

Le mandat du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés envers les réfugiés et les apatrides, et son rôle dans les situations impliquant des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays

02 février 2024

Points clés

- Il est essentiel de bien comprendre qui sont les personnes bénéficiant de l'action du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et relevant de sa compétence. S'agit-il de réfugiés, de demandeurs d'asile, d'apatrides, de rapatriés, de personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays ou de populations n'entrant dans aucune de ces catégories ? Cette distinction est particulièrement importante dans les situations mixtes qui concernent à la fois des réfugiés et des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays
- Il est également primordial de bien comprendre les responsabilités inhérentes au mandat du HCR et d'en tenir compte dans les échanges avec l'ensemble des parties prenantes
- Les mandats des autres acteurs humanitaires doivent être clairement identifiés, de même que les obligations et les responsabilités des pouvoirs publics
- Les mesures de coordination à mettre en œuvre doivent s'inscrire dans le cadre du modèle de coordination de l'action en faveur des réfugiés et se conformer à toute autre politique applicable

1. Aperçu

Le mandat du HCR constitue le fondement (juridique) de ses activités et justifie son existence. Il

établit **ce que** le HCR est censé faire et pour **qui**.

Le Statut, texte fondateur du mandat du HCR, a été adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies le 14 décembre 1950 (résolution 428 [V]). Le premier paragraphe du Statut indique (sans caractères gras) que « Le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, agissant sous l'autorité de l'Assemblée générale, assume les **fonctions de protection internationale**, sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies, en ce qui concerne **les réfugiés** qui entrent dans le cadre du présent statut, et de **recherche des solutions permanentes** au problème des réfugiés [...] ».

Le paragraphe 8 du Statut définit plus en détail le champ d'application matériel. Le mandat du HCR en faveur des réfugiés repose sur des traités s'appuyant sur le mandat du HCR en faveur des réfugiés, tels que la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et son Protocole de 1967 qui, par leurs articles respectifs 35 et II, font obligation aux États parties de coopérer avec le HCR (voir plus loin).

Le champ d'application personnel du mandat du HCR a été élargi par la suite par l'Assemblée générale des Nations Unies (ainsi que le permet le paragraphe 9 du Statut) pour couvrir **les apatrides** (élargissement entériné par l'Assemblée générale en 1974 puis en 1976, avant que le mandat en faveur de l'apatridie ne soit à nouveau étendu en 1995 et 2006), **les demandeurs d'asile** (décision actée par l'Assemblée générale en 1981) et **les rapatriés** (décision actée en 1985).

Cela fait par ailleurs plus de 50 ans que le HCR apporte protection et assistance aux **personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays**. Plusieurs résolutions de l'Assemblée générale autorisent le HCR à intervenir auprès de personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, reconnaissant ainsi officiellement son expertise en matière de déplacements forcés, sa capacité à adapter ses interventions en fonction de l'évolution des situations d'urgence, et aussi, la nécessité d'aider les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays au même titre que les réfugiés.

Pour ce qui concerne les rapatriés, le HCR doit pouvoir leur apporter son assistance librement et sans contraintes, en fonction des besoins, et s'assurer en particulier qu'ils sont traités conformément aux normes internationales applicables. Le paragraphe (R) de la conclusion du Comité exécutif N° 102 (LVI) (2005) encourage à cet égard le HCR à renforcer, si besoin, ses activités de suivi des rapatriés afin de favoriser la pérennité des retours.

2. Relevance for emergency operations

Le mandat du HCR en faveur des réfugiés peut s'appliquer dans les situations mixtes impliquant des réfugiés proprement dits, des demandeurs d'asile ainsi que des migrants, qu'une situation d'urgence ait été déclarée ou non. Le mandat s'exerce aussi bien à l'intérieur de camps qu'en l'absence de telles installations. Pour résumer, le Haut Commissaire est mandaté pour intervenir en faveur des réfugiés, où qu'ils soient dans le monde et quelles que soient leurs conditions d'hébergement.

Tous les acteurs humanitaires et les États doivent connaître les fonctions qui incombent au HCR en vertu de son mandat. Cela permet de partager une vision commune des responsabilités de l'organisation et de ce dont elle est redevable, et, en outre, de clarifier son rôle, ses interactions avec les intervenants du système humanitaire ainsi que la nature des relations qu'elle doit entretenir avec les pouvoirs publics pour les questions liées aux réfugiés. La reconnaissance de la compétence du HCR dans les domaines qui relèvent de son mandat repose également sur la qualité, l'impact et la crédibilité de son action sur le terrain ainsi que sur les aptitudes de son personnel en matière de diplomatie et de plaidoyer.

Le Comité permanent interorganisations (CPI) a défini, sous la conduite du Coordonnateur des secours d'urgence et en accord avec les parties concernées, des dispositions qui établissent, au niveau mondial et à l'échelle des pays, les responsabilités de leadership, de plaidoyer et de coordination dans les situations de crise humanitaire. L'engagement du HCR à cet égard, en particulier dans le cadre de l'aide apportée aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, s'inscrit dans le prolongement naturel de son mandat en faveur des réfugiés et des apatrides, et réciproquement. Si le HCR conduit une intervention en faveur de réfugiés dans une situation d'urgence humanitaire complexe ou dans le cadre d'une catastrophe naturelle, il est particulièrement important de veiller à ce que les modalités de leadership et de coordination du CPI et celles mobilisées par le HCR soient rationalisées et complémentaires et qu'elles se renforcent mutuellement.

3. Main guidance

Description et orientations

1. Nature du mandat

Autorité de l'Assemblée générale

Rappelons tout d'abord que le mandat du Haut Commissaire a été établi par l'Assemblée générale des Nations Unies (« Le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés agissant sous l'autorité de l'Assemblée générale des Nations Unies [...] ») et que l'objectif était que le Haut Commissaire, disposant de l'appui de l'ensemble de l'organisation, bénéficie d'un statut spécial au sein de l'ONU, et, fort de l'indépendance et du prestige nécessaire, puisse assumer ses fonctions de manière efficace et exercer une autorité morale.

Mission apolitique, humanitaire et sociale

L'une des caractéristiques générales du mandat du HCR réside dans sa vocation humanitaire et sociale, qui exclut toute interférence politique, gage d'impartialité (paragraphe 2 du Statut). Il convient pour cette raison que le Haut Commissaire ou quiconque représentant le Haut-Commissariat s'abstienne de toute déclaration et de toute action exprimant ouvertement une opinion politique ou pouvant être perçue comme telle. (Se référer aussi au troisième engagement du **Code de conduite** du HCR : éviter les conflits d'intérêts, et préserver et renforcer la confiance du public dans le HCR.)

Double fondement juridique

Le HCR et le mandat du HCR en faveur des réfugiés ont l'un et l'autre un double fondement juridique. Alors que le Statut constitue le fondement du mandat du HCR, la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et son Protocole de 1967 sont des résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies qui le complètent. Cette double légitimité juridique a permis au Haut Commissaire et, plus généralement, au HCR d'acquiescer leur indépendance.

Exclusivité

Le mandat du HCR porte sur un groupe légalement bien défini de personnes et couvre tous les aspects de leur bien-être. Cela inclut la recherche des moyens de garantir aux réfugiés et aux apatrides la jouissance pleine et entière d'un ensemble de libertés et de droits fondamentaux (voir les préambules de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et de la Convention de 1954 relative au statut des apatrides), l'identification de solutions durables aux difficultés rencontrées par les réfugiés et le recul de l'apatridie. Le mandat du HCR est permanent depuis 2003 (en vertu de la résolution 58/153 de l'Assemblée générale des Nations Unies).

Reposant sur des instruments légaux et des résolutions des Nations Unies, le mandat du HCR n'est pas transférable. Cela signifie que la redevabilité du HCR envers les réfugiés, les demandeurs d'asile ou les apatrides ne peut être ni transférée ni déléguée à une autre entité des Nations Unies ou à un quelconque autre acteur, qu'il s'agisse d'une situation de mouvement mixte ou d'une situation n'impliquant que des réfugiés.

La seule autre agence des Nations Unies agissant en faveur des réfugiés est l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient. Cette agence est spécifiquement mandatée pour porter assistance et offrir une protection aux réfugiés de Palestine de 1948, aux personnes déplacées en 1967 ainsi qu'à leurs descendants, dans cinq zones géographiques d'intervention (la bande de Gaza, la Cisjordanie qui comprend Jérusalem-Est, le Liban, la Jordanie et la République arabe syrienne. En dehors de ces zones, les réfugiés palestiniens relèvent de la compétence du HCR.

Coordination

La coordination de la protection, de l'assistance et des solutions internationales est inhérente au mandat du HCR en faveur des réfugiés et résulte de la responsabilité qu'a le Haut Commissaire d'assurer une protection internationale à chaque individu dès lors qu'il acquiesce le statut de réfugié et jusqu'au moment où il trouve une solution.

Le statut du HCR place le Haut Commissaire et le HCR dans son ensemble au centre du système international d'aide aux réfugiés, y compris pour les fonctions de coordination. Le Haut Commissaire est également habilité à solliciter le soutien d'autres agences spécialisées pour mener à bien le mandat du HCR.

Le Haut Commissaire dispose d'un mandat mondial en faveur des réfugiés, quel que soit leur cadre de vie (camps, habitat rural reculé, environnement urbain), qu'une situation d'urgence ait

été déclarée ou non, et que les mouvements de populations soient mixtes ou n'impliquent que des réfugiés. L'exercice efficace du mandat du HCR est favorisé par l'engagement des États à coopérer avec l'organisation. Il est même subordonné à cet engagement ainsi qu'à la contribution du Haut Commissaire à la qualité de la coordination des mesures prises pour faire à la problématique des réfugiés.

Modèle de coordination de l'action en faveur des réfugiés

Le modèle de coordination de l'action en faveur des réfugiés, formalisé en décembre 2013, donne au HCR un cadre de travail pour mener, coordonner et exécuter les opérations de secours aux réfugiés. Il fait appel à diverses pratiques de coordination et les conjugue en vue d'offrir à ces populations les meilleurs services de protection et d'assistance. Le modèle de coordination de l'action en faveur des réfugiés :

- Décrit le rôle et les responsabilités du HCR dans les opérations de secours aux réfugiés et dans les situations de mouvements mixtes ;
- Fournit une plateforme inclusive de planification et de coordination des opérations de secours aux réfugiés ;
- Précise les modes de fonctionnement avec les structures de coordination humanitaires moins spécialisées, notamment avec celles qui constituent les groupes sectoriels du CPI.

L'établissement de partenariats et l'application des principes de coordination inclusive sont indispensables dans une situation d'urgence pour pouvoir, sous la conduite du gouvernement du pays d'accueil, apporter une assistance efficace aux populations réfugiées. Le niveau de l'aide et de la protection fournies est étroitement lié à l'efficacité des actions de coordination et du leadership. En exprimant clairement la fonction de coordination du HCR, le modèle de coordination de l'action en faveur des réfugiés met l'accent sur la dimension holistique du mandat de l'organisation et le leadership qui lui est traditionnellement dévolu en matière de protection des réfugiés.

2. Champ d'application matériel

Les activités qui incombent au Haut Commissaire pour porter assistance aux réfugiés et aux personnes apatrides sont précisées dans le Statut et dans les résolutions postérieures de l'Assemblée générale et du Conseil économique et social. Le mandat principal du HCR est de fournir une protection et une assistance humanitaire internationales, de permettre l'intégration dans les systèmes nationaux et de rechercher, avec l'appui des gouvernements, des solutions durables.

Pour les réfugiés, les fonctions les plus courantes sont l'enregistrement, la détermination du statut, la délivrance de documents aux personnes relevant de la compétence du HCR, les activités de plaidoyer, les programmes de protection, la fourniture d'aide humanitaire, parfois au travers d'activités spéciales, la préparation aux situations d'urgence et des actions de développement plus générales. Dans le cadre de son mandat en faveur des personnes apatrides, le HCR aide les gouvernements à identifier et à protéger les personnes se trouvant dans cette situation, ainsi qu'à prévenir et à réduire les cas d'apatridie. Pouvoir identifier les apatrides suppose notamment de comprendre les causes de l'apatridie et de disposer d'informations statistiques sur les apatrides, et conduit également à soutenir les gouvernements pour établir et

mettre en œuvre des procédures permettant de caractériser le statut d'apatride. Parmi les activités courantes destinées à promouvoir la protection des apatrides figure la défense de leurs droits, conformément aux dispositions de la Convention de 1954 relative au statut des apatrides. Le HCR œuvre à la prévention et à la réduction des cas d'apatridie par le biais d'activités de plaidoyer et de soutien technique pour la mise en place de procédures et de cadres juridiques qui permettront d'éviter l'apatridie de naissance ou au cours de la vie, et de faciliter la naturalisation ou la confirmation de la nationalité des personnes apatrides.

Le HCR fournit en outre une protection diplomatique et consulaire aux réfugiés et aux apatrides lorsque les États ne leur apportent pas cette protection. Le Haut Commissaire peut, et même doit, agir directement au nom des réfugiés et apatrides, qui ne pourraient autrement pas être légalement représentés au niveau international.

