



UNHCR

United Nations High Commissioner for Refugees
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

NOTE CONCEPTUELLE

Dialogue du Haut Commissaire sur les défis de protection : “Lacunes et réponses de protection”

Genève, 8-9 décembre 2010

I. INTRODUCTION

Les « Lacunes et réponses de protection », tel est le thème du quatrième Dialogue sur les défis de protection qui se tiendra à Genève les 8 et 9 décembre 2010. Le Dialogue de cette année annonce la commémoration en 2011 du soixantième anniversaire de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés ainsi que le cinquantième anniversaire de la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie que couronnera une réunion au niveau ministériel des Etats parties les 7 et 8 décembre 2011. Les débats et résultats du Dialogue de 2010 alimenteront la réunion ministérielle de 2011. Cette note conceptuelle fournit une information initiale de base sur le thème et décrit les objectifs du Dialogue de 2010. Les commémorations feront l'objet d'une note distincte.

II. LACUNES AU NIVEAU DU REGIME DE PROTECTION INTERNATIONALE ET REponses POSSIBLES

Par « régime de protection internationale » on entend les normes et pratiques mises en place par la communauté internationale pour les réfugiés et les apatrides¹. Il est flexible et continue d'évoluer en réponse aux nouveaux déplacements et aux besoins contemporains. Toutefois, on a depuis longtemps identifié des lacunes au niveau du régime de protection internationale. Sur la base de cette prise de conscience, le HCR a lancé de 2000 à 2002 un processus de consultations mondiales sur la protection internationale réunissant des Etats, des organisations non gouvernementales, des réfugiés et d'autres acteurs pertinents. Les consultations ont permis d'aboutir à des recommandations de très grande envergure sur les moyens d'améliorer le régime de protection internationale face aux défis contemporains, consacrées dans un agenda pour la protection approuvé au plan international. Les lacunes discrètes de protection ont également fait l'objet de Dialogues antérieurs du Haut Commissaire, particulièrement le Dialogue de 2007 sur la protection des réfugiés, les solutions durables et les migrations internationales ainsi que le Dialogue de 2009 sur les réfugiés urbains.

¹ Le cadre de protection internationale se compose essentiellement de : la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés telle qu'amendée par son Protocole de 1967 ; la Convention de 1954 relative au statut des apatrides et la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie ; ainsi que les instruments régionaux concernant les réfugiés, la nationalité et l'apatridie. Ces instruments sont complétés par les droits humains. Compte tenu de sa responsabilité en matière de supervision, le HCR a un rôle particulier à jouer dans ce cadre.

Des succès ont été remportés au fil des ans pour remédier à ces lacunes de protection. Différentes mesures ont été prises par divers acteurs dans le suivi de l'Agenda pour la protection (des actualisations annuelles sur les progrès accomplis sont postées sur le site du HCR). L'Agenda fournit des orientations politiques clés pour le HCR et guide de façon efficace ses activités de protection. Par exemple, le HCR a élaboré un certain nombre de lignes directrices, normes et manuels d'ordre opérationnel et juridique pour atteindre ces objectifs. Le Comité exécutif du Programme du Haut Commissaire a adopté une série de conclusions sur les thèmes identifiés dans l'Agenda pour la protection, y compris sur les sévices et l'exploitation sexuelle ; les questions de sécurité juridique dans le contexte du rapatriement librement consenti des réfugiés ; la coopération internationale et la responsabilité et le partage de la charge dans des situations d'afflux massifs ; la fourniture de la protection internationale, y compris par le biais des formes contemporaines de protection ; les femmes et les jeunes filles dans les situations à risque ; l'identification, la prévention et la réduction des cas d'apatridie ; et les situations de réfugiés prolongées. Les lacunes de protection ont également été comblées moyennant des politiques, des pratiques et des actions d'Etats ainsi que moyennant l'adoption d'instruments juridiques par des organes régionaux, y compris l'Union africaine et l'Union européenne.

Nonobstant cette évolution positive, un certain nombre de lacunes et de défis persistent en matière de protection, touchant à la fois le cadre de protection internationale et sa mise en œuvre. Ces lacunes nécessitent de nouvelles réponses. Les discussions au sujet de ces lacunes ont, à maintes reprises, souligné la nécessité de parvenir à une compréhension plus systématique et cohérente du partage des responsabilités et de la charge. Cet aspect est au cœur du régime de protection internationale des réfugiés. Toutefois, en l'absence de principes clairement définis, les charges et les responsabilités ne sont pas toujours équitablement réparties entre les Etats et font l'objet de dispositifs spécifiques, garantissant peu de prévisibilité. Toutefois, les situations de déplacement dans certains contextes régionaux peuvent avoir une dimension très complexe et dépasser le cadre des systèmes d'asile nationaux ou des accords bilatéraux. Dans ces cas, les outils de protection ainsi que les solutions au plan multilatéral font défaut. Le Dialogue pourrait examiner comment renforcer la coopération et le partage de la charge et comment faire davantage appel aux dispositions en matière de protection régionale ou de coopération parallèlement aux systèmes d'asile nationaux pour veiller à ce que les personnes ne tombent pas dans ces « lacunes » de protection.

Sur un plan plus global, des questions ont également été soulevées concernant la capacité du cadre de protection internationale existant face aux formes contemporaines de déplacement. Le Dialogue et les commémorations de 2011 pourraient donner l'occasion d'examiner une nouvelle dynamique de protection pouvant conduire à des moyens plus flexibles et plus habiles de combler les lacunes de protection pour les personnes qui ne s'inscrivent pas dans le cadre existant de protection internationale.

Compte tenu du prochain Cinquantième anniversaire de la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie en 2011, c'est également une occasion idéale pour discuter de questions relatives aux « problèmes oubliés » de l'apatridie. Pour les

millions d'apatrides dans le monde, l'absence d'une nationalité réelle est synonyme d'obstacles innombrables pour faire respecter leurs droits fondamentaux. L'ampleur du problème de l'apatridie n'est pas parfaitement recensée ; par ailleurs, on constate une adhésion limitée aux traités internationaux pertinents². Les obstacles à l'acquisition de la nationalité perdurent et certaines législations sur la nationalité ont besoin d'être réformées³.

III. QUESTIONS A EXAMINER LORS DU DIALOGUE

A la lumière de ces problèmes, le Dialogue se structurera autour d'un certain nombre de questions :

- Quels mécanismes et instruments pourraient être élaborés pour renforcer la coopération et le partage de la charge ?
- Quelles sont les lacunes opérationnelles et normatives légitimant le recours à la coopération régionale et, dans ce contexte, quels pourraient être les éléments constitutifs de cadres globaux de protection ?
- Comment l'adhésion et l'application intégrale des conventions sur l'apatridie pourraient être améliorées ?
- Outre l'adhésion, quelles mesures pourraient être prises pour prévenir et réduire les cas d'apatridie et protéger les apatrides ?

IV. RESULTATS DU DIALOGUE

On espère que le Dialogue de 2010 permettra de :

- Fournir une instance permettant de débattre des suggestions concernant les dispositifs de partage de la charge et les exemples de bonnes pratiques ;
- Identifier les éléments clés d'approches régionales globales face aux situations de déplacement ;
- Identifier éventuellement les situations de déplacement forcé qui pourraient ne pas être couvertes par la Convention de 1951 et fournir l'occasion d'un échange sur les moyens à la disposition des Etats pour mieux faire face à ces situations ; et
- Identifier les causes de l'apatridie, les obstacles à la recherche de solutions et les risques de protection pour les apatrides et dégager un consensus sur la manière dont le cadre juridique international pourrait être utilisé afin de relever ces défis.

² La Convention de 1954 relative au statut des apatrides compte 65 Etats parties alors que la Convention sur la réduction des cas d'apatridie n'en compte que 37.

³ La législation sur la nationalité dans certains Etats, par exemple, prévoit que les femmes ne peuvent conférer la nationalité à leurs enfants.

V. PARTICIPATION ET FORMAT

Les invitations à participer au Dialogue seront adressées aux Etats membres du Comité exécutif du Programme du Haut Commissaire et aux observateurs du Comité permanent, aux partenaires compétents du système des Nations Unies, aux organisations intergouvernementales et non gouvernementales, aux chercheurs, aux experts et à d'autres parties intéressées.

Le Dialogue de 2010 sera organisé comme les réunions antérieures. Le HCR préparera des documents pour structurer les discussions. Le Haut Commissaire présidera le Dialogue. Afin que les débats soient aussi ouverts, interactifs et informels que possible, les séances plénières alterneront avec les discussions de groupe. Les déclarations ne seront pas attribuées à leurs auteurs. Le Haut Commissaire ne s'efforcera pas d'aboutir à une conclusion négociée mais procédera plutôt à une synthèse des débats sous la forme d'un « Résumé du Président ».

HCR
17 août 2010