs formes, comme l'assistance matérielle, technique ou financière, ainsi que par la relocalisation physique de demandeurs d'asile et de réfugiés.
4. Toutefois, la coopération ne doit pas être utilisée comme prétexte pour transférer les charges à d'autres ou se soustraire à ses obligations internationales.

⁴ Charte des Nations Unies, Articles 1, 13, 55 et 56, disponible à l'adresse: <http://www.un.org/en/documents/charter/index.shtml>; Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies, 24 octobre 1970, 4^e principe, disponible à l'adresse: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3dda1f104.html>.

⁵ Préambule, Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, entrée en vigueur le 22 avril 1954, et Protocole de 1967 relatif au statut des réfugiés, entré en vigueur le 4 octobre 1957, disponibles à l'adresse: <http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/3b66c2aa10.pdf> (Convention de 1951). Pour un résumé des références à la coopération internationale dans d'autres instrument régionaux et internationaux pertinents, voir: HCR, *International Cooperation to Share Burden and Responsibilities: Discussion Paper*, juin 2011, disponible à l'adresse: <http://www.unhcr.org/4df871e69.html>, notes 2 et 3. Pour un résumé des conclusions du Comité exécutif du HCR sur la protection internationale, y compris sur le partage des charges et des responsabilités et la solidarité internationale, voir: HCR, *A Thematic Compilation of Executive Committee Conclusions (4th edition)*, août 2009, disponible à l'adresse: <http://www.unhcr.org/3d4ab3ff2.html>, pp. 38-62.

Bilan: éléments constitutifs et enseignements

5. Pour étudier la manière de renforcer la coopération internationale afin de répondre aux problèmes des réfugiés, il est important de s'inspirer des enseignements tirés d'expériences passées et d'adopter une approche concrète et pratique. Des accords de coopérations passés et présents destinés à faire face à quatre situations ont été étudiés dans des groupes de travail séparés: les situations impliquant un grand nombre de réfugiés (y compris les afflux massifs); les situations de réfugiés prolongées; les opérations de sauvetage d'urgence en mer impliquant des demandeurs d'asile et des réfugiés; et les mouvements mixtes et la protection des réfugiés (y compris les mouvements secondaires irréguliers)⁶. Dans la pratique, ces situations ne s'excluent pas mutuellement et peuvent se recouper, voire fusionner.
6. Certains éléments communs et enseignements qui ont été mis en évidence dans les quatre situations sont résumés ci-dessous.

Accords de coopération – éléments et enseignements

- Une appropriation et un leadership politique clairs par les États, ainsi que des accords de suivi et de surveillance adaptés peuvent contribuer à rendre les accords de coopération viables.
- Les accords de coopération peuvent prévoir l'apport de contributions différentes par les États intéressés, en fonction de leurs besoins et de leurs capacités. Ceci peut être un bon moyen de stimuler la coopération et de créer un élan politique.
- La participation des pays d'origine à un stade précoce peut être précieuse le cas échéant. Il convient de faire preuve de prudence pour s'assurer que cette participation ne limite pas l'espace de protection ou ne génère pas un risque de refoulement.
- La préparation, la gestion et les partenariats sont importants. L'instauration de fonds consolidés ou de ressources pré-existants peut être garante de rapidité et d'efficacité des réponses sans limiter la souplesse et l'adaptabilité aux circonstances particulières. Ces «groupements» pourraient inclure des fonds (p. ex. le Fonds européen pour les réfugiés) ou des engagements à fournir des places de réinstallation supplémentaires qui pourraient être utilisées en cas d'urgence.
- Une coopération étroite entre les intervenants, y compris une communication régulière, peut contribuer à la mise en œuvre efficace d'accords de coopération. Les intervenants peuvent être les pays d'origine, les États d'accueil, des États extérieurs à la région, le HCR et d'autres organisations internationales, des organisations non gouvernementales, et les réfugiés ainsi que les communautés d'accueil concernées. Il convient également d'encourager la coopération inter-agence basée sur la complémentarité des mandats et des responsabilités.
- Les accords de coopération peuvent être intégrés aux processus régionaux existants ou s'inspirer d'eux et/ou aller si besoin au-delà des questions de protection des réfugiés, à condition que des garanties de protection adéquates soient prévues.
- Le HCR a joué un rôle central dans l'initiation d'accords de coopération et l'appui à de tels accords, y compris en œuvrant comme chef de file (voir ci-dessous).

⁶ Un résumé des discussions qui ont eu lieu dans chaque groupe de travail figure à l'Annexe.

Perspective: Un cadre de coopération internationale

7. L'élaboration d'un *cadre commun de coopération internationale pour le partage du fardeau et des responsabilités* pourrait être la prochaine étape concrète permettant d'étudier les manières de renforcer la coopération. Ce cadre pourrait se composer 1) d'un ensemble de principes sur la coopération internationale et 2) d'une boîte à outils opérationnelle permettant de faciliter la conclusion d'accords bilatéraux et multilatéraux.

Ensemble de principes

8. Un ensemble de principes, s'inspirant des suggestions préliminaires mentionnées dans l'encadré ci-dessous, aiderait à définir les grandes lignes d'accords de coopération spécifiques⁷.

Ensemble de principes – suggestions préliminaires

- Les accords de coopération ont pour objectif de renforcer l'espace de protection disponible, y compris par des perspectives de solutions durables pour les réfugiés.
- La coopération internationale est un complément et non pas un substitut des responsabilités de protection de l'État. Les accords de coopération partagent, et ne transfèrent pas, les charges et les responsabilités entre les États.
- Les accords de coopération reflètent une approche commune et tiennent compte des intérêts et des problèmes particuliers de tous les États impliqués.
- Les accords de coopération sont guidés par des principes généraux tels que la coopération internationale, l'humanité et la dignité, et doivent être conformes au droit international des réfugiés et au droit international relatif aux droits de l'homme.
- Les accords de coopération tiennent compte, dans la mesure du possible, de l'autonomie des demandeurs d'asile et des réfugiés individuels, en particulier lorsqu'ils impliquent une relocalisation physique.
- Les accords de coopération fructueux sont adaptés à la situation particulière à laquelle ils doivent faire face.
- Les États demeurent tenus de satisfaire à leurs obligations internationales et ne peuvent se décharger de cette responsabilité sur les organisations internationales ou les ONG par des accords de coopération. L'implication des organisations internationales et des ONG aux accords de coopération est importante mais la nature et l'ampleur de cette participation dépendent des circonstances.

⁷ Les points préliminaires exposés ici peuvent être complétés par des principes supplémentaires, y compris concernant des situations spécifiques, ainsi que d'autres précisions terminologiques.

Boîte à outils opérationnelle

9. La *boîte à outils opérationnelle* est censée fournir un ensemble de modèles, d'actions et d'instruments pouvant être utilisés pour élaborer des accords de coopération visant à répondre à des situations particulières.

Boîte à outils opérationnelle – suggestions préliminaires

- **Recueil d'exemples pratiques:** un tel outil pourrait permettre aux parties prenantes de connaître les accords de coopération antérieurs permettant de faire face à tout un éventail de situations, ainsi que leurs éléments et les enseignements qui en ont été tirés.
- **Orientations additionnelles sur la protection temporaire:** cet outil préciserait la nature et la portée des dispositifs de protection temporaires, les normes de droit international pertinentes et les garanties de protection à employer.
- **Accords d'évacuation humanitaire ou de réinstallation:** l'élaboration d'une liste de contrôle ou de procédures opérationnelles standards comportant des considérations et des enseignements importants tirés d'expériences passées pourrait faciliter la préparation d'accords futurs.
- **Modèle de cadre de coopération régionale:** un tel modèle pourrait fournir un aperçu de certains éléments à prendre en compte lors de la prise en charge, par exemple, des mouvements mixtes et de la protection des réfugiés, dans le cadre d'une approche régionale⁸.
- **Modèle de cadre de coopération dans les situations de détresse en mer:** un tel modèle pourrait énoncer les droits et les obligations des divers acteurs impliqués, les normes internationales et les garanties de protection. Il pourrait aussi établir un mécanisme permettant de répartir les responsabilités entre les États (p. ex. en faisant la différence entre les responsabilités du sauvetage, du débarquement, du traitement et de l'apport de solutions).
- **Modèles d'accords de réadmission:** de tels modèles seraient utiles pour faire face à des mouvements secondaires irréguliers. Ils pourraient insister sur les normes internationales qui s'appliquent en cas de transfert de responsabilité pour le traitement des demandes d'asile, ainsi que sur l'importance d'intégrer la réadmission à un accord de coopération plus large pour s'attaquer aux causes des mouvements secondaires irréguliers.

⁸ En s'inspirant par exemple du «Plan d'action en 10 points»: HCR «La protection des réfugiés et les mouvements migratoires mixtes: Un plan d'action en 10 points», 2007, disponible à l'adresse: <http://www.unhcr.org/4742a30b4.html> ou des grandes lignes du «Regional Cooperation Framework» élaboré dans la région de l'Asie du Sud-Est: HCR, *Regional Cooperative Approach to Address Refugees, Asylum-Seekers and Irregular Movements*, novembre 2010, disponible à l'adresse: <http://tinyurl.com/84dko7e>.

Rôle du HCR

10. Le HCR joue un rôle important dans le renforcement de la coopération internationale entre les États afin de répondre aux problèmes des réfugiés. Certaines suggestions sur la manière dont le HCR pourrait contribuer à ce renforcement ont été résumées ci-dessous.

Rôle du HCR – Quelques suggestions

- Le HCR pourrait, par exemple, servir d'intermédiaire en facilitant la coopération entre les États (y compris en jouant un rôle diplomatique de haut niveau). Il pourrait constituer une équipe d'ambassadeurs de haut niveau, composée à la fois d'anciens fonctionnaires et de fonctionnaires actuels du HCR. Il est nécessaire de continuer à renforcer les capacités de médiation et de négociation politique du personnel du HCR.
- Le HCR pourrait jouer un rôle opérationnel dans des accords de coopération spécifiques, en fonction de la nature de l'accord, que l'Organisation soit ou non partie à celui-ci. Le rôle du HCR pourrait consister à fournir une assistance et des secours d'urgence (en particulier dans les situations d'afflux massif); à effectuer l'enregistrement, la détermination du statut de réfugié relevant du mandat ou des opérations de suivi; ou à servir de secrétariat.
- Le HCR ne participerait toutefois pas à des accords de coopération lorsqu'une telle participation serait considérée comme un transfert de la responsabilité de l'État au HCR ou contribuerait à restreindre l'espace de protection.
- HCR pourrait continuer à élaborer des modèles et des pratiques permettant de faciliter les accords de coopération et attirer l'attention sur des expériences passées menées avec succès dans différentes régions, ainsi que sur les enseignements tirés.

HCR

octobre 2011

ANNEXE:

Résumé des discussions des groupes de travail

Cet annexe fournit un résumé des discussions qui se sont déroulées dans les quatre groupes de travail. Chaque groupe a étudié des accords de coopération visant à répondre à une situation de réfugié particulière: situations impliquant un grand nombre de réfugiés (y compris les afflux massifs); situations de réfugiés prolongées; opérations de sauvetage d'urgence en mer impliquant des demandeurs d'asile et des réfugiés; et protection des réfugiés et mouvements mixtes.

Groupe de travail 1:

Situations impliquant un grand nombre de réfugiés (y compris les afflux massifs)

1. Le terme «situations de grande ampleur» fait référence à des situations allant de l' «afflux massif¹» à un nombre d'arrivées régulier mais relativement élevé sur une certaine durée. Ces situations de grande ampleur peuvent comporter principalement des demandeurs d'asile et des réfugiés mais peuvent également consister en «mouvements mixtes». Comprendre le contexte, y compris les causes de la fuite et le profil des personnes arrivant sur le territoire du ou des États hôtes est une première étape cruciale pour l'adaptation des réponses, y compris en matière de demandes de coopération et d'assistance internationales.
2. Les situations de grande ampleur sont dynamiques et peuvent changer rapidement. Elles peuvent aussi se transformer en situations prolongées (voir groupe de travail 2). Il est important de mettre en place une coopération précoce afin d'alléger la pression pesant sur les États frontaliers. Profiter de l'élan généré lors des premières phases d'une crise est aussi essentiel pour attirer l'attention et l'appui internationaux à long terme. Il est utile d'instaurer des cadres préalables de coopération et de partage du fardeau, y compris, par exemple, des fonds consolidés d'urgence, d'évacuation humanitaire ou de places de réinstallation. L'idéal est d'allier l'évacuation d'urgence ou la réinstallation à des procédures de traitement rapides et à des autorisations de sécurité afin d'organiser des départs rapides (p. ex., Initiative de solidarité globale du HCR en matière de réinstallation

¹ On entend généralement par « afflux massif » un nombre considérable de personnes franchissant une frontière internationale ; un rythme rapide des arrivées ; une capacité d'absorption ou de réponse inadéquate des pays hôtes, particulièrement au cours de la phase d'urgence ; et des procédures d'asile individuelles, lorsqu'elles existent, ne pouvant se prêter à une évaluation de populations aussi importantes : HCR, *Fourniture de la protection internationale et renforcement de la coopération internationale dans les exodes massifs*, EC/54/SC/CRP.11, 7 juin 2004, par. 3, disponible à l'adresse: <http://www.unhcr.org/40c70c5310.html>.

pour l'Afrique du Nord²). La nécessité de prévoir des plates-formes d'évacuation d'une capacité supérieure aux installations d'urgence courantes en Roumanie et en Slovaquie a aussi été mentionnée³.

3. Il convient de tenir compte autant que possible de l'autonomie et du choix du réfugié dans la mise en œuvre des réponses d'urgence concertées, en particulier lorsque celles-ci font intervenir la réinstallation physique. L'apport d'informations appropriées sur le programme particulier et les droits connexes des personnes concernées est un aspect important.
4. Bien que certains États d'accueil aient eu recours à la fermeture de leurs frontières pour déclencher la coopération et attirer l'attention d'autres pays face à des nombres élevés d'arrivées, ces mesures ont généralement eu un coût à long terme, notamment en termes de crédibilité des États. Il a été souligné qu'une absence de coopération internationale n'autorisait pas les États à se soustraire à leurs obligations internationales envers les demandeurs d'asile, les réfugiés et autres personnes ayant besoin de la protection internationale.
5. Dans certains cas, les dispositifs de protection temporaire pourraient être une composante d'une approche concertée visant à répondre à certaines situations de grande ampleur. Le terme de «protection temporaire» fait allusion à des mécanismes de protection d'urgence à court terme employés dans des situations d'«afflux massif» de demandeurs d'asile. Ceux-ci ne doivent pas être utilisés pour porter atteinte aux obligations existantes ou affaiblir les normes internationales. Mais ils peuvent être particulièrement adaptés dans des pays qui ne sont pas parties à la Convention de 1951 et/ou aux autres instruments pertinents. Les dispositifs de protection temporaire pourraient aussi être utilement employés lorsque la nature des besoins de protection ou l'instabilité de la situation appelle une réponse rapide, du moins au début. La protection temporaire a généralement été considérée comme inadaptée dans les situations ayant leur origine dans des conflits ou des événements ayant perduré, et lorsque le retour dans le pays d'origine n'est pas envisageable à court terme. L'opportunité de son maintien en tant qu'outil de protection dans une situation particulière doit faire l'objet d'un suivi permanent. L'ampleur et la mise en œuvre des dispositifs de protection temporaire dans le cadre d'accords de coopération doivent être étudiées plus en profondeur, notamment quant à la nécessité d'une meilleure connaissance des différences entre les dispositifs nationaux, régionaux et internationaux, et de la relation entre la protection temporaire et les normes internationales existantes.

² Au titre de l'Initiative de solidarité globale en matière de réinstallation en réponse à la situation en Afrique du Nord, il a été demandé aux États de réinstallation d'envisager de fournir dans un premier temps 8 000 places, pouvant passer à 20 000 en cas de besoin. Cette Initiative a pour objectifs premiers d'alléger le fardeau qui pèse sur les États frontaliers de l'Égypte et de la Tunisie, et d'apporter une solution durable aux réfugiés se trouvant dans des situations prolongées en Égypte. Pour de plus amples informations, voir : <http://www.unhcr.org/4e11735e6.html>.

³ Pour plus d'informations, voir : HCR, *Guidance Note on Emergency Transit Facilities*, 4 mai 2011, disponible à l'adresse : <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/4dddec3a2.pdf>.

Groupe de travail 2:

Situations de réfugiés prolongées

6. Les situations de réfugiés prolongées⁴ ont été identifiées comme l'un des cas où la coopération internationale était le plus nécessaire. Elles comptent aussi parmi les situations les plus complexes, parce que leur résolution dépend souvent d'une bonne prise en compte des causes de la fuite. La capacité à générer un élan politique suffisant représente un défi particulier pour «dénouer» des situations prolongées par la coopération internationale. Les cas de réussite intervenus dans le passé montrent l'importance d'un engagement durable et spécifique au contexte, généralement sur plusieurs années; une appropriation claire du processus; l'existence d'un appui et d'une participation différenciés; un rôle clairement défini pour la société civile; un rôle spécial de facilitateur pour le HCR et des partenariats solides.
7. La définition d'un juste équilibre des solutions (réinstallation, intégration sur place et rapatriement librement consenti) peut inciter un éventail d'États intéressés à s'impliquer en fonction de leurs capacités. La coopération en cas de situations prolongées ne se limite pas à la réinstallation mais comprend également une assistance matérielle, technique et financière. Les participants ont reconnu que l'engagement des pays d'origine à faciliter le retour durable, lorsque cela est opportun, constitue un élément essentiel de nombreux accords fructueux. Ils ont également souligné le rôle clé des chefs des réfugiés pour trouver des solutions, à condition que ces chefs reflètent toute la myriade d'intérêts différents des communautés réfugiées.
8. Le concept d'«intégration sur place» doit être approfondi. Il a été observé que l'intégration sur place était un processus et qu'il existait des formes et des niveaux différents d'intégration. L'accès au marché du travail et la liberté de circulation sont les indicateurs de référence d'un processus d'intégration sur place. Le rôle de la communauté d'accueil est particulièrement important pour la réussite de cette solution, et notamment la gestion de l'accès aux marchés économique et de l'emploi.
9. Il est également nécessaire de réfléchir davantage à l'«utilisation stratégique de la réinstallation». La réinstallation limitée dans un pays tiers n'a pas toujours déclenché d'autres solutions à des situations prolongées. Certains réfugiés et leurs familles peuvent également ne pas souhaiter être réinstallés. Il est toujours nécessaire de prévoir des stratégies pour les cas résiduels. Dans certaines situations, la réinstallation peut être un moyen d'atténuer la pression pesant sur les camps en termes d'espace et de qualité de vie. L'impact de l'envoi de subsides aux communautés réfugiées se trouvant dans les premiers pays d'asile a aussi été mentionné comme un avantage supplémentaire de la réinstallation.

