

RELEVÉ DES CONCLUSIONS : LA RESPONSABILITÉ DE SURVEILLANCE

**TABLE RONDE D'EXPERTS ORGANISÉE PAR LE HAUT COMMISSARIAT
DES NATIONS UNIES POUR LES RÉFUGIÉS ET LE CENTRE LAUTERPACHT
DE RECHERCHE EN DROIT INTERNATIONAL, UNIVERSITÉ DE CAMBRIDGE
(ROYAUME-UNI), DU 9 AU 10 JUILLET 2001**



La seconde journée de la table ronde d'experts de Cambridge s'est penchée sur la question de la surveillance de l'application de la *Convention de 1951 relative au statut des réfugiés*. Les discussions se sont appuyées sur un document de travail rédigé par le professeur Walter Kälin de l'Université de Berne, intitulé « La surveillance de la *Convention de 1951* relative au statut des réfugiés : article 35 et autres mécanismes de suivi ». 35 experts, émanant de gouvernements, d'ONG, d'universités, d'instances judiciaires et des professions juridiques, et provenant d'une quinzaine de pays, y participaient. Ils ont reçu un certain nombre de commentaires écrits sur ce document de travail¹, ainsi que le rapport et les conclusions et recommandations de la Réunion régionale des Consultations mondiales qui s'est tenue à San José (Costa Rica) les 7 et 8 juin 2001. Ce rapport établit une comparaison entre le rôle de surveillance du HCR et celui des organes interaméricains de défense des droits de l'Homme. La séance du matin était présidée par le professeur Chaloka Beyani (Lon-

1. Des commentaires ont été reçus d'un groupe d'ONG africaines (ONG ouest africaines pour les réfugiés et les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays — WARIPNET — Sénégal), de Africa Legal Aid (Ghana) et de Lawyers for Human Rights (Afrique du Sud), de Rachel Brett (Bureau des Quakers auprès des Nations Unies), de Chan-Un Park (juriste de la République de Corée), du juge Jacek Chlebny (Pologne), du Conseil international des agences volontaires (ICVA) et de la Fondation médicale pour l'assistance aux victimes de la torture (Londres).

don School of Economics), et celle de l'après-midi par le professeur Guy S. Goodwin-Gill (Université d'Oxford).

Compte tenu de l'ampleur des débats et du caractère préliminaire reconnu de l'étude, ce document ne présente qu'un bref résumé des discussions, ainsi qu'une liste des diverses suggestions qui ont été faites pour renforcer l'application de la Convention. Il ne représente pas nécessairement l'opinion individuelle de chaque participant ni celle du HCR, mais il reflète en grande partie les thèmes qui sont ressortis des débats.

Introduction

- 1 — Cette vaste discussion, qui s'est davantage apparentée à une séance de réflexion qu'à une analyse juridique, a mis l'accent sur les moyens de renforcer l'application effective de la *Convention de 1951*. D'une manière générale, les participants sont convenus que l'identification de mécanismes appropriés devait viser à préserver, voire à renforcer, la prééminence et l'autorité du Haut Commissariat. Toute mesure qui risquerait de porter préjudice à l'autorité de surveillance du HCR telle qu'elle est actuellement définie à l'article 35 doit être évitée.
- 2 — Les problèmes auxquels se heurte aujourd'hui la protection internationale des réfugiés constituent la toile de fond de tout examen du renforcement de la surveillance. On citera notamment les profonds dilemmes opérationnels qui font obstacle à une application satisfaisante, les divergences d'opinion sur l'interprétation des dispositions de la Convention et l'importance insuffisante accordée aux questions de protection internationale dans les forums intergouvernementaux.

Rôle de surveillance du HCR

- 3 — En vertu du paragraphe 8 de son *Statut*, le HCR a pour fonction de protéger les réfugiés, y compris en poursuivant la conclusion d'instruments internationaux relatifs aux réfugiés, en surveillant leur application et en y proposant des modifications. Cette fonction est reprise à l'article 35 de la *Convention de 1951* par lequel les États s'engagent à coopérer avec le HCR dans l'exercice de ses fonctions, en particulier en facilitant sa tâche de surveillance de l'application des dispositions de cette Convention.
- 4 — Le rôle de surveillance du HCR comprend les aspects suivants :
 - a) travailler avec les États à l'élaboration de réponses opérationnelles qui soient sensibles et répondent aux besoins de protection, y compris des plus vulnérables ;
 - b) intervenir auprès des gouvernements, et des autres acteurs concernés, concernant les questions de protection et contrôler, faire rapport et assurer le suivi de ces interventions auprès des gouvernements concernant la situation des réfugiés (par ex. sur l'admission, l'accueil, le traitement des demandeurs d'asile et des réfugiés) ;

- c) fournir des conseils et être consulté sur les procédures nationales d'asile ou de détermination du statut de réfugié ;
- d) intervenir et soumettre des observations à des institutions quasi-judiciaires ou à des tribunaux sous la forme d'avis *amicus curiae*, de positions ou de lettres ;
- e) avoir accès aux demandeurs d'asile et aux réfugiés, soit dans le cadre de la loi, soit en vertu de pratiques administratives ;
- f) conseiller les gouvernements et les parlements concernant la législation et les décrets administratifs qui ont une incidence pour les demandeurs d'asile et les réfugiés à tous les stades de la procédure et fournir ses commentaires et son apport technique pour la rédaction de projets de loi sur les réfugiés et de décrets administratifs connexes ;
- g) assurer un rôle de défense de la cause des réfugiés, y compris sous la forme de déclarations publiques, en tant qu'outil essentiel de la protection internationale et de la responsabilité de surveillance du HCR ;
- h) renforcer les capacités, par ex. par des activités de formation et de promotion ;
- i) recevoir et collecter des données et des informations sur les demandeurs d'asile et les réfugiés comme le prévoit l'article 35 § 2 de la *Convention de 1951*.

- 5 — Ce vaste éventail d'activités de surveillance du HCR est généralement accepté et en fait attendu par les États, bien que l'application de la Convention continue à se heurter à de multiples difficultés. Cette situation a suscité des demandes de renforcement des mécanismes de surveillance, y compris en augmentant les capacités dans le domaine de la protection.

Réflexions et approches possibles

- 6 — La surveillance ne consiste pas seulement à établir les violations, mais peut-être surtout, elle consiste en un engagement et un dialogue constructifs et en une coordination visant à assurer la résolution des problèmes.
- 7 — Il importe de veiller à ce que les ONG jouent un rôle suffisant dans le processus de surveillance. Il convient de promouvoir la création d'ONG spécialisées dans le domaine des droits des réfugiés ainsi que de la diffusion d'informations, la défense de la cause et l'assistance juridique.
- 8 — De manière générale, la collecte, la recherche et l'analyse d'informations doit être améliorée. Les participants ont suggéré que le Centre de documentation et de recherche du HCR soit maintenu et doté en soutien, fonds et personnel suffisants. Les demandes de rapports et d'informations de la part des États doivent être progressives et ciblées, vu les réponses limitées apportées aux requêtes antérieures. Une autre possibilité consisterait à instaurer un mécanisme prévoyant des obligations de

rapport différenciées. L'article 36 de la *Convention de 1951*, qui demande aux États de fournir des informations sur le texte des lois et des règlements promulgués pour assurer l'application de la Convention, constitue une obligation de rapport des États.

- 9 — Il n'existe pas de modèle unique qui soit utilisé par les organes de surveillance des traités et qui pourrait tout simplement être reproduit et appliqué à la surveillance de l'application de la *Convention de 1951*. L'expérience acquise en matière de suivi des droits de l'Homme, et dans d'autres domaines comme par l'Organe international de contrôle des stupéfiants, l'Organisation mondiale du commerce ou le Conseil de l'Europe, peut s'avérer utile. Il faut également assurer la complémentarité avec les systèmes de suivi des droits de l'Homme reposant sur des traités et éviter l'apparition d'interprétations conflictuelles qui risque de se produire lorsque plusieurs organes ont des compétences croisées. Le fait que la confidentialité soit nécessaire dans certaines circonstances ne doit pas exclure la nécessité de parler dans d'autres.
- 10 — Les approches et suggestions suivantes ont été avancées :
 - a) *Renforcer le rôle du HCR*. Le rôle du HCR, tel que décrit ci-dessus, pourrait être renforcé en augmentant de manière importante les effectifs chargés de la protection, en améliorant encore la coopération avec les instances régionales et en renforçant l'apport de conseils techniques, juridiques et autres par le HCR. une autre piste à creuser serait que le HCR puisse également préparer, à l'intention des gouvernements, des rapports sur l'application de la *Convention de 1951*, qui pourraient nourrir et soutenir le dialogue entre lui-même et les États, et être éventuellement publiés. De telles mesures ont naturellement des implications en termes de ressources.
 - b) *Comité exécutif*. Le Comité exécutif pourrait compléter le rôle de surveillance du HCR par un mécanisme spécial qui examinerait des problèmes particuliers d'application de la Convention. Toutefois, la politisation du débat doit être évitée. L'expérience de la Commission des droits de l'Homme est salubre à cet égard. Un Sous-Comité du Comité exécutif, similaire à l'ancien Sous-Comité plénier sur la protection internationale, pourrait par exemple être créé, et le Haut Commissariat pourrait y soumettre les problèmes de mise en oeuvre. Cette formule garantirait un débat plus ciblé sur les questions de protection internationale en général et des Conclusions de meilleure qualité sur la protection. Ce Sous-Comité pourrait aussi repérer lui-même des obstacles à l'application de la Convention, y compris dans des situations spécifiques, et promouvoir des solutions, notamment par un partage du fardeau/de la responsabilité et par des approches globales.
 - c) *Réunions des États parties*. Les réunions des États parties, comme celles organisées dans le cadre du droit international humanitaire par le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), pourraient être reproduites dans le contexte du droit des réfugiés bien que ces réunions n'aient pas toujours été très efficaces dans le domaine des droits de l'Homme. La réunion des États

parties de décembre 2001 pourrait réfléchir à l'utilité d'une conférence de suivi quelques années plus tard, le HCR proposant l'ordre du jour et faisant rapport sur l'état de l'application de la *Convention de 1951*.

d) *Mécanismes ad hoc et examen par les pairs*. Les mécanismes d'examen par les pairs entre États ont l'avantage de permettre une identification plus positive des « meilleures pratiques », ainsi qu'une discussion collective des problèmes. Les mécanismes d'examen des politiques commerciales peuvent servir de modèle à cet égard. Ils examinent l'application et les problèmes mais sans adopter une attitude antagoniste. Cette formule permet d'exercer une pression par les pairs afin d'améliorer la mise en œuvre. Des mécanismes *ad hoc*, qui ne reposent pas obligatoirement sur un traité, pourraient aussi s'avérer utiles. Par exemple, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a fait une *Déclaration sur le respect des engagements* qui a été acceptée par les États membres en 1994. En conséquence, des mécanismes d'examen par les pairs sont désormais en place. Des questions thématiques sont choisies pour que de « meilleures pratiques » puissent être identifiées, au lieu de se concentrer sur des pays particuliers. La confidentialité fait partie intégrante du système afin de permettre les critiques.

e) *Forums judiciaires*. Un système informel d'examen par des juges pourrait être instauré. Par exemple, l'Association internationale des juges du droit des réfugiés (IARLJ) pourrait constituer un forum au sein duquel les juges débatteraient de l'interprétation et de l'application de la Convention à titre consultatif et informel. L'instauration d'une instance juridictionnelle à part entière, qui serait utilisée pour statuer à titre préjudiciel sur certains sujets, comme le fait la Cour européenne de Justice, a été proposée comme possibilité à long terme.

f) *Experts-conseils et/ou missions d'établissement des faits*. Une autre possibilité consisterait à instaurer un système en vertu duquel le Haut Commissaire nommerait un ou plusieurs experts-conseils chargés d'évaluer la mise en œuvre concernant certains aspects ou certaines situations de réfugiés. Un rapport serait alors fait au Haut Commissaire, qui pourrait ensuite envisager de le porter à la connaissance du Comité exécutif. Une autre possibilité serait de créer un mécanisme qui permette au Haut Commissaire de demander l'organisation de missions d'établissement des faits, comprenant des représentants gouvernementaux et d'autres experts, qui pourraient recueillir des informations et/ou faire des recommandations sur des situations particulières. Il convient de se rappeler cependant que les missions d'établissement des faits telles qu'elles ont été instaurées par le CICR ont tendance à rencontrer des obstacles sérieux et que seul un nombre limité d'États reconnaissent leur compétence.

- 11 — Les participants ont reconnu que ces discussions n'étaient que le début d'un processus important visant à renforcer la mise en œuvre de la Convention, y compris par

une surveillance accrue. Ils ont estimé que ce processus devait se poursuivre, s'étendre à d'autres acteurs et intégrer de nouvelles perspectives. Ils ont eu le sentiment que la Réunion ministérielle de décembre 2001 serait une opportunité de cristalliser les appuis pour faire avancer les discussions.