Nations Unies A/58/281

Assemblée générale

Distr. générale
14 août 2003
Français
Original: anglais

Cinquante-huitième session
Point 114 de l'ordre du jour provisoire*
Rapport du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, questions relatives aux réfugiés, aux rapatriés et aux personnes déplacées et questions humanitaires

Suite donnée à la Conférence régionale pour l'examen des problèmes des réfugiés, des personnes déplacées, des personnes contraintes à d'autres formes de déplacement involontaire et des rapatriés dans les pays de la Communauté d'États indépendants et dans certains États voisins

Rapport du Secrétaire général**

Résumé

Le présent rapport est soumis en application de la résolution 56/134 de l'Assemblée générale, en date du 19 décembre 2001, dans laquelle l'Assemblée a noté avec satisfaction les efforts que déployait le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, l'Organisation internationale pour les migrations et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe afin d'élaborer des stratégies et instruments pratiques qui permettent de développer plus efficacement les capacités des pays d'origine et d'améliorer les programmes visant à répondre aux besoins des pays de la Communauté d'États indépendants (CEI) dans les différents domaines qui les préoccupaient.

Dans la même résolution, l'Assemblée a réaffirmé l'importance du Programme d'action adopté en 1996 par la Conférence régionale, tenue à Genève les 30 et 31 mai 1996, pour l'examen des problèmes des réfugiés, des personnes déplacées, des personnes contraintes à d'autres formes de déplacement involontaire et des rapatriés dans les pays de la Communauté d'États indépendants et dans certains États voisins, qui conservait toute sa validité, et s'est déclarée consciente de l'acuité persistante des

* A/58/150.

** Le présent rapport a été soumis avec retard en raison des difficultés rencontrées pour obtenir les informations nécessaires des bureaux locaux.

03-46861 (F) 030903 040903

problèmes de migrations et de déplacements dans les pays de la Communauté d'États indépendants; a engagé les pays de la CEI à intensifier leur coopération bilatérale, sous-régionale et régionale en vue de concilier comme il se doit, dans ces activités, les divers engagements et intérêts; s'est félicitée des progrès accomplis dans l'aménagement de la société civile, grâce en particulier au développement du secteur non gouvernemental et à l'intensification de la coopération entre les organisations non gouvernementales et les gouvernements; et concernant la maîtrise des courants migratoires, a souligné qu'il fallait assurer le respect des droits de l'homme et promouvoir l'état de droit.

Conformément à la résolution 56/134, le présent rapport fournit des informations supplémentaires sur l'exécution du Programme d'action et examine les progrès réalisés, ainsi que les projets d'avenir.

I. Exécution du Programme d'action

1. Le renforcement des partenariats entre gouvernements, organisations internationales et organisations non gouvernementales dans le domaine des déplacements involontaires et des migrations est l'une des principales réalisations sur lesquelles a débouché la Conférence de Genève de 1996. Cette coopération a pour cadre principal le mécanisme interinstitutions créé pour appuyer l'exécution du Programme d'action de la Conférence à l'issue de la cinquième et dernière session du Groupe directeur en 2000. Mettant à profit la complémentarité de leurs mandats et objectifs, les organismes concernés, à savoir le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme, de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), et le Conseil de l'Europe, ont mis au point un programme de travail, adopté en 2001. Ce programme qui se fonde sur une évaluation de la Conférence de Genève de 1996 et les recommandations en faveur du renforcement des activités présentées par les États membres du Groupe directeur, axe la coopération interinstitutions et les activités menées dans le cadre sur quatre domaines thématiques :

a) Poursuite de l'action en faveur des groupes visés, à savoir, conformément au Programme d'action, les réfugiés, les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, les immigrés clandestins, les personnes dans une situation analogue à celle des réfugiés, les rapatriés, les rapatriés involontaires, les populations anciennement déportées et les migrants écologiques. Le Haut Commissariat est l'organe chef de file chargé de superviser les activités de suivi correspondantes, avec la contribution des entités ci-après : OSCE/Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme, OIM, Conseil danois pour les réfugiés, Counterpart International et le Bureau du Représentant spécial du Secrétaire général pour les personnes déplacées dans leur propre pays;

b) Maîtrise des phénomènes migratoires, en particulier lutte contre les migrations clandestines et le trafic d'êtres humains et meilleure surveillance des frontières, compte dûment tenu des questions relatives au droit d'asile et aux droits fondamentaux des individus concernés. L'OIM est l'organe chef de file chargé de

superviser l'examen de ce thème, avec la contribution de l'OSCE/Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme, du Haut Commissariat et du Conseil de l'Europe;

c) Maintien des réalisations des organisations non gouvernementales et de la société civile, appui aux activités de ces dernières et promotion d'une participation accrue des organisations non gouvernementales internationales et locales. Le Haut Commissariat est l'organe chef de file chargé de superviser l'examen des sous-thèmes relatifs au financement durable, au renforcement des capacités des organisations non gouvernementales et aux partenariats. Le Conseil de l'Europe est responsable du sous-thème consacré au cadre juridique des organisations non gouvernementales;

d) Application de la législation et resserrement du dispositif d'application, thème qui regroupe les sous-thèmes suivants : législation relative aux réfugiés, citoyenneté et apatridie, et législation relative aux migrations. Le Haut Commissariat est l'organe chef de file chargé de superviser l'application de la législation relative aux réfugiés et partage avec le Conseil de l'Europe la responsabilité de l'examen des questions relatives à la citoyenneté et à l'apatridie, l'OIM étant l'organe chef de file pour l'application de la législation relative aux migrations.

2. Dans le cadre de ce programme de travail interinstitutions, le Haut Commissariat a organisé deux réunions d'experts. La première, tenue à Kiev du 11 au 13 décembre 2000, en coopération avec le Conseil de l'Europe, a porté sur les questions relatives à la citoyenneté et la prévention de l'apatridie. Tous les États de la Communauté des États indépendants (CEI) y ont participé (à l'exception de l'Ouzbékistan), ainsi que les États baltes, les organisations non gouvernementales nationales et internationales, l'OSCE/Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme et l'OIM. La deuxième réunion a concerné le développement des systèmes d'asile et le traitement des demandeurs d'asile dans les pays de la CEI. Elle a eu lieu à Moscou, du 20 au 23 novembre 2001, avec la participation de tous les États de la CEI (à l'exception de l'Ouzbékistan), de l'Allemagne, du Danemark, des Pays-Bas et du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord. Les organisations internationales représentées étaient l'OSCE/Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme et l'OIM. Des organisations non gouvernementales de tous les pays de la CEI participants étaient présentes, ainsi que les coordonnateurs des groupes de travail des organisations non gouvernementales de la CEI.

3. Parmi les principaux objectifs de la Conférence de Genève de 1996 figuraient notamment le renforcement de la société civile et la participation des organisations non gouvernementales à l'exécution du Programme d'action. Avec ses partenaires, le Haut Commissariat a par conséquent accordé la priorité aux efforts visant à mettre en place un environnement propice et à créer un cadre juridique pour les organisations non gouvernementales. Il s'est également employé à établir des mécanismes spéciaux prévoyant la participation des organisations non gouvernementales aux activités relatives aux déplacements involontaires et aux migrations, notamment un fonds des ONG par le truchement duquel les bureaux extérieurs du Haut Commissariat et les organisations non gouvernementales locales ont bénéficié d'une aide facilitant le renforcement de leurs capacités et de modestes subventions. Plusieurs publications ont aidé les bureaux extérieurs du Haut

Commissariat et les organisations non gouvernementales à accéder aux informations pertinentes sur les déplacements et à acquérir une meilleure connaissance des normes internationales relatives au droit d'asile et aux migrations. La mise en place de réseaux d'organisations non gouvernementales et les activités de sensibilisation ont été facilitées par la création, à l'échelle de la CEI, de quatre groupes de travail, qui ont rassemblé des dizaines d'organisations non gouvernementales des pays de la CEI, sous la direction de facilitateurs d'organisations non gouvernementales internationales. Ces groupes de travail ont essentiellement examiné les thèmes suivants : protection des réfugiés, prévention et règlement des conflits, solutions durables aux déplacements, aide d'urgence et aide humanitaire. Les organes chefs de file de ces groupes étaient le Conseil danois pour les réfugiés, le Conseil norvégien pour les réfugiés, Non-Violence International et Counterpart International. Ils ont permis aux organisations non gouvernementales de continuer à participer activement à l'exécution des projets prévus par le Programme d'action de la Conférence de Genève.

4. Un programme éducatif, organisé à l'échelle de la CEI et consacré à la viabilité financière, a été élaboré et mis en oeuvre par le Haut Commissariat, dans le cadre du programme de travail interinstitutions. Il visait à renforcer la viabilité financière des organisations non gouvernementales, grâce à la diversification de leur financement et à l'amélioration de leur planification et de leur gestion financières. Pour sa part, le Conseil de l'Europe a supervisé l'adoption, en 2002, par son comité ministériel, des Principes fondamentaux relatifs aux cadres juridiques des organisations non gouvernementales. Dans le cadre du sous-thème consacré au renforcement des capacités, le Haut Commissariat a effectué des analyses de l'environnement et de la situation des organisations non gouvernementales dans tous les pays de la CEI (à l'exception du Kazakhstan et du Turkménistan) et facilité l'accès des organisations locales de la CEI aux consultations avec les organisations non gouvernementales, qui précèdent la session annuelle de son comité exécutif, ainsi qu'aux réunions de l'OSCE/Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme sur l'importance de la dimension humaine, aux réunions du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et du Comité des organisations non gouvernementales et à d'autres réunions internationales sur les déplacements involontaires et les droits de l'homme.

5. Les entités assurant le suivi de la Conférence de la CEI ont désormais davantage conscience des liens étroits qui existent entre les migrations et le droit d'asile, ainsi qu'entre les déplacements involontaires de populations et les relations internationales. Dans ce contexte, le partenariat établi entre l'OIM et le Haut Commissariat a été encore renforcé, afin de permettre aux deux organismes de traiter les problèmes liés aux mouvements clandestins de personnes entre les pays de la CEI et, entre ces derniers et l'Union européenne et les pays candidats à l'adhésion ou sur le point d'adhérer. L'Organisation et le Haut Commissariat ont également poursuivi leurs activités conjointes de renforcement des capacités des institutions nationales des pays de la CEI chargées des questions relatives au droit d'asile et aux migrations.

6. La violation des droits fondamentaux des citoyens fait partie des causes profondes des déplacements involontaires de populations. En étroite collaboration avec l'OIM et le Conseil de l'Europe, le Haut Commissariat a participé à la formation du personnel des institutions nationales dans divers domaines relatifs aux droits de l'homme, allant des caractéristiques propres à l'état de droit à

l'instauration d'une procédure juste et efficace pour déterminer le statut de réfugié national. On a veillé à concilier des questions telles que l'intérêt légitime des États à contrôler les migrations et le droit des individus à demander l'asile.

II. Bilan des progrès réalisés et projets d'avenir

7. À sa cinquante-deuxième session, en octobre 2001, le Comité exécutif du Haut Commissariat a demandé la tenue, en 2002, d'une réunion d'examen de haut niveau[1], afin d'aborder les principaux problèmes, qui continuent, tant dans le domaine législatif que sur le plan pratique, de nuire à une gestion efficace des migrations et à la protection des réfugiés. Cette réunion devait également servir de mécanisme de suivi et de contrôle, et aider la communauté internationale à dûment reconnaître les progrès accomplis et permettre aux États participants d'appeler l'attention sur les difficultés rencontrées. Elle devait également jouer un rôle de tribune et donner aux États participants l'occasion d'exposer leurs vues sur la nécessité de renforcer l'appui apporté par les organisations internationales et la communauté des donateurs et de proposer des solutions pour développer le mécanisme coopératif régional afin de répondre à ces besoins, en s'appuyant sur le savoir-faire et sur l'expérience des pays concernés. Pour des raisons financières, la réunion d'examen de haut niveau a été reportée à 2003. Le Haut Commissariat a récemment réaffirmé sa volonté et sa détermination d'étudier toutes les possibilités en vue de convoquer la réunion d'examen en 2003 ou 2004.

8. L'intérêt des États à contrôler les courants migratoires, tout en respectant leurs obligations en matière de droits de l'homme, est devenu un enjeu majeur pour l'ensemble de l'Europe, à l'Est comme à l'Ouest. L'Union européenne, ainsi que les États candidats à l'adhésion et ceux qui sont sur le point d'adhérer, sont vivement préoccupés par l'augmentation du trafic d'êtres humains et l'afflux de « migrants en situation illégale » en provenance de la CEI ou transitant par les pays la constituant. Devant une telle situation, il convient d'adopter une démarche globale et orientée vers l'avenir, qui respecte les principes de la législation internationale relative aux réfugiés et les droits des demandeurs d'asile et des réfugiés. Pour y parvenir, les pays situés de part et d'autre de la frontière orientale de l'Union européenne devront unir leurs efforts.

9. Des activités d'un nouveau type ont vu le jour à cette fin. C'est ainsi que le Haut Commissariat a lancé, avec le Comité suédois chargé des questions relatives aux migrations, une série d'activités sous-régionales intitulée « Processus de coopération transfrontière », également connue sous le nom de processus de Söderköping. Ce projet conjoint répond aux préoccupations du Haut Commissariat dans la région et va dans le sens de la démarche qu'il a recommandé d'adopter pour donner suite à la Conférence de Genève de 1996. La Suède, quant à elle, fait partie des Amis de la Conférence de 1996. Ces nouvelles initiatives répondaient également aux priorités de la Suède lorsqu'elle assurait la présidence de l'Union européenne, en 2001. Les activités sous-régionales menées dans le cadre du processus de Söderköping regroupent 10 pays, classés en deux groupes : le groupe du Nord comprend le Bélarus, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne et l'Ukraine, tandis que le groupe du Sud est composé de la Hongrie, la République de Moldova, la Roumanie, la Slovaquie et l'Ukraine, ainsi que les organisations internationales intéressées (l'OIM et l'Union européenne).

10. Dans ce cadre, les États situés de part et d'autre de la frontière de l'Union européenne unissent leurs efforts pour gérer avec humanité les courants migratoires clandestins, notamment en assurant une protection internationale aux demandeurs d'asile véritables, dans un esprit de solidarité et de partage des charges. Le processus de Söderköping permet également de recenser les lacunes en matière de renforcement des capacités nationales et de mobiliser l'appui extérieur voulu pour les combler.

11. Les États de la région devraient ainsi améliorer leur connaissance du droit international relatif aux réfugiés et obtenir des informations complémentaires sur la législation des pays voisins en matière de droit d'asile et de migrations et sur les structures administratives correspondantes. Les progrès accomplis en ce qui concerne l'échange d'informations et la coopération entre les États concernés sur les demandes individuelles d'asile contribueront à éviter les cas de refoulement ou de refoulement en chaîne. Les gardes frontière disposeront, en outre, de moyens plus efficaces pour examiner les demandes d'asile et les adresser aux autorités nationales compétentes.

12. Le Haut Commissariat, de concert avec le Comité suédois chargé des questions relatives aux migrations et en étroite collaboration avec l'OIM et l'Union européenne, a organisé une réunion d'examen de haut niveau à Kolmården (Suède), en septembre 2002. Dix-huit hauts fonctionnaires représentant les services chargés des questions relatives aux migrations et les gardes frontière y ont participé. Ils représentaient le Bélarus, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne, la République de Moldova et l'Ukraine et ont passé en revue les progrès accomplis depuis le lancement du processus de Söderköping et examiné les projets d'avenir, notamment l'établissement de liens avec des groupes sous-régionaux similaires et les processus pertinents mis en place au lendemain de la Conférence de Genève de 1996.