⁴ Une situation de réfugiés prolongée est une situation où les réfugiés se trouvent dans une zone grise pendant longtemps et sans espoir de solution. Leurs vies peuvent ne pas être en danger mais leurs droits fondamentaux et leurs besoins économiques, sociaux et psychologiques essentiels ne sont pas couverts après des années d'exil. Un réfugié dans cette situation est incapable de se libérer de sa dépendance forcée à l'égard de l'aide extérieure. HCR, *Situations de réfugiés prolongées*, juin 2004, EC/54/SC/CRP.14, disponible à l'adresse: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4a54bc00d.html>.

10. Les participants ont estimé que le recours à la migration dans le cadre d'une approche concertée méritait une étude plus approfondie, par exemple en effectuant un relevé des pays qui acceptent des réfugiés dans le cadre de quotas migratoires internationaux ou en mettant en place un projet pilote. Il convient toutefois de faire preuve de prudence pour s'assurer que le recours aux voies migratoires pour fournir des solutions à certains réfugiés n'aboutisse pas de manière incidente à une réduction du champ de la protection ou à une confusion entre les réfugiés et d'autres groupes n'ayant pas besoin de la protection internationale. Les participants ont insisté sur les garanties nécessaires pour les réfugiés qui décident de profiter d'opportunités de migration, notamment la protection contre le refoulement et contre la traite et l'exploitation. D'autres idées pouvant faire partie d'une approche concertée visant à apporter une solution aux situations prolongées ont été émises, comme les «centres d'innovation sur le terrain», situés près de camps/zones d'établissement de réfugiés de longue date et regroupant l'expertise externe par exemple d'économistes, d'experts politiques et de spécialistes de la migration afin d'analyser la situation et de proposer diverses solutions; ou le recours plus grand au dispositif de l'Envoyé personnel du Haut Commissaire pour cibler des situations particulières⁵.

Groupe de travail 3:

Situations de sauvetage d'urgence en mer comportant des demandeurs d'asile et des réfugiés

11. Les accords de coopération visant à apporter une solution aux situations de sauvetage en mer comportant des demandeurs d'asile et des réfugiés seront régis par le cadre juridique international fourni par le droit international de la mer, ainsi que le droit international des réfugiés et le droit international relatif aux droits de l'homme. Ce cadre inclut par exemple l'obligation de secourir des personnes en détresse quels que soient leur statut ou les circonstances dans lesquelles elles sont trouvées⁶.

⁵ Voir, p. ex., HCR, *UNHCR High Commissioner's Personal Envoy Visits Croatia*, disponible à l'adresse: <http://tinyurl.com/7rkzpyo>.

⁶ Convention des Nations Unies de 1982 sur le droit de la mer (UNCLOS), entrée en vigueur le 16 novembre 1994, Article 98 ; Convention internationale de 1974 pour la sauvegarde de la vie humaine en mer (SOLAS), entrée en vigueur le 25 mai 1980, chapitre V, règle 33(1) ; Convention internationale de 1979 sur la recherche et le sauvetage maritimes (SAR), entrée en vigueur le 25 mars 1980, chapitre 2.1.10. Voir aussi : HCR et OIM, *Sauvetage en mer – Guide des principes et des pratiques qui s'appliquent aux migrants et aux réfugiés*, disponible à l'adresse : <http://www.unhcr.org/450037d34.html>.

12. Bien que des modifications importantes aient été apportées à ce cadre global ces dernières années⁷, il présente néanmoins des insuffisances juridiques et opérationnelles pouvant déboucher sur des ambiguïtés concernant la responsabilité de l'État en matière de recherche et de sauvetage (SAR) et/ou de débarquement et de traitement. Ces insuffisances peuvent à leur tour déboucher sur des pertes en vies humaines et le risque de refoulement. Les lacunes juridiques inhérentes à la définition portent notamment sur le manque de clarté quant à la définition de «détresse» et «lieu sûr», et sur l'absence d'un système attribuant la responsabilité du débarquement. Les lacunes opérationnelles résultent de limites institutionnelles, politiques ou de capacités. On relève également une absence de mécanismes de partage des charges permettant d'éviter qu'un fardeau excessif ne pèse sur les États (côtières) se trouvant le long des principales routes migratoires. Ces problèmes peuvent être en partie résolus par l'élaboration d'accords de coopération pratique. Plus généralement, les participants ont estimé qu'il était prioritaire d'étudier des moyens d'encourager la coopération en mettant l'accent sur les coûts humanitaires, politiques et financiers d'une absence de coopération à court et long terme.
13. La clarification et le partage des responsabilités entre les États peuvent inciter à l'adoption d'approches concertées. Par exemple, un État peut être prêt à fournir un lieu de débarquement et de traitement si un autre État est en mesure d'offrir des solutions durables à certains réfugiés par la réinstallation. Dans cette optique, il pourrait être envisagé d'élaborer des modèles de cadre comportant des mécanismes permettant de répartir les responsabilités du sauvetage, du débarquement, du traitement et du suivi, y compris de l'apport de solutions pour les réfugiés. Un système de traitement commun pour les personnes secourues pourrait aussi être mis sur pied dans certaines régions, même si cette formule doit être précisée. La création d'un bureau régional d'appui à l'asile pourrait être un moyen de faciliter la mise en œuvre d'un tel système.
14. La coopération régionale permettant de faire face aux situations de sauvetage d'urgence en mer est particulièrement importante dans la mesure où il existera nécessairement des différences entre les régions dans les problèmes qu'elles rencontreront et les capacités dont elles disposeront. Pour assurer la prise en compte de ces spécificités, l'idéal serait de prévoir la mise en place d'accords de coopération d'ordre pratique au niveau régional, voire sous-régional. Ceux-ci devront toutefois être régis par les principes internationaux. Ils pourraient également faire intervenir les participants extérieurs à la région et l'apport d'un soutien par la communauté internationale le cas échéant. Des réunions et des conférences peuvent aussi jouer un rôle crucial dans l'échange d'informations et l'obtention d'un appui politique pour des approches particulières⁸.

⁷ Par exemple, les amendements récents aux Conventions SOLAS et SAR, ainsi que les Directives s'y rattachant émises par l'Organisation maritime internationale (OMI), soulignent le devoir de tout État partie d'assurer une coordination et une coopération dans les opérations de sauvetage en mer: Convention, règle 33, 1-1 ; Convention SAR, chapitre 3.1.9 ; résolution MSC.167(78) de l'OMI, Annexe 34, *Directives pour le traitement des personnes secourues en mer*, 2004.

⁸ Une réunion d'experts organisée par le HCR en novembre 2011 sur les réfugiés et les demandeurs d'asile en détresse en mer a permis d'avancer en s'appuyant sur les outils et les concepts discutés ci-dessus : voir HCR, *Réunion d'experts sur les réfugiés et demandeurs d'asile en détresse en mer*, décembre 2011 (compilation présente).

Groupe de travail 4:

Protection des réfugiés et mouvements mixtes

15. Le nombre croissant de processus régionaux bilatéraux et multilatéraux consacrés à la migration irrégulière, y compris à la traite et au trafic illicite de personnes, permet de penser que la coopération régionale entre États pourrait s'intensifier dans ce domaine. Il est essentiel de faire en sorte que cette coopération intègre des garanties de protection et étende même le champ de la protection pour les réfugiés. Concilier l'accès à la protection et des mesures de sécurité des frontières, en particulier de lutte contre la traite et le trafic illicite de personnes, représente un défi. L'élaboration de systèmes d'entrée qui garantissent la protection tout en évitant de créer de facteurs d'attraction pour les personnes n'ayant pas de véritables besoins de protection internationale est une autre dimension importante.
16. Les participants ont déclaré que les accords de coopération devaient prendre en compte les divers aspects des «mouvements mixtes⁹», tels que la phase d'entrée (p. ex., spécifier les différentes catégories de personnes et leur donner accès aux procédures appropriées), les dispositifs d'accueil et l'accès à l'autonomie au fil du temps, ainsi que la phase finale du cycle de déplacement (p. ex., assurer un éventail de solutions différentes, y compris pour les personnes n'ayant pas besoin de la protection internationale).
17. Les États d'une région confrontée à des mouvements mixtes peuvent avoir des normes et des systèmes différents, ce qui peut déclencher des mouvements secondaires irréguliers¹⁰ et faire obstacle à une coopération dans la pratique. Sous réserve de garanties de protection, des mécanismes de transfert des responsabilités entre pays afin de déterminer les besoins de protection internationale et d'y répondre peuvent faire partie de réponses concertées aux mouvements secondaires irréguliers par des accords de retour ou de réadmission. De tels accords doivent en tout temps respecter les normes internationales, notamment la protection contre le refoulement, les droits fondamentaux de la personne humaine, le respect de la dignité et la prise en compte des personnes ayant des besoins particuliers. En vertu du droit international, il incombe toujours aux États qui transfèrent leurs responsabilités de veiller à ce que les normes de protection soient respectées dans le pays dans lequel les personnes sont transférées. En outre, des approches concertées régionales peuvent être utilisées pour harmoniser l'accès à la protection et les normes de protection entre les États, y compris par une assistance technique, financière et matérielle visant à renforcer leurs capacités. Il est important que l'harmonisation ait pour but d'améliorer les standards dans la région plutôt que de justifier une «course au moins-disant».

⁹ Les « mouvements mixtes » font intervenir des individus ou des groupes de personnes qui se déplacent généralement de manière irrégulière en empruntant les mêmes itinéraires et les mêmes moyens de transport, mais pour des raisons différentes. Ils peuvent concerner un certain nombre de pays situés le long d'itinéraires particuliers, notamment des pays de transit et de destination : HCR, *La protection des réfugiés et les mouvements migratoires mixtes : Un plan d'action en 10 points*, février 2011, disponible à l'adresse : <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/4d9430ea2.pdf>.

¹⁰ Les mouvements secondaires irréguliers sont composés de réfugiés et de demandeurs d'asile qui quittent de façon irrégulière des pays où la protection leur a déjà été accordée afin de chercher asile ou de se réinstaller ailleurs : Conclusion du Comité exécutif N° 58 (XL) (1989), disponible à l'adresse : <http://www.unhcr.org/41b041534.html>.

Liste des participants*

Eltje Aderhold	Mission Permanente de l'Allemagne auprès de l'Office des Nations Unies à Genève, Allemagne
Akrm Algunaïd	Ministère de la Santé, Yémen
Asqhar A. Al-Musawi	Ministère de la Migration et des Migrants, Irak
Alexander Betts	Université d'Oxford, Royaume-Uni
Roel Debruyne	Danish Refugee Council, Kenya
Kate Dorsch	Commission Internationale Catholique pour les Migrations, Liban
Bill Frelick	Human Rights Watch, Etats-Unis d'Amérique
Thomas Gammeltoft-Hansen	Institut Danois pour les Etudes Internationales, Danemark
Maria-Teresa Gil-Bazo	Faculté de Droit de Newcastle, Royaume-Uni
Breno Hermann	Ministère des Affaires Etrangères, Brésil
David John	Organisation internationale pour les migrations
Robert Johnston	Département d'Immigration et de Citoyenneté, Australie
Nadhavathna Krishnamra	Ministère des Affaires Etrangères, Thaïlande
Hassan Omar Mohamed	Ministère de l'Intérieur, Djibouti
Kathleen Newland	Institut de la politique migratoire, Etats-Unis d'Amérique
Ratna Raj Pandeya	Gouvernement du Népal
Assad José Jater Peña	Ministère des Affaires Etrangères, Colombie
Margaret Pollack	Bureau de la population, des réfugiés et de la migration, Département de l'Etat, Etats-Unis d'Amérique
Nawaf al Tal	Centre pour les Etudes Stratégiques, Jordanie
Pour le HCR	Imran Riza, Alice Edwards, Anja Klug, Giulia Ricciarelli-Ranawat, Claire Inder

* L'affiliation institutionnelle est donnée à des fins d'identification uniquement.



Réunion d'experts

Djibouti,
8 - 10 novembre 2011

Réfugiés et demandeurs d'asile en détresse en mer

Résumé des conclusions

L'Office du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) a organisé une réunion d'experts sur les réfugiés et les demandeurs d'asile en détresse en mer à Djibouti, du 8 au 10 novembre 2011. Cette réunion faisait partie d'une série de rencontres organisées dans le cadre de la célébration du 60^e anniversaire de la Convention relative au statut des réfugiés (Convention de 1951)¹. Les participants étaient 40 experts issus de gouvernements, d'instances régionales, d'organisations internationales, d'organisations non gouvernementales et du milieu universitaire. Un document de travail a été préparé par le HCR afin de faciliter les discussions². L'une des journées a été consacrée à la visite du point de passage de la frontière de Loyada, du camp de réfugiés d'Ali-Addeh et du point d'embarquement d'Obock.

S'inspirant des conclusions de la réunion d'experts sur la coopération en vue du partage des charges et des responsabilités qui s'est tenue à Amman, en Jordanie, en juin 2011³, cette réunion d'experts avait pour but de plancher sur la manière dont les réponses apportées au sauvetage en mer dans des situations qui impliquent des réfugiés et des demandeurs d'asile pourraient être améliorées et rendues plus prévisibles à travers une coopération pratique visant à partager les charges et les responsabilités.

Ces Conclusions ne représentent pas nécessairement les opinions individuelles des participants ou du HCR mais reflètent de manière générale les thèmes et les consensus qui se sont dégagés des discussions.

¹ Pour davantage d'informations et de documentation sur les Commémorations de 2011, voir: HCR, *Commémoration des Conventions relatives aux réfugiés et aux apatrides*, www.unhcr.org/commemorations. Tous les documents de la réunion d'experts sont disponibles à l'adresse HCR, *Expert Meetings*, <http://www.unhcr.org/pages/4d22f95f6.html>.

² HCR, *Réfugiés et demandeurs d'asile en détresse en mer – quelles solutions?*, octobre 2011, <http://www.unhcr.org/4ec1436c9.html>.

³ Voir HCR, *Réunion d'experts sur la coopération internationale en vue du partage des charges et des responsabilités*, juin 2011 (compilation présente).

Réalité des mouvements irréguliers mixtes en mer

1. Les mouvements migratoires mixtes complexes ont toujours été et continueront d'être une réalité de l'existence humaine. La situation dans la région du golfe d'Aden illustre amplement nombre de ces complexités, qui se retrouvent dans toutes les régions confrontées à des mouvements irréguliers en mer, dont l'Asie-Pacifique, la Méditerranée, les Caraïbes et l'Afrique australe. Les personnes qui décident de déplacer de manière irrégulière par la voie maritime peuvent être incitées ou motivées par divers facteurs tels que le conflit, la persécution, l'absence de moyens de subsistance et l'aspiration à une vie meilleure. Elles peuvent donc avoir des besoins de protection ou d'autres besoins. De nombreuses personnes qui se déplacent de manière irrégulière peuvent aussi avoir recours à des moyens de transport dangereux lorsque les circuits ordinaires ne leurs sont pas accessibles.
2. Les gouvernements touchés par ces mouvements mixtes, aussi bien dans le golfe d'Aden que dans d'autres régions sont confrontés à la difficulté de trouver un équilibre entre, d'une part leur droit souverain de contrôler leurs frontières et d'assurer leur sécurité nationale, et de l'autre la nécessité de respecter les droits des personnes concernées. Le dilemme est particulièrement aigu lorsque ces déplacements sont facilités par des personnes qui pratiquent le trafic illicite et la traite d'être humains.
3. La région du golfe d'Aden présente aussi les problèmes particuliers que posent les mouvements irréguliers en mer. Les bateaux utilisés pour la traversée étant souvent surchargés et impropres à la navigation, les situations de détresse sont fréquentes. Les capacités de recherche et de sauvetage des États côtiers sont restreintes, voire inexistantes, et les capitaines ont souvent du mal à obtenir l'autorisation de faire débarquer les personnes qu'ils ont recueillies. Les préoccupations inhérentes à la piraterie peuvent limiter davantage la capacité ou le désir d'un navire commercial de sauver des personnes en détresse.

Cadre juridique

4. Le cadre juridique international relatif à la protection de la vie humaine en mer est composé de différentes branches du droit qui sont interdépendantes: le droit international de la mer; le droit international relatif aux droits de l'homme; et le droit international des réfugiés. Il implique également le droit international humanitaire lorsque les mouvements en mer sont déclenchés par un conflit armé.
 - L'obligation de secourir des personnes en détresse est une tradition maritime très ancienne et fait partie du droit international coutumier. Elle est énoncée dans la Convention des Nations Unies de 1982 sur le droit de la mer (UNCLOS) et dans plusieurs autres instruments relatifs au droit de la mer⁴. L'obligation

⁴ Article 98 de l'UNCLOS, entrée en vigueur le 16 novembre 1994; Chapitre V, Règle 33, 1-1 de la Convention internationale de 1974 pour la sauvegarde de la vie humaine en mer (SOLAS), entrée en vigueur le 25 mai 1980, telle que modifiée; Chapitre 2.1.10 de la Convention internationale de 1979 sur la recherche et le sauvetage maritimes (SAR), entrée en vigueur le 25 mars 1980, telle que modifiée.

de prêter assistance s'applique à toutes les zones maritimes et à toutes les personnes en détresse sans discrimination, y compris aux demandeurs d'asile et aux réfugiés. Le cadre juridique spécifique qui régit le sauvetage en mer ne s'applique pas aux opérations d'interception qui ne comportent pas de composante de recherche et de sauvetage⁵.

- Le droit international relatif aux droits de l'homme garantit la dignité humaine, y compris pour les personnes qui se déplacent irrégulièrement en mer. Le principe du non-refoulement inscrit dans le droit international des réfugiés et le droit international relatif aux droits de l'homme garantit que les personnes secourues en mer ne seront pas débarquées dans des lieux où elles risquent d'être soumises à la torture, à la persécution ou à d'autres préjudices graves⁶. Ces dispositions s'appliquent chaque fois qu'un État exerce effectivement sa juridiction, y compris en matière d'extraterritorialité⁷.
- Le droit international humanitaire oblige les parties à un conflit armé à prendre toutes les mesures possibles pour rechercher, recueillir et évacuer les naufragés, les blessés et les malades, et les protéger contre le pillage et les mauvais traitements. Les parties sont également tenues de prendre les mesures possibles pour retrouver la trace des personnes portées disparues, eu égard au droit des familles de connaître le sort de leurs proches disparus, et eu égard à la gestion des questions relatives aux personnes décédées ainsi que les questions connexes⁸.

⁵ Il n'existe pas de définition internationalement acceptée de l'interception et la signification de ce terme dépend largement de la pratique des États. La conclusion N° 97 (LIV) du Comité exécutif (2003) sur «Les garanties de protection dans les mesures d'interception» contient une définition de travail de l'interception stipulant que celle-ci constitue «l'une des mesures employées par les États pour: i) interdire l'embarquement de personnes pour un voyage international; ii) interrompre le trajet international de personnes ayant déjà commencé leur voyage; ou iii) arraisonner les navires lorsqu'il y a des raisons sérieuses de penser qu'ils transportent des personnes en violation des règles du droit maritime national ou international; lorsque dans les cas ci-dessus les personnes sont dépourvues des documents nécessaires ou n'ont pas obtenu l'autorisation valable d'entrer sur le territoire».

⁶ Article 33 de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, entrée en vigueur le 22 avril 1954 (Convention de 1951); Articles 6 et 7 du Pacte international de 1966 relatif aux droits civils et politiques, entré en vigueur le 23 mars 1976 (PIDCP); Article 3 de la Convention de 1984 contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, entrée en vigueur le 26 juin 1987 (CAT).

⁷ Pour des références, y compris à la jurisprudence applicable de la Cour internationale de Justice (CIJ) et aux Observations générales du Comité des droits de l'homme, voir HCR, *Avis consultatif sur l'application extra-territoriale des obligations de non-refoulement en vertu de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et de son Protocole de 1967*, 26 janvier 2007, disponible à l'adresse: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/45f17a1a4.html>.

⁸ Articles 18, 19, 20, 21 de la Convention (II) de 1949 pour l'amélioration du sort des blessés, des malades et des naufragés des forces armées en mer, entrée en vigueur le 21 octobre 1950; Article 26 de la Convention (IV) relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, entrée en vigueur le 21 octobre 1950; Articles 10, 17, 32, 33, 34 du Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I), entré en vigueur le 7 décembre 1978; Articles 4, 8 du Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (Protocole II), entré en vigueur le 7 décembre 1978.

Lacunes dans la mise en œuvre du cadre juridique régissant le sauvetage en mer

5. Les récents amendements apportés à la Convention internationale de 1974 pour la sauvegarde de la vie humaine en mer (Convention SOLAS) et à la Convention internationale de 1979 sur la recherche et le sauvetage maritimes (Convention SAR), ainsi que les Principes directeurs de l'Organisation Maritime Internationale (OMI) s'y rattachant, ont renforcé le cadre régissant le sauvetage en mer, notamment en instaurant l'obligation pour tous les États de coopérer et de travailler en coordination dans les opérations de sauvetage en mer⁹.
6. Il subsiste néanmoins des problèmes d'ordre pratique et opérationnel, en partie dus au fait que les opérations de recherche et de sauvetage peuvent déclencher les responsabilités de différents États et que ces responsabilités peuvent entrer en conflit avec la gestion de la migration et les objectifs de sécurité liés aux arrivées irrégulières par mer. Le manque de capacités permettant de mettre en œuvre les obligations de recherche et de sauvetage (SAR) ou d'accueillir les personnes recueillies en mer à leur débarquement peut compliquer encore la situation. L'incapacité à répondre correctement à ces problèmes peut générer non seulement des pertes de vies humaines en mer mais aussi des coûts importants pour le secteur naval et la communauté internationale. Cette impossibilité peut également conduire à refuser aux demandeurs d'asile et aux réfugiés la protection à laquelle ils ont droit en vertu du principe du non-refoulement.
7. Fondamentalement, le problème majeur d'une opération particulière de sauvetage en mer comportant des demandeurs d'asile et des réfugiés consiste à trouver rapidement un lieu de débarquement sûr et à assurer un suivi adéquat, avec notamment des dispositifs d'accueil, l'accès à des procédures appropriées, et la possibilité de trouver une solution à leur sort. Un capitaine qui craint de ne pas pouvoir débarquer rapidement des personnes secourues peut être moins disposé à porter assistance aux personnes en détresse en mer. La résolution de ces problèmes et l'élaboration de réponses prévisibles nécessitent un renforcement de la coopération et de la coordination entre tous les États et les autres parties prenantes impliqués dans des opérations de sauvetage en mer.

⁹ Pour de plus amples détails, voir HCR, *Réfugiés et demandeurs d'asile en détresse en mer – quelles solutions?*, octobre 2011, <http://www.unhcr.org/4ec1436c9.html>.

Vers des solutions: outils opérationnels permettant de renforcer la coopération internationale

8. Cette section propose trois outils opérationnels pour renforcer la mise en place d'actions coordonnées face au sauvetage en mer dans des situations comportant des réfugiés et des demandeurs d'asile, à la lumière des problèmes identifiés ci-dessus: I) un *Modèle de cadre de coopération*; II) des Procédures opérationnelles standard pour les capitaines; et III) des Équipes de protection mobiles.

Modèle de cadre de coopération

9. L'OMI est en train de préparer un *Accord régional sur des procédures concertées relatives au débarquement des personnes secourues en mer* pour la région Méditerranée¹⁰. Il s'agit d'un dispositif pilote utile qui vise à attribuer des responsabilités maritimes plus prévisibles aux divers États de la région, en particulier concernant le débarquement des personnes secourues.
10. Pour compléter l'initiative de l'OMI, des accords de coopération pourraient être conclus afin d'aider les pays de débarquement et/ou d'appuyer les procédures de traitement. Ils pourraient comporter une assistance pour la mise en place et la gestion de modalités d'accueil ainsi que des dispositifs de partage du fardeau afin de fournir un vaste éventail de solutions aux personnes concernées en fonction de leur profil et de leurs besoins. Le *Modèle de cadre de coopération dans les opérations de sauvetage en mer comportant des demandeurs d'asile et des réfugiés* (Modèle de cadre) (**voir l'Annexe**) proposé par le HCR offre un point de départ pour des discussions sur ce sujet. Il est inspiré du *Plan d'action en 10 points du HCR sur la protection des réfugiés et la migration internationale*¹¹ et le complète. Le Modèle de cadre ne remet en cause le droit international existant dont il découle, notamment le droit international des réfugiés et le droit international relatif aux droits de l'homme. Il complète les mécanismes adoptés pour mettre en œuvre les conventions SAR et SOLAS et ne s'y substitue pas.
11. La négociation d'accords de coopération basés sur le Modèle de cadre serait plus efficace si un ou plusieurs gouvernements s'engageaient à piloter le processus et à faciliter l'obtention du consensus politique nécessaire entre les États concernés. Le HCR et les autres organisations internationales pourraient promouvoir de tels accords et initier le processus y aboutissant. Des réunions d'experts organisées au niveau régional pour appuyer l'élaboration du Modèle de cadre permettraient d'adapter ce cadre aux réalités régionales. S'il est prévu que le Modèle de cadre soit utilisé régionalement, l'engagement et l'appui de la communauté internationale, et notamment des pays de réinstallation, seraient essentiels. Les États extérieurs à la région concernée mais qui participent aux activités maritimes ou navales dans cette région pourraient aussi participer aux accords de coopération.

¹⁰ Comité de facilitation de l'OMI, 37e session, FAL 37/6/1 du 1er juillet 2011.

¹¹ HCR, *La protection des réfugiés et les mouvements migratoires mixtes: Un plan d'action en 10 points*, 2007, <http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/4742a30b4.pdf>.

12. Il est important que l'appui au dispositif d'accueil prévu par le Modèle de cadre comporte des mécanismes permettant de faire rapidement la distinction entre différents groupes de personnes secourues. Les personnes identifiées comme ayant besoin de la protection et de l'assistance internationales devront être séparées des auteurs d'actes criminels tels que les passeurs et les trafiquants. Les mesures relatives à l'accueil doivent également comporter des mécanismes permettant de prendre en charge les dépouilles des personnes ayant péri en mer et de rechercher leurs familles. Les orientations importantes élaborées par le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) à cet égard pourraient être plus largement distribuées et peuvent être appliquées de manière ciblée dans le contexte des mouvements irréguliers mixtes en mer¹².
13. Dans la mesure où de nombreux migrants irréguliers secourus en mer ne remplissent pas les conditions requises à l'obtention du statut de réfugié ou à la protection complémentaire, il est nécessaire d'insérer dans le Modèle de cadre des mesures concertées permettant de faciliter le retour personnes n'ayant pas besoin de la protection internationale qui ne peuvent rester dans le pays de débarquement/de traitement des cas. Les solutions pour les réfugiés pourraient, selon qu'il convient, s'inspirer des bonnes pratiques existantes en matière d'assistance aux États hôtes pour faciliter l'autosuffisance et l'intégration locale. La réinstallation peut également faire partie d'une stratégie régionale globale visant à apporter une solution dans le cas d'opérations de sauvetage en mer comportant des réfugiés, y compris en tant que mécanisme de partage de la charge. Ces solutions traditionnelles peuvent être complétées par des formules temporaires ou permanentes offertes par les instruments ou cadres régissant la migration. Il convient de veiller tout particulièrement à ce que la prise en charge rapide des demandeurs d'asile ou des réfugiés secourus en mer et/ou l'augmentation du nombre de places dans le cadre de la réinstallation en leur faveur ne constituent pas des facteurs d'attraction ou ne conduisent pas des personnes voyageant de manière irrégulière en mer à créer délibérément des situations de «détresse» afin d'être secourues.

Procédures opérationnelles standard pour les capitaines

14. Le Modèle de cadre pourrait être complété par des *Procédures opérationnelles standard pour les capitaines* (POS) lorsque ceux-ci se trouvent confrontés à des situations de détresse en mer comportant des migrants en situation irrégulière, des réfugiés et des demandeurs d'asile. Les POS pourraient être intégrées aux «bonnes pratiques» du secteur qui doivent être élaborées conjointement avec la Chambre internationale de la marine marchande (ICS), afin de garantir la prise en compte des considérations humanitaires et de protection.
15. Il n'incombe pas aux capitaines de navires commerciaux de faire la distinction entre différents groupes de personnes secourues ou de prendre des décisions de fond quant aux demandes de protection internationale. Toutefois, les POS pourraient fournir des orientations concernant les procédures à suivre lorsque des demandeurs d'asile et des réfugiés se trouveraient parmi les groupes de personnes secourues.

¹² Voir, p. ex. CICR, *Management of Dead Bodies after Disasters*, 2006, http://www.icrc.org/eng/assets/files/other/icrc_002_0880.pdf;
CICR, *Le besoin de savoir: rétablir les liens entre les membres de familles dispersées*, 2011, <http://www.icrc.org/eng/resources/documents/publication/p4037.htm>.

16. Les POS pourraient, par exemple, comporter:

- les coordonnées des autorités compétentes (p. ex. Centres de coordination de sauvetage maritime) dans certains pays;
- une liste des lieux potentiels où débarquer en sécurité, tels qu'identifiés par les gouvernements pour leur zone de recherche et de sauvetage (SRR), avec les critères pertinents pouvant aider à statuer sur tout cas spécifique;
- des conseils sur les informations que les capitaines pourraient recueillir sur les personnes secourues;
- des recommandations sur la prise en charge appropriée des dépouilles humaines et sur la gestion des données relatives aux personnes décédées.

Équipes de protection mobiles

17. Des *Équipes de protection mobiles* pourraient faire partie d'accords de coopération visant à faire face aux situations de sauvetage en mer comportant des migrants, des réfugiés et des demandeurs d'asile sans papiers, y compris ceux reposant sur le Modèle de cadre. Ces équipes seraient composées d'experts travaillant dans des domaines complémentaires et bénéficieraient de l'expertise d'un vaste éventail d'intervenants, dont des États, des organisations internationales et des ONG. Elles pourraient aider les États de débarquement et/ou de traitement à répondre aux besoins des groupes irréguliers mixtes et renforcer leurs capacités dans ce domaine. Il est envisagé que les équipes jouent un rôle particulier dans les mesures relatives à l'accueil, l'établissement des profils et l'orientation, et le cas échéant les procédures d'asile ou autres procédures de détermination de statut¹³.
18. Le HCR, en coopération avec l'OMI et d'autres agences, préciseront le concept d'*Équipes de protection mobiles*, notamment en élaborant un dispositif pilote.

¹³ Voir HCR, *Refugee Protection and Mixed Migration: The 10-Point Plan in action*, février 2011, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4d9430ea2.html>, chapitres 4, 5 et 6.

Processus régionaux de prise en charge des mouvements irréguliers mixtes

19. Les accords visant à renforcer la coopération internationale dans les opérations d'urgence de sauvetage en mer impliquant des réfugiés et des demandeurs d'asile devraient être intégrés à des processus régionaux plus larges de prise en charge des mouvements irréguliers mixtes. Bien que les processus conduits par les États soient cruciaux, les organes faisant intervenir plusieurs parties prenantes, comme le Secrétariat régional chargé des mouvements migratoires mixtes dans la sous-région de la Corne de l'Afrique et du Yémen, peuvent aussi jouer un rôle d'appui, en fournissant aux responsables politiques des analyses sur la dynamique migratoire et en facilitant les échanges de données entre les États et les autres intervenants.
20. Le Cadre de coopération régionale instauré dans la région Asie-Pacifique à travers le Processus de Bali¹⁴ est un exemple d'approche régionale globale des mouvements irréguliers mixtes. De telles approches doivent si possible prendre en charge toutes les phases du cycle du déplacement et de la migration, depuis les causes profondes jusqu'aux solutions, en plaçant les réponses à la composante du sauvetage en mer dans un contexte plus large. Elles peuvent fournir des alternatives à la migration irrégulière, dissuadant les personnes n'ayant pas de besoins de protection d'entreprendre des voyages dangereux en mer (p. ex. possibilités de migration légale), et renforcer les capacités de protection dans les États de transit afin d'éviter les mouvements secondaires (p. ex. projets portant sur les moyens de subsistance). Les processus régionaux devraient également prévoir des mécanismes de lutte contre le trafic et la traite d'êtres humains, et de retour librement consenti pour les personnes n'ayant pas besoin de la protection internationale.

HCR

décembre 2011

¹⁴ HCR, *Regional Cooperative Approach to Address Refugees, Asylum-Seekers and Irregular Movement*, novembre 2010, <http://tinyurl.com/84dko7e>.

ANNEXE:

Modèle de cadre de coopération à la suite d'opérations de sauvetage en mer comportant des réfugiés et des demandeurs d'asile

Ce Modèle de cadre a pour but de renforcer la protection des réfugiés et des demandeurs d'asile en détresse en mer grâce à une coopération internationale accrue entre les États concernés et les autres parties prenantes.

Il porte sur les actions pouvant être menées après une opération de sauvetage en mer comportant des réfugiés et des demandeurs d'asile. Il fournit un point de départ pour des discussions et devrait être adapté à chaque situation régionale. Il pourrait constituer la base d'un accord ad hoc dans une opération particulière de sauvetage d'urgence en mer, ou être utilisé pour élaborer un accord de coopération permanent entre certains États, visant à accroître la prévisibilité des réponses apportées. Il pourrait aussi être adopté en tant qu'élément d'une large approche régionale en vue de résoudre la question des mouvements irréguliers mixtes¹.

Le Modèle de cadre est inspiré du Plan d'action en 10 points du HCR sur la protection des réfugiés et les mouvements migratoires mixtes (le Plan d'action en 10 points)², qu'il complète, et utilise sa terminologie. La publication du HCR intitulée «Refugee Protection and Mixed Migration: The 10-Point Plan in action» fournit un certain nombre d'exemples pratiques sur la mise en œuvre du Plan en 10 points, y compris dans le contexte d'arrivées par mer, et comporte un glossaire détaillé des termes et définitions pertinents³.

Le Modèle de cadre pourrait être fusionné avec l'Accord régional sur des procédures concertées relatives au débarquement des personnes secourues en mer qui a été proposé par l'Organisation maritime internationale (OMI) comme projet pilote pour la région Méditerranée ou pourrait exister indépendamment de lui⁴.

¹ Pour des informations sur les approches régionales globales, voir HCR, *International Cooperation to Share Burden and Responsibilities*, juin 2011, à l'adresse : <http://tinyurl.com/6n4thbx> et HCR, *Regional Cooperative Approach to address Refugees, Asylum-Seekers and Irregular Movement*, novembre 2010, à l'adresse : <http://tinyurl.com/84dko7e>.

² HCR, *La protection des réfugiés et les mouvements migratoires mixtes: Un plan d'action en 10 points*, 2007, <http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/4742a30b4.pdf>.

³ HCR, *Refugee Protection and Mixed Migration: The 10-Point Plan in action*, février 2011, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4d9430ea2.html> (the 10-Point Plan Compilation). Le glossaire pourrait être intégralement ou partiellement intégré au Modèle de cadre au cas où l'on souhaiterait préciser la terminologie (en anglais, espagnol et russe uniquement).

⁴ OMI, Comité de facilitation, 37e session, FAL 37/6/1 du 1^{er} juillet 2011.

I. But et principes sous-jacents

- 1) Ce Modèle de cadre a pour but d'améliorer les réponses apportées à la suite d'opérations de sauvetage en mer comportant des réfugiés et des demandeurs d'asile voyageant dans le cadre de mouvements irréguliers mixtes.
- 2) Il vise de manière spécifique à:
 - i) déployer le maximum d'efforts possibles en vue de réduire les pertes de vies humaines en mer;
 - ii) assurer une plus grande prévisibilité dans la recherche de lieux de débarquement;
 - iii) faire en sorte que les personnes secourues ne soient pas débarquées ou transférées dans des endroits où elles risquent d'être exposées à la persécution, à la torture ou à tout autre préjudice grave; et
 - iv) instaurer des mesures de partage de la charge et des responsabilités pour aider les États assurant le débarquement, le traitement des cas et/ou la recherche de solutions.
- 3) Ce Modèle de cadre n'enfreint pas les normes du droit international existant, y compris du droit international des réfugiés et du droit international relatif aux droits de l'homme, dont il découle. Il complète les mécanismes adoptés pour mettre en œuvre les Conventions SAR et SOLAS⁵ et ne s'y substitue pas. Il repose sur les principes de la coopération internationale, notamment du partage de la charge et des responsabilités.

II. Portée et application

Ce Modèle de cadre s'applique aux opérations de sauvetage en mer impliquant des réfugiés et des demandeurs d'asile, quelle que soit la nature du navire auteur du sauvetage⁶; et lorsque l'on envisage un débarquement dans un lieu en sécurité et/ou le traitement des personnes secourues dans un État autre que l'État du pavillon⁷.

⁵ Convention internationale de 1979 sur la recherche et le sauvetage maritimes (SAR), entrée en vigueur le 25 mars 1980, telle que modifiée ; Convention internationale de 1974 pour la sauvegarde de la vie humaine en mer (SOLAS), entrée en vigueur le 25 mai 1980, telle que modifiée.

⁶ c.-à-d. qu'il s'agisse d'un navire commercial ou public (garde-côte ou militaire).

⁷ Ces situations nécessitent des accords de coopération car elles peuvent déclencher la responsabilité de différents États.

III. Arrangements opérationnels

1) Acteurs principaux

i) Les États impliqués dans une opération de sauvetage en mer particulière peuvent comporter:

- le ou les États du pavillon du ou des navires qui portent secours aux naufragés;
- l'État du pavillon du navire en détresse;
- le ou les États dans la zone de recherche et de sauvetage (SRR) desquels l'opération de sauvetage se déroule;
- l'État où sont débarquées les personnes secourues;
- l'État où sont prises en charge les personnes secourues;
- les États de transit et d'origine des personnes secourues;
- les États tiers, dont les États de réinstallation le cas échéant.⁸

ii) Tous ces États peuvent envisager d'adhérer à ce Modèle de cadre. Les organisations internationales, dont le HCR, et les organisations non-gouvernementales peuvent apporter un appui supplémentaire en fonction des besoins et selon qu'il convient⁹.

2) Engagement par [États concernés]

i) En adhérent à ce Modèle de cadre, [État concerné¹⁰] s'engage à assumer des responsabilités précises. La nature et l'ampleur de cette contribution peuvent varier d'un État à l'autre.

ii) Les rôles et les responsabilités éventuelles peuvent notamment consister à:

- coordonner les activités de recherche et de sauvetage (SAR);
- mettre en œuvre les activités SAR;
- fournir un lieu de débarquement et de réception initial;
- traiter les cas des personnes secourues;
- fournir des solutions aux personnes secourues;
- apporter un soutien financier aux États concernés.

⁸ Dans certaines situations, les États pourraient assumer plus d'un de ces rôles.

⁹ Pour le rôle du HCR en particulier, voir Partie IV.

¹⁰ Le nom des États parties au Modèle de cadre pourrait être inséré à la place de [État concerné].

3) Instauration d'un Groupe de travail

i) [*États concernés*] peuvent instaurer un Groupe de travail pour assurer une coordination et une coopération adéquate entre les principaux acteurs et les autres intervenants.

ii) Ses fonctions pourraient consister à:

- désigner des points focaux spécifiques en vue de l'échange d'informations;
- établir des lignes de communication claires;
- préciser les responsabilités.

iii) Le Groupe de travail sera attentif à la nécessité d'organiser le débarquement des personnes secourues dans un lieu sûr dès que cela sera raisonnablement possible et de libérer les capitaines de leurs obligations en évitant de les écarter le moins possible de leur itinéraire prévu.

4) Identification d'un pays en vue du débarquement

(i) [*États concernés*] s'accorderont sur le pays de débarquement le plus indiqué, si possible sur la base d'une liste prédéfinie de lieux de débarquement établie par [*États concernés*].

ii) Les facteurs à prendre en compte pour la détermination du lieu de débarquement sont notamment:

- les considérations d'ordre pratique (p. ex. sécurité maritime, proximité géographique, mesure dans laquelle le navire qui secourt les naufragés devra s'écarter de son itinéraire prévu; besoins des personnes secourues; installations existant sur le lieu de débarquement proposé, dont l'accès à des procédures d'asile justes et efficaces);
- les dispositions applicables des Conventions SAR et SOLAS¹¹;
- le principe du non-refoulement¹².

¹¹ Convention internationale de 1979 sur la recherche et le sauvetage maritimes (SAR), entrée en vigueur le 25 mars 1980, telle que modifiée ; Convention internationale de 1974 pour la sauvegarde de la vie humaine en mer (SOLAS), entrée en vigueur le 25 mai 1980, telle que modifiée.

¹² Article 33 de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, entrée en vigueur le 22 avril 1954 (Convention de 1951) ; Articles 6 et 7 du Pacte international de 1966 relatif aux droits civils et politiques, entré en vigueur le 23 mars 1976 (PIDCP) ; Article 3 de la Convention de 1984 contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, entrée en vigueur le 26 juin 1987 (CAT).

5) Mesures relatives à l'accueil

i) [États concernés] coopéreront pour assurer la mise en place des mesures d'accueil nécessaires sur le lieu de débarquement.

ii) Les mesures relatives à l'accueil ont notamment pour but:

- de répondre aux besoins immédiats des nouveaux arrivants, p. ex. traitement médical, hébergement et nourriture, recherches familiales;
- d'assurer aux personnes secourues des conditions de séjour leur garantissant un niveau de vie suffisant¹³;
- de leur fournir une protection contre le refoulement direct ou indirect;
- de prendre en charge de manière adéquate les dépouilles humaines et de traiter les données relatives aux personnes décédées.

6) Définition des profils et orientation

i) [États concernés] peuvent instaurer des mécanismes de détermination des profils et d'orientation¹⁴, afin d'identifier et de catégoriser rapidement les personnes secourues en fonction de leur antécédents et de leurs besoins.

ii) Ces mécanismes pourraient notamment servir à:

- fournir des informations aux personnes secourues;
- recueillir des informations au moyen de questionnaires et/ou d'entretiens informels;
- établir le profil préliminaire de chaque personne;
- orienter les intéressés vers des procédures et processus différenciés, y compris vers les procédures d'asile pour ceux qui pourraient avoir besoin de la protection internationale.

iii) L'idéal est que la définition des profils et l'orientation soient assurées par des équipes d'experts, comportant des fonctionnaires et des représentants de divers milieux, dont des responsables gouvernementaux et des représentants d'agences internationales et/ou d'organisations non gouvernementales.

¹³ Article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, (PIDESC), entré en vigueur le 3 janvier 1976.

¹⁴ Pour de plus amples informations, voir chapitre 5 (« Mécanismes d'établissement de profils et d'orientation ») du *10-Point Plan Compilation* mentionné à la note 3 de l'Annexe ci-dessus.

7) Détermination des besoins de protection internationale

i) [*États concernés*] s'accorderont sur un lieu approprié et sur les instances qui seront chargées de traiter les demandes d'asile déposées par des personnes secourues, conformément aux normes internationales applicables¹⁵.

ii) Ce traitement peut être effectué:

- dans le pays de débarquement;
- dans l'État du pavillon du navire qui a recueilli les naufragés¹⁶; ou
- dans un État tiers, qui a accepté d'en assumer la responsabilité et de traiter les demandes d'asile conformément aux normes internationales applicables¹⁷.

iii) Dans l'un ou l'autre des cas ci-dessus, le traitement peut être effectué par les autorités de l'État où la prise en charge a lieu et/ou par les autorités d'un autre État compétent, en fonction des normes internationales applicables¹⁸.

iv) La capacité de chaque État de mettre en œuvre des procédures d'asile justes et efficaces sera un facteur important dans la détermination du lieu du traitement.

8) Solutions pour les personnes secourues

i) [*États concernés*] peuvent fournir tout un éventail de solutions aux personnes secourues en fonction de leur profil et de leurs besoins.

a) Personnes ayant besoin de la protection internationale

- Les personnes qui ont été reconnues comme réfugiés ou comme ayant besoin de la protection internationale pour d'autres raisons doivent être autorisées à rester dans le pays de traitement ou dans [un autre *État concerné*] et doivent se voir offrir la possibilité de devenir autosuffisantes.
- [*États concernés*] peuvent accepter de fournir un appui supplémentaire aux États d'accueil, afin de renforcer la protection et les solutions disponibles.
- Il peut être envisagé de réinstaller des personnes dans des pays de la région ou extérieurs à la région si l'intégration locale dans le pays de traitement n'est pas possible, ou conformément à un accord régional de partage de la charge et des responsabilités¹⁹.

¹⁵ HCR, *Fair and Efficient Asylum Procedures: a Non-Exhaustive Overview of Applicable International Standards*, 2 septembre 2005, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/432ae9204.html>.

¹⁶ Par exemple lorsque l'État du pavillon du navire qui a recueilli les naufragés est aussi un État côtier appartenant à la zone de recherche et de sauvetage dans laquelle ces personnes sont secourues.

¹⁷ HCR, *Protection Policy Paper: Maritime interception operations and the processing of international protection claims: legal standards and policy considerations with respect to extraterritorial processing*, novembre 2010, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4cd12d3a2.html>.

¹⁸ Voir note 1 de l'Annexe ci-dessus.

¹⁹ Voir, p. ex., HCR, *Regional Cooperative Approach to address Refugees, Asylum-Seekers and Irregular Movement*, novembre 2010, <http://tinyurl.com/84dko7e>.
Voir aussi HCR, *International Cooperation to Share Burden and Responsibilities*, juin 2011, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4e533bc02.html>.

b) Personnes n'ayant pas besoin de la protection internationale

- Les personnes considérées comme n'ayant pas besoin de la protection internationale peuvent néanmoins être autorisées à rester (temporairement et/ou de manière permanente) dans le pays de traitement ou dans [un autre *État concerné*] si les autorités compétentes le permettent.
- Les personnes n'ayant pas besoin de la protection internationale peuvent également bénéficier d'options de migration vers d'autres pays, dans certaines conditions, notamment sur la base d'accords de coopération spécifiques.
- En l'absence d'autres solutions, ces personnes devront retourner dans leur pays d'origine, de préférence sur une base volontaire et sous réserve du respect des droits de l'homme applicables et de considérations d'ordre humanitaire. Une assistance au retour librement consenti peut éventuellement être fournie en cas de besoin²⁰.

c) Autres catégories de personnes ayant des besoins spécifiques

- D'autres processus et procédures peuvent être adoptés pour d'autres groupes ayant des besoins spécifiques, comme les enfants non accompagnés ou séparés, les personnes handicapées ou les victimes de la traite²¹.

9) Appui supplémentaire et mesures de renforcement des capacités pour le ou les pays de débarquement/traitement

[*États concernés*] peuvent convenir d'un appui supplémentaire et de mesures de renforcement des capacités pour le ou les pays de débarquement et/ou de traitement, comme un nombre accru de places de réinstallation, l'apport d'un soutien financier au système d'asile et/ou d'autres activités.

²⁰ HCR, Protection Policy Paper: The return of persons found not to be in need of international protection to their countries of origin: UNHCR's role, novembre 2010, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4cea23c62.html>.

²¹ Voir chapitre 5 (« Mécanismes d'établissement de profils et d'orientation » et chapitre 6 (« Processus et procédures adaptés ») 10-Point Plan Compilation mentionné à la note 3 ci-dessus de l'Annexe.

IV. Rôle du HCR

- 1) Le HCR peut devenir partie au présent Modèle de cadre ou à d'autres accords de coopération selon qu'il convient.
- 2) L'engagement du HCR sera sans préjudice aux accords préexistants que le HCR pourrait avoir conclus avec [tout *État concerné*] aux fins d'exécution des responsabilités relevant de son mandat ordinaire.
- 3) En vertu du présent Modèle de cadre, le HCR pourra, selon les circonstances et en fonction des ressources:
 - apporter son soutien aux mesures relatives à la réception;
 - constituer des équipes d'experts en charge de la détermination des profils et de l'orientation avec d'autres acteurs ou participer à de telles équipes;
 - aider à la détermination du statut de réfugié (DSR);
 - aider au retour des personnes n'ayant pas besoin de la protection internationale en identifiant et en suscitant la collaboration entre les organisations partenaires concernées, en particulier l'Organisation Internationale pour les Migrations (OIM); et
 - coordonner les activités de réinstallation.

Liste des participants*

Michel Babkine	Secrétariat général de la mer, France
Richard Ares Baumgartner	FRONTEX
Roderick Bowe	Forces de défense royales des Bahamas
Reuben Brigety	Bureau de la population, des réfugiés et de la migration, États-Unis d'Amérique
Amina Said Chireh	Université de Djibouti
J S K Colombage	Sri Lanka Navy
François Crépeau	Rapporteur spécial des Nations Unies chargé des droits de l'homme des migrants
Omar Dhadho	Ministère d'État pour l'Immigration et l'Enregistrement des personnes, Kenya
Samuel Kame Domguia	Union africaine
Olivier Dubois	Comité International de la Croix-Rouge
Samba Fall	Comité National Chargé de la Gestion de la situation des Réfugiés, Rapatriés et Personnes Déplacées, Sénégal
Neil Falzon	Université de Malte, Malte
Hartmut Hesse	Organisation maritime internationale, Royaume-Uni
Alice Hicuburundi	Division des Affaires de l'océan et du droit de la mer, Bureau des affaires juridiques, Nations Unies
Christopher Horwood	Secrétariat régional pour les migrations mixtes, Kenya
Mboje Kanga	Ministère de l'Intérieur, Tanzanie
John Matthews	Mission permanente australienne du Bureau des Nations Unies à Genève, Australie
Mohamed Adaweh Mohamed	Ministère de la Défense, Djibouti
John Murray	Chambre internationale de la marine marchande, Royaume-Uni
Ashraf El Nour	Organisation internationale pour les migrations
Abdullah Al Qahdi	Autorité des gardes-côtes du Yémen
Ibrahim Soubaneh Rayaleh	Ministère de l'Intérieur, Djibouti
Jawhar Sahmim	Ministère de l'Intérieur, Tunisie

* Affiliation institutionnelle donnée à des fins d'identification uniquement.

Tullio Scovazzi	Università degli Studi di Milano-Bicocca, Italie
Irena Vojackova-Sollorano	Organisation internationale pour les migrations
Vijaya Sourì	Organisation internationale pour les migrations
Maria Stavropoulou	Ministère de la Protection des citoyens, Grèce
Surat Suwannikkha	Ministère des Affaires étrangères, Thaïlande
Michelangelo La Tella	Département de la police des frontières, Italie
Ambassadeur Fisseha Yimer	Conseiller spécial au Ministère des Affaires étrangères, Éthiopie
Elmi Isman Yonis	Ministère de l'Intérieur, Djibouti
Jessica Warden Yutacom	Bureau de la population, des réfugiés et de la migration, États-Unis d'Amérique
Pour l'HCR	Volker Türk, Marie-Antoinette Okimba, Jon Hoisaeter, Ann Mayman, Anja Klug, Mylene Ahounou, Andrew Painter, Claire Inder

Le concept d'apatride
en droit international

Les procédures de
détermination de
l'apatridie et le statut
des apatrides

Changement climatique
et déplacement

Complémentarités en
droit international

Alternatives à la détention
des demandeurs d'asile,
réfugiés, migrants
et apatrides

Interprétation de la
Convention de 1961 et
prévention de l'apatridie
chez les enfants

Coopération internationale
en vue du partage
des charges et des
responsabilités

Réfugiés et demandeurs
d'asile en détresse
en mer



**United Nations High
Commissioner for Refugees**

Case Postale 2500
1211 Geneva 2
Switzerland

www.unhcr.org