La supervision de l'application des instruments de protection des réfugiés relève de la pleine responsabilité du Haut Commissaire en vertu des dispositions fondamentales de son mandat. Par ailleurs, les États parties à la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, à son Protocole de 1967 et à la Convention de 1969 de l'Organisation de l'unité africaine ont le devoir de coopérer avec le HCR, en particulier pour l'assister dans le cadre de ses responsabilités de supervision et, entre autres, de lui fournir des informations et des données statistiques sur le traitement des réfugiés. Le HCR assume sa responsabilité de supervision aussi bien de manière indépendante qu'avec le concours de partenaires, à travers, par exemple, des activités de plaidoyer, de coopération avec les organes législatifs et les autorités judiciaires, d'information publique, de renforcement des capacités et d'assistance technique.

L'enregistrement et la détermination du statut sont des fonctions essentielles qui soulignent le pouvoir du HCR de désigner les individus et les groupes qui relèvent de sa compétence. Par l'exercice de son mandat, le HCR donne aux acteurs externes, et notamment aux gouvernements des pays d'accueil, la possibilité de prendre toute la mesure de la protection internationale qu'il apporte à ces personnes et de ses responsabilités envers ces dernières.

De multiples possibilités s'offrent au HCR pour accorder à des personnes le statut de réfugié. Des procédures peuvent par exemple être appliquées individuellement à chacune des personnes d'un groupe, tout comme le groupe dans son ensemble peut être reconnu comme étant un groupe de réfugiés sur la base de preuves ***prima facie***.

Pour ce qui concerne les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, l'action du HCR se concentre sur le plaidoyer, la coordination, le leadership et les interventions. Nos interventions en faveur des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays s'inscrivent dans le cadre de nos responsabilités de leadership et de coordination au sein des groupes sectoriels pour la Protection et pour la Coordination et gestion des camps (CCCM), et Abris. Nous accordons une attention particulière aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays exposées à des conflits ou à des violences. Le HCR participe également, en prenant la direction des opérations relevant de la protection, aux interventions interorganisations qui sont mises en œuvre en faveur de personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays à la suite de catastrophes, dès lors que les conditions suivantes sont remplies :

- Présence sur le terrain ;
- Sollicitation du gouvernement ;
- Existence d'un accord interorganisations.

En s'appuyant sur la collaboration avec les États et les autres partenaires, le HCR joue un rôle de premier plan pour encourager, faciliter et coordonner les rapatriements librement consentis dans des conditions sûres et dignes, et est habilité, en vertu de ses responsabilités statutaires et des fondamentaux de son mandat, à promouvoir et soutenir le rapatriement volontaire en tant que solution durable. Les retours peuvent également être organisés à l'initiative même des personnes concernées, lorsque le HCR et l'ensemble des acteurs locaux estiment que les conditions de sécurité et de dignité ne sont pas réunies, ou lorsque, dans des circonstances défavorables, les réfugiés estiment que leur protection dans le pays d'accueil n'est pas assurée de manière appropriée et considèrent, à juste titre ou non, que leur retour est la seule option viable. Les contraintes, l'intimidation et d'autres formes de pression exercées par des acteurs publics ou non étatiques ainsi qu'un environnement instable ou peu sûr sont quelques-uns des facteurs susceptibles de créer des conditions défavorables. Les retours dans des circonstances défavorables n'entrent pas dans le cadre des rapatriements volontaires. Même si la décision de repartir dans de telles circonstances est prise en connaissance de cause et du plein gré des réfugiés, le retour induit des dépenses pour le HCR. L'organisation conserve en effet dans ces cas la responsabilité d'assurer la protection internationale des réfugiés, de leur apporter une assistance humanitaire et, avec l'aide des gouvernements, de rechercher des solutions durables.

Le suivi de la protection dans les zones de rapatriement est une activité particulièrement importante, car il permet au HCR de disposer d'informations et de données pertinentes et fiables sur les conditions de protection dans le pays d'origine de toutes les personnes de retour dans leur pays, et d'en tirer des enseignements pour adapter les programmes et le plaidoyer en faveur des réfugiés, et pour communiquer avec eux.

3. Champ d'application personnel

Réfugiés et demandeurs d'asile

Les réfugiés relèvent du mandat premier du HCR. Les réfugiés sont toutes les personnes qui répondent aux critères d'éligibilité propres à toute définition du concept de réfugié, tel que ce concept ressort des instruments internationaux ou régionaux pour les réfugiés, du mandat du HCR ou d'une législation nationale. Voir la section [Définition du réfugié](#).

