



## Assemblée générale

Distr.  
GENERALE

A/AC.96/992/Add.1  
2 septembre 2004

FRANCAIS  
Original: ANGLAIS

### COMITE EXECUTIF DU PROGRAMME DU HAUT COMMISSAIRE

Cinquante-cinquième session

### PROPOSITION VISANT À ÉTABLIR UN POSTE DE HAUT COMMISSAIRE ASSISTANT (PROTECTION) AU HCR

#### I. INTRODUCTION

1. Avec la complexité croissante des opérations humanitaires et l'environnement de plus en plus difficile dans lequel le Haut Commissariat est obligé de remplir sa fonction de protection internationale connexe, le Haut Commissaire estime que la capacité du HCR à promouvoir et remplir son mandat de protection a besoin d'être renforcée moyennant la création d'un poste de Haut Commissaire assistant (protection) au niveau de sous-secrétaire général au sein de l'administration et la direction exécutive du HCR. Le Haut Commissaire a l'appui du Secrétaire général pour présenter cette proposition.

2. L'établissement du poste doit être replacé dans le contexte plus large des efforts déployés par le HCR pour répondre de façon plus efficace et stratégique aux défis actuels en matière de protection internationale. A cet égard, il vient consolider l'initiative récente dans le cadre de l'Agenda pour la protection (A/AC.96/965/Add.1) et son action pour renforcer la capacité du Haut Commissariat à s'acquitter de son mandat, comme l'indique son rapport récent à l'Assemblée générale (A/AC.96/980).

#### II. RAISON D'ÊTRE DE LA PROPOSITION

3. La Déclaration des Etats parties à la réunion ministérielle à l'occasion du 50<sup>e</sup> anniversaire de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés a fourni le cadre de l'Agenda pour la protection. Les Etats ont réaffirmé l'importance fondamentale du HCR en tant qu'institution multilatérale. L'Agenda reconnaît l'importance toujours actuelle de la Convention de 1951 en tant qu'instrument essentiel de protection des réfugiés et établit que le régime de protection des

réfugiés devrait être développé comme il convient afin de compléter et de renforcer la Convention. Elle invite les Etats et le HCR à promouvoir un partage de la responsabilité plus effectif et à mettre au point des modèles concrets d'application pour renforcer les capacités de protection. Point plus important encore, elle confie au HCR la tâche de renforcer les partenariats de protection et la prise de conscience parmi les gouvernements, les ONG et les autres acteurs de la société civile. Les objectifs globaux et les buts stratégiques qui sont à la base des priorités budgétaires du HCR suivent de près les affirmations et les exhortations de l'Agenda pour la protection.

4. La fonction de protection du Haut Commissariat a beaucoup évolué. Il s'agit d'une responsabilité lourde et à multiples facettes qui implique un large éventail d'actions ; les interventions en matière de protection pour veiller à ce que les droits et les principes soient respectés ; l'établissement d'un cadre juridique international mettant ces droits en place ; la promotion de l'application plus déterminée du cadre des droits et principes ; l'établissement de structures de base dans la société civile à l'appui de la protection ; la formation de tous les « utilisateurs » des concepts de protection et la mise en œuvre de solutions durables intégrant les principes de protection. Le rôle de supervision du HCR dans le cadre de la Convention de 1951 consacré dans l'article 35 de la Convention est également très important dans la mesure où il souligne l'importance globale de l'action du HCR en matière de protection.

5. Il est devenu de plus en plus difficile d'assumer ces responsabilités de protection compte tenu des changements importants du monde dans lequel l'Organisation opère. Les déceptions rencontrées par de nombreux gouvernements, et au plus haut niveau, dans le cadre de la gestion par les Etats de leurs responsabilités en matière d'asile, se sont soldées par une réduction des possibilités en matière d'asile et par une dégradation des conditions d'octroi de l'asile. Les migrations irrégulières, l'augmentation du trