

<b>"Convention Plus" : Questions - Réponses</b>
-----------------------------------------------------

(version actualisée – 20 mai 2003)

### Introduction

1. Cette note fournit une information additionnelle sur l'initiative "Convention Plus" du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés demandée par les Etats lors des consultations préparatoires. Elle décrit la base juridique des accords spéciaux qui sont envisagés au titre de cette initiative ainsi que leurs liens avec l'Agenda pour la protection<sup>1</sup>. La note donne également des détails concernant le rôle et le fonctionnement du Forum. Les amendements contenus dans cette actualisation figurent aux paragraphes 26 à 40.

### Qu'est-ce que cette initiative "Convention Plus" ?

2. Les Consultations mondiales du HCR sur la protection internationale se sont tout particulièrement penchées sur les *outils de la protection* : ceux dont dispose actuellement la communauté internationale et ceux qui ont besoin d'être développés pour mieux gérer au plan mondial les problèmes des réfugiés. L'intention est de rendre la réponse internationale plus fiable et plus efficace et d'assurer une plus grande équité dans le partage des responsabilités et du fardeau. Plusieurs chapitres de l'Agenda pour la protection lancent un appel spécifique pour l'élaboration de nouveaux dispositifs et instruments. Au cours de la cinquante-troisième session du Comité exécutif du Programme du Haut Commissaire (Comité exécutif) en octobre 2002, le Haut Commissaire a demandé le développement de ces outils sous la forme d'accords spéciaux multilatéraux afin de compléter la Convention de 1951. Les accords sont censés mettre en place des dispositions communes dans des domaines où des engagements multilatéraux s'imposent et où ils sont négociables. Le Haut Commissaire a qualifié ces instruments de "Convention Plus".

### Cela signifie-t-il que la Convention de 1951 doit être révisée ?

3. La Convention de 1951 et le Protocole de 1967 restent le fondement de la protection internationale des réfugiés. La pertinence et la validité toujours actuelle de la Convention ont été réaffirmées par tous les Etats parties dans la déclaration adoptée lors de la réunion ministérielle de décembre 2001. Si la Convention reste un cadre essentiel pour les droits des réfugiés, elle ne suffit pas à elle seule. Il convient de clarifier la répartition des responsabilités et de promouvoir un meilleur partage des responsabilités entre les Etats, notamment dans le contexte des afflux massifs et des flux migratoires mixtes ainsi que dans celui des solutions durables. L'initiative "Convention Plus" n'a donc *pas* pour but de réviser la Convention mais de *construire* sur ces fondements.

### Quels types de thèmes ont été jugés se prêter aux accords spéciaux "Convention Plus" ?

4. Sur la base des propres suggestions du Haut Commissaire, les domaines d'activité suivants ont été identifiés en tant que sujets éventuels des accords "Convention Plus" :
  - Des plans d'action globaux afin d'assurer des réponses plus efficaces et plus prévisibles aux afflux massifs ;
  - Une aide au développement visant à réaliser un partage de la charge plus équitable et à promouvoir l'autosuffisance des réfugiés et des rapatriés dans :
    - Les pays accueillant un grand nombre de réfugiés<sup>2</sup> ;

---

<sup>1</sup> Voir le document A/AC.96/965/Add.1, approuvé par la cinquante-troisième session du Comité exécutif d'octobre 2002 (A/AC.96/973, par. 21 a)), puis noté par la suite par l'Assemblée générale (A/RES/57/187, par. 6).

<sup>2</sup> Ce que l'on entend par un "grand nombre" dans cette note sera défini au cours du processus du Forum.

- Les communautés accueillant des réfugiés en facilitant l'intégration sur place dans des régions éloignées ;
- Les pays d'origine dans le contexte de la réintégration ;
- Les engagements multilatéraux à la réinstallation ;
- Les rôles et les responsabilités des pays d'origine, de transit et de destination dans des situations de mouvements irréguliers ou secondaires (dispositifs multilatéraux en matière de réadmission ; création de capacités ; dispositifs de protection extraterritoriale dans le cadre du partage des responsabilités).

#### Quelle est la base juridique des accords spéciaux et comment ont-ils été utilisés dans le passé ?

5. La base juridique de ces accords est le paragraphe 2 b) de la résolution 428(V) de l'Assemblée générale du 14 décembre 1950 et le paragraphe 8 b) du Statut du HCR. Leur objet est "la mise en oeuvre de toutes mesures destinées à améliorer le sort des réfugiés" relevant de la compétence du Haut Commissariat et "à diminuer le nombre de ceux [d'entre eux] qui ont besoin de protection". C'est ainsi qu'à ce jour<sup>3</sup>, ils ont été essentiellement :
- i) conclus au niveau exécutif ;
  - ii) par ou au nom du Haut Commissaire avec un nombre limité de gouvernements ;
  - iii) axés sur des mesures opérationnelles ; et
  - iv) liés à un groupe spécifique de réfugiés ou à une situation particulière.

#### Les "accords spéciaux" ont-ils force de loi ?

6. Les accords spéciaux sont distincts des "conventions internationales .... et ..... des modifications" apportées à ces instruments comme le mentionne le paragraphe 8 a) du Statut de l'Office du Haut Commissaire des Nations pour les réfugiés qui sont conclus entre les Etats et sont censés avoir force de loi.
7. La nature contraignante des accords spéciaux dépend de l'intention des parties de conférer un caractère légal à leurs engagements. Si c'est le cas, leurs droits et obligations mutuellement acceptés pourraient en théorie avoir force de loi. Les accords censés avoir force de loi relèveraient en fait du "droit impératif" et plus précisément des traités en droit international.
8. Il va sans dire que le contenu de l'accord revêt une importance particulière. Des engagements spécifiques se prêteront mieux à des accords ayant force de loi que des exhortations politiques de nature générale. Toutefois, un seul document peut contenir une combinaison des deux et en dernière analyse l'intention des signataires est le facteur déterminant.
9. Si les accords spéciaux ne doivent pas nécessairement avoir force de loi, ils doivent à tout le moins, traduire un engagement politique déterminé de la part de l'Etat concerné à agir d'une façon spécifique et prévisible. Il s'agit de fait d'une pratique standard pour de nombreux gouvernements consistant à convenir de déclarations de politique et d'intention communes qui n'entraînent pas nécessairement des obligations juridiques mais qui déterminent ou du moins influencent notablement leurs décisions. Bien qu'ils ne constituent pas des "règles absolues", ces accords servent à régir les relations mutuelles entre les Etats en question.
10. Les "accords spéciaux" peuvent en général se définir comme suit : i) des accords écrits élaborés par le HCR et les gouvernements ; ii) ayant pour but selon le thème envisagé d'avoir force de loi ou de traduire un niveau important d'engagement politique ; iii) de refléter l'intention des parties prenantes à agir réciproquement de façon concertée ; iv) conclus aux fins mentionnées au paragraphe 8 du Statut, c'est-à-dire en dernier ressort pour le bénéfice des réfugiés.

---

<sup>3</sup> Les accords tripartites sur le rapatriement librement consenti et le Plan d'action global de 1989 pour les réfugiés indochinois constituent des exemples typiques de ce type d'accords. Un examen rapide de la pratique du HCR révèle qu'il y a eu par exemple 24 accords spéciaux relatifs au rapatriement librement consenti.

### Quelle forme pourraient prendre ces accords spéciaux ?

11. Le Plan d'action global pour les réfugiés indochinois (PAG) constitue un exemple utile, bien qu'il ne soit pas le seul. Le HCR a joué un rôle important dans la négociation et la mise en oeuvre du PAG. Le document final a été adopté lors d'une Conférence internationale par des hauts fonctionnaires mandatés pour engager leur gouvernement. Même si le document n'a pas été signé, le niveau de l'engagement politique était élevé. Le Plan accepté ne contenait pas de directives normatives ou interprétatives mais établissait les rôles et les responsabilités concernant la façon de gérer et de résoudre une situation de réfugiés.
12. Les accords spéciaux pourraient donc prendre la forme de documents signés de nature contractuelle ou non signés de nature déclarative adoptés au sein d'un forum international. Ils doivent contenir des *engagements multilatéraux sous la forme de dispositifs ou de déclarations*. Le HCR sera guidé par le souhait des Etats quant au caractère impératif d'un accord particulier.

### Les accords spéciaux "Convention Plus" pourraient-ils être génériques ou propres à une situation ?

13. Selon le thème et les souhaits des parties prenantes, les accords spéciaux pourraient être soit génériques soit propres à une situation particulière. Le paragraphe 8 b) du Statut est suffisamment large pour couvrir les deux bien que son contexte historique ainsi que ses termes ("... l'exécution de toute mesure visant à ...") désignent très précisément des situations ou des groupes de réfugiés particuliers.
14. Les accords spéciaux *génériques* pourraient servir d'engagements de la part du HCR et des Etats participants. Tout en intégrant des principes généraux et en se référant à des normes juridiques, ils pourraient se concentrer sur les rôles et les responsabilités des acteurs concernés. Toutefois, moins ils seront abstraits et conceptuels, plus ces accords spéciaux auront de la valeur. Les accords *propres à une situation* concerneraient des situations dans des pays particuliers ou concernant des groupes particuliers de réfugiés afin de trouver des solutions durables (par exemple dans le cas d'un exode massif de réfugiés ou d'une situation de réfugiés prolongée).
15. La mise en oeuvre des accords doit être clairement mesurable. Il existe un certain nombre d'options possibles : a) une option quantitative (c'est-à-dire les engagements fondés sur le "nombre", par exemple, en tant que pourcentage ou volume en termes absolus de l'assistance au développement ou nombre de réfugiés) ; ou b) un processus (c'est-à-dire l'établissement d'un processus concernant l'évaluation et le suivi de la mise en oeuvre des engagements). Sinon, les engagements ne sont liés qu'aux bonnes intentions des signataires qui peuvent ou non suffire à assurer une mise en oeuvre adéquate.

### Que pourraient éventuellement couvrir les accords spéciaux sur les situations d'afflux massifs ?

16. **Liens avec l'Agenda pour la protection** : le HCR est encouragé à "promouvoir un meilleur partage des responsabilités dans les situations d'afflux massifs ... et préciser notamment les mécanismes pouvant être mis en place pour coordonner une approche globale fondée sur le partage du fardeau"<sup>4</sup>. Ce point s'inspire du concept de "nécessaire" élaboré dans l'un des documents d'information du HCR autour des Consultations globales. De même, les Etats sont invités "à étudier l'utilité des accords spécifiques de partage de la charge, négocier aux plans bilatéral ou multilatéral, ..." <sup>5</sup> et à "cibler l'assistance financière et technique afin d'augmenter la capacité des pays de premier asile à satisfaire les besoins de protection essentiels et à fournir les services de base"<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> But 3, objectif 1, action 1

<sup>5</sup> But 3, objectif 1, action 3

<sup>6</sup> But 3, objectif 2, action 2

17. Les accords spéciaux dans ce domaine pourraient, essentiellement, couvrir les modalités de partage de la charge en cas d'afflux massifs. Il s'agirait d'engagements propres à des situations particulières d'afflux massifs. Ces engagements pourraient inclure les éléments suivants :
- Types d'assistance opérationnelle et financière ;
  - Mécanismes de déclenchement et de coordination ;
  - Admission et protection temporaire ;
  - Normes de traitement ;
  - Enregistrement et établissement de papiers ;
  - Séparation des combattants ;
  - Evacuation humanitaire et/ou quotas de réinstallation ; et
  - Paramètres politiques pour la recherche de solutions durables.

Que pourraient couvrir les accords spéciaux sur le ciblage de l'aide au développement ?

18. **Liens avec l'Agenda pour la protection** : l'Agenda se réfère aux "accords spécifiques de partage de la charge" pour des situations de réfugiés prolongées<sup>7</sup> ; invite les Etats à envisager d'allouer des fonds de développement, éventuellement un pourcentage de ces fonds aux programmes bénéficiant simultanément aux réfugiés et à la population locale<sup>8</sup> ; demande aux Etats et au HCR d'"encourager les institutions financières internationales à étudier dans quelle mesure les coûts sociaux et économiques de l'accueil d'un grand nombre de réfugiés peuvent être intégrés dans les raisons et les conditions des programmes de prêts financiers"<sup>9</sup> ; demande au HCR d'entreprendre un examen systématique des situations de réfugiés prolongées "afin d'étudier avec les Etats et les autres partenaires la faisabilité de plans d'action globaux mettant en jeu toutes les solutions durables disponibles"<sup>10</sup> ; demande "la participation précoce des partenaires de développement"<sup>11</sup> ; et demande aux Etats de travailler avec les acteurs du développement pour contribuer à l'intégration sur place<sup>12</sup>.
19. Les prélèvements sur l'aide au développement pour mettre en oeuvre des solutions durables est un thème qui peut se prêter à des accords spéciaux génériques. Cela peut se faire dans des situations de trois types : i) les pays accueillant un grand nombre de réfugiés ; ii) les communautés accueillant des réfugiés et s'efforçant de faciliter l'intégration sur place dans des zones éloignées et iii) les pays d'origine dans le contexte de la réintégration. En termes d'accords spéciaux, deux options sont possibles : soit a) un accord spécifique reflétant ces trois situations différentes dans un texte unique, soit b) trois accords distincts sur chacune de ces situations. Il convient de se pencher sur celle de ces options qui représente le mieux l'intérêt des donateurs à fournir une aide publique au développement aux pays communautés hôtes afin de fournir aux réfugiés des solutions dans les régions d'origine.
20. Les éléments à étudier pourraient être entre autres les suivants :
- reconnaissance du partage de la charge et des responsabilités par les pays hôtes et les donateurs ;
  - compréhension générale de la recherche de solutions, de préférence dans les régions d'origine ;
  - rôle des pays hôtes ;
  - rôle des "donateurs" ;
  - rôle des acteurs du développement et d'autres organes politiques/régionaux le cas échéant (par exemple, les institutions de Bretton Woods, le PNUD, les institutions bilatérales chargées du développement, les banques régionales)

---

<sup>7</sup> But 3, objectif 1, action 3

<sup>8</sup> But 3, objectif 2, action 5

<sup>9</sup> But 3, objectif 1, action 4

<sup>10</sup> But 5, objectif 1, action 1

<sup>11</sup> But 5, objectif 3, action 3

<sup>12</sup> But 5, objectif 4, action 3

Que pourrait couvrir éventuellement un accord spécial sur la réinstallation ?

21. **Liens avec l'Agenda pour la protection** : L'Agenda demande aux Etats et au HCR d'assurer la disponibilité de ressources accrues pour les possibilités de réinstallation ainsi qu'un meilleur usage de la réinstallation tant comme instrument de partage de la charge que comme solution durable<sup>13</sup>.
22. Un accord spécial générique sur la réinstallation pourrait couvrir les éléments suivants :
- son objectif global et son utilisation stratégique dans les stratégies de solutions durables
  - des circonstances permettant de la mettre en oeuvre ;
  - procédures rationalisées ; et
  - quotas.

Que pourraient éventuellement couvrir les apports spéciaux sur les flux secondaires ?

23. **Liens avec l'Agenda pour la protection** : Le HCR est invité "à étudier avec les Etats d'origine, de transit et de destination ... un train de mesures pouvant s'intégrer dans un plan d'action global face à des situations particulières de mouvements irréguliers ou secondaires"<sup>14</sup> ; les Etats sont invités "en consultation avec ... l'OIM, mais également le HCR ... [à] élaborer des stratégies, y compris des accords de réadmission bilatéraux et régionaux visant à promouvoir le retour ... de personnes n'ayant pas besoin de protection internationale ..."<sup>15</sup> ; le HCR et les Etats sont invités "à parvenir à une interprétation commune de leurs responsabilités dans le contexte du ... sauvetage en mer ..."<sup>16</sup>.
24. Le lien entre l'asile et la migration a fait l'objet d'une attention accrue dans un certain nombre d'instances différentes mais il s'agit essentiellement d'un terrain vierge pour ce qui est des engagements concrets des Etats. Il est donc particulièrement important que toute initiative dans ce domaine soit fondée sur une compréhension claire d'un certain nombre de questions clés telles que les suivantes :
- la signification d'une "protection efficace" dans les pays de premier asile ;
  - la désignation de "pays sûr" ;
  - le partage de la charge en relation avec les pays de premier asile, particulièrement en vue de renforcer les capacités de protection (y compris l'accueil dans les pays hôtes) ;
  - les garanties dans les mesures d'interception et les responsabilités dans le contexte du sauvetage en mer.
25. Les travaux sur certains de ces sujets complexes sont déjà en cours et, de fait, prévus dans le cadre de la mise en oeuvre de l'Agenda pour la protection. Sur la base de ces postulats, un cadre multilatéral visant à faire face aux flux secondaires pourrait notamment couvrir les éléments suivants :
- un meilleur échange d'information ;
  - la création de capacités pour renforcer les systèmes d'asile nationaux, particulièrement dans les régions d'origine ;
  - les dispositions de réadmission ;
  - les dispositions de protection extra-territoriales dans le cadre du partage des responsabilités (par exemple des possibilités de réinstallation accrues moyennant les procédures d'ambassade, la mise en commun des quotas ; les programmes d'organisation méthodique des départs depuis les pays d'origine, les quotas de migration ouvrière); et
  - le retour des demandeurs d'asile rejetés vers les pays d'origine.

---

<sup>13</sup> But 5, objectif 6, action 6

<sup>14</sup> But 2, objectif 4, action 2

<sup>15</sup> But 2, objectif 7, action 1

<sup>16</sup> But 2, objectif 1, action 5

## Quel serait le rôle du Forum ?

26. La convocation du Forum se fait à l'initiative du Haut Commissaire, sur la base de son mandat. Il n'est pas destiné à devenir un organe permanent mais plutôt à servir d'instance de consultation, afin de poursuivre sur l'élan imprimé par les Consultations mondiales sur la protection internationale et de donner suite à l'initiative "Convention Plus" du Haut Commissaire. Le Forum a pour but d'identifier et de mettre en oeuvre un certain nombre d'approches globales pour trouver une solutions aux problèmes de réfugiés, y compris par le biais d'accords spéciaux.

### *Invitations*

27. Les réunions du Forum seront ouvertes à tous les Etats membres du Comité exécutif ainsi qu'aux observateurs du Comité permanent. En outre le Haut Commissaire pourrait inviter d'autres Etats, organisations intergouvernementales et non gouvernementales ainsi que des partenaires du développement, des universitaires et d'autres personnalités pouvant faire une contribution positive aux travaux du Forum.
28. Compte tenu des résultats positifs engrangés par le processus ouvert et participatif des Consultations mondiales sur la protection internationale, le Haut Commissaire attache une importance particulière aux vues et contributions d'un large éventail d'acteurs. La participation des ONG et des experts est donc considérée comme précieuse pour les travaux du Forum. Toutefois, lorsque le processus entamera la négociation et l'élaboration d'accords spéciaux, cette responsabilité sera assumée directement par les Etats intéressés en coopération avec le HCR.

### *Présidence du Forum*

29. Le Haut Commissaire, ou en son absence la Directrice du Département de la protection internationale, présidera les réunions.
30. Pour encourager un dialogue interactif au sein du Forum, le Haut Commissaire présidera la réunion de façon flexible sans avoir recours au Règlement intérieur officiel.
31. A la fin de chaque réunion du Forum, le Haut Commissaire présentera un résumé des discussions qui sera fourni par écrit aux participants suite à la réunion. Cela constituera la base des travaux ultérieurs et servira à informer le Comité exécutif de la procédure à suivre. Le Haut Commissaire consultera également le Président du Comité exécutif le cas échéant sur différents aspects de l'organisation et des travaux du Forum.

### *Secrétariat et documentation du Forum*

32. Le Secrétariat du Comité exécutif du HCR assurera les fonctions de secrétariat du Forum. Des services d'interprétation seront fournis dans les six langues officielles des Nations Unies. La documentation sera mise à disposition dans les deux langues de travail du HCR, soit l'anglais et le français.
33. La documentation pour les réunions du Forum, y compris un ordre du jour annoté, sera préparée par le HCR. En outre, le Haut Commissaire peut inviter les Etats qui souhaitent faciliter l'élaboration d'accords spéciaux à fournir au Forum en temps utile des documents écrits pour permettre au Secrétariat d'organiser leur distribution.

### *Calendrier des réunions*

34. La première réunion aura lieu le 27 juin 2003 en liaison avec la réunion du Comité permanent. Le Forum se réunira par la suite deux fois par an.

### *Facilitation de la part des Etats*

35. Un Etat pourrait informer le Haut Commissaire de son intérêt à servir de facilitateur pour la mise au point d'un accord spécial particulier, en collaboration avec le HCR. Le rôle de l'Etat facilitateur pourrait inclure la préparation d'une note d'information pour le Forum et proposer des éléments qui pourraient jeter les bases d'un accord spécial en travaillant plus avant avec le HCR et tous les pays concernés pour garantir que toutes les opinions sont prises en compte dans l'élaboration de l'accord et assister le Haut Commissaire à tenir le Comité exécutif et le Comité permanent pleinement informés des progrès accomplis.

### *Officialisation des accords spéciaux : rôle du Forum et du Comité exécutif*

36. Le Forum débattrait des éléments des accords proposés, y compris le cas échéant la forme qu'ils devraient prendre et d'autres modalités éventuelles. Lorsque le processus arrivera à l'étape de la négociation et de l'élaboration d'accords spéciaux, cette tâche incombera directement aux pays intéressés en collaboration avec le HCR.
37. Les Etats concluant un accord spécial manifesteront leur intention de le faire par le biais du processus du Forum afin de permettre au Haut Commissaire de prendre les mesures voulues avec les Etats concernés et le Comité exécutif.
38. Le Forum pourrait également s'efforcer d'encourager d'autres Etats à adhérer à un accord spécial donné et présenter des recommandations au Haut Commissaire à cet égard.
39. Le Haut Commissaire fera un rapport sur les progrès accomplis au sein du Forum et dans le cadre du processus « Convention Plus » dans son ensemble et/ou la session annuelle du Comité exécutif.
40. En outre, le Haut Commissaire pourrait décider de présenter un accord spécial selon sa nature au Comité exécutif pour information ou action. Le Comité exécutif pourrait décider des mesures les plus appropriées (par exemple l'adoption d'une conclusion, approbation, etc..) afin d'assurer le suivi des travaux dans le cadre du Comité exécutif.

HCR/ « Unité Convention Plus »