Les demandeurs d'asile sont également du ressort du Haut Commissaire, au titre de sa **compétence personnelle**. Les demandeurs d'asile sont des personnes qui souhaitent obtenir le statut de réfugié ou une protection internationale complémentaire, et dont le statut n'a encore été déterminé ni par le HCR ni par les autorités du pays d'accueil.

Le statut de réfugié n'est pas accordé à tous les demandeurs d'asile. Ceux-ci peuvent toutefois prétendre, dans l'attente de la détermination de leur statut, à une protection contre le refoulement ([Accès au territoire et non-refoulement](#)) ainsi qu'à certains droits élémentaires et certaines conditions de traitement.

Rapatriés

Les rapatriés relèvent également de la compétence du HCR. Ces personnes sont d'anciens réfugiés qui sont rentrés dans leur pays d'origine, soit par leurs propres moyens, soit à travers un dispositif encadré, mais qui n'ont pas encore été complètement (ré)intégrés. Il s'agit d'un domaine dans lequel le mandat du HCR a été précisé et élargi par le Comité exécutif et l'Assemblée générale des Nations Unies. Alors qu'il était d'usage de considérer qu'il ne s'appliquait plus dès lors que les réfugiés franchissaient la frontière de leur pays d'origine, le mandat du HCR couvre désormais l'assistance à leur réintégration et le suivi de leur traitement après leur retour. (Voir conclusions du Comité exécutif N° 18 [1980], N° 40 [1985], N° 74 [1994] et N° 101 [2004], la résolution GA 40/118 du 13 décembre 1985 et la résolution GA 49/169 du 24 février 1995.) L'engagement du HCR auprès des rapatriés est généralement limité dans le temps, l'objectif étant de transférer sa responsabilité à d'autres acteurs tels que les pouvoirs publics et les partenaires de développement.

Apatrides

En ce qui concerne les réfugiés apatrides, le mandat initial du HCR (voir paragraphe 6[A] [II] du Statut et l'article 1[A] [2] de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés) a été étendu au fil du temps par l'Assemblée générale des Nations Unies et est désormais également applicable aux personnes apatrides n'ayant pas le statut de réfugié. C'est ainsi que les activités en faveur des personnes apatrides entrent dans le cadre des fonctions statutaires du HCR. Elles incluent l'identification, la prévention et la réduction des cas d'apatridie ainsi que la protection des personnes apatrides. (Voir conclusions du Comité exécutif N° 78 [1995], confirmée par la résolution GA 50/152 du 21 décembre 1995, et N° 106 (2006), confirmée par la résolution GA 61/137 du 19 décembre 2006, ainsi que la Convention de 1954 relative au statut des apatrides et la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie.)

Personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays

C'est en premier lieu au HCR, en tant qu'entité légale habilitée à agir pour le compte des réfugiés, que l'Assemblée générale des Nations Unies a longtemps fait appel pour protéger et assister les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (résolution GA 2790 (XXVI) du 6 décembre 1971, résolution 1705[LIII] du 27 juillet 1972 du Conseil économique et social). Le travail du HCR en faveur des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays a depuis été reconnu par l'Assemblée générale des Nations Unies comme relevant officiellement de ses attributions (résolution GA 105 [XLVII] du 16 décembre 1992), et comme une activité complémentaire de l'action interagences dans ce domaine (résolution GA 48/135 du 18 février 1994).

Mission de bons offices

Le HCR peut également être amené – et est effectivement amené – à agir en faveur de différents groupes qui ne relèvent pas de sa compétence lorsque l'Assemblée générale des Nations Unies ou le Secrétaire général l'invitent à étendre ses « bons offices » à de tels groupes.

Annexes

[United Nations, Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, Annex to General Assembly Resolution 428 \(V\) of 14 December 1950](#)

[UNHCR, Note on the Mandate of the High Commissioner for Refugees and his Office, 2013](#)

4. Liens

[Politique sur l'engagement du HCR dans les situations de déplacement interne](#)

5. Main contacts

Le premier point de contact ou personne-ressource peut être le Représentant adjoint du HCR (Protection), le Représentant assistant (Protection) ou l'Administrateur principal chargé de la protection du pays ; l'Assistant régional ou le Représentant adjoint (Protection) du HCR ; l'Administrateur principal régional chargé de la protection du bureau régional (s'il y a lieu) ; ou le Conseiller juridique principal du bureau régional du HCR couvrant la région du pays concerné qui prendra contact, le cas échéant, avec l'unité de tutelle de la Division de la protection internationale du HCR.