13. Dans leurs rapports de pays et lors les débats menés ultérieurement à Kolmården, les États participants ont recensé les problèmes suivants et décidé d'y accorder une plus grande attention : intégration des personnes ayant obtenu le statut de réfugié dans leur pays d'asile et mise en commun des donnés d'expérience acquises dans ce domaine; retour durable des demandeurs d'asile refoulés et des migrants en situation irrégulière; application de la notion de « pays tiers sûr »; lutte contre le trafic des êtres humains et des stupéfiants; suivi des initiatives visant à améliorer la coopération transfrontière et régionale.

14. Il a également été décidé à la réunion de Kolmården que la République de Moldova et la Lettonie devraient se joindre au processus en qualité, non plus d'observateurs, mais de membres à part entière. De plus, l'Estonie, la Hongrie, la Roumanie et la Slovaquie seraient invitées à participer au processus. Il a également été convenu qu'outre les réunions des groupes du Nord et du Sud, une séance plénière rassemblant les 10 pays participants se tiendrait une fois par an en Suède. Il a par ailleurs été envisagé de créer un secrétariat chargé de coordonner les processus de coopération transfrontière, actuels et à venir, et d'examiner les moyens de faire participer les organisations non gouvernementales, sous réserve de disposer du financement nécessaire.

15. À la suite de ces discussions, un secrétariat chargé de la coopération transfrontière a été créé en mars 2003, en Ukraine, au sein des bureaux du Haut Commissariat. Cet organe de coopération est financé par l'Union européenne et bénéficie du soutien logistique du Haut Commissariat. Il a organisé une réunion du

groupe du Nord à Kiev, en juillet 2003, et prévoit la tenue d'une réunion du groupe du Sud à Chisinau, en septembre 2003. Une réunion d'examen de haut niveau devait avoir lieu à Söderköping (Suède) en octobre 2003, dans le cadre des activités de suivi.

16. Bien qu'elle n'ait pas encore le statut de « processus » à part entière, une série de réunions sous-régionales à thème est prévue, dans le Caucase et en Asie centrale, sur des questions telles que le droit de propriété, notamment la restitution et l'indemnisation, ou encore le traitement des demandeurs d'asile.

17. Les groupes de travail des organisations non gouvernementales de la CEI constituent désormais des réseaux largement autosuffisants qui s'occupent des questions relatives au renforcement des capacités, à la sensibilisation, à la recherche et à l'analyse des questions ayant trait aux déplacements et au droit d'asile, ainsi qu'à l'assistance opérationnelle aux populations déplacées dans les pays de la CEI. Il est prévu de transférer progressivement l'administration de ces groupes de travail aux organisations non gouvernementales locales membres des groupes de travail en 2003-2004. Le Haut Commissariat continuera de fournir une aide financière aux groupes de travail pendant cette période de transition. Le redéploiement du poste de Conseiller régional du Haut Commissariat pour les organisations non gouvernementales de Moscou à Budapest vise à favoriser la coopération transfrontière et les échanges entre la CEI, l'Europe du Sud-Est, les États baltes et l'Europe centrale. Le Haut Commissariat continuera d'accorder une grande importance à la participation continue des organisations non gouvernementales aux manifestations et activités de suivi de la Conférence de Genève de 1996 et encouragera leur participation à tous les processus régionaux pertinents, notamment le processus de Söderköping.

III. Conclusion

18. **Comme l'indique le présent rapport, le Haut Commissariat est résolu à travailler en collaboration avec ses partenaires pour résoudre les questions en suspens recensées dans le cadre du processus de suivi de la Conférence de Genève de 1996 et à appuyer un mécanisme d'examen adapté à l'environnement changeant dans lequel coexistent les 12pays de la CEI et qui influe sur leurs relations, à l'intérieur comme à l'extérieur de leurs frontières géographiques.**

Notes

[1] *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-sixième session, Supplément No 12A* [A/56/12/Add.1), par. 24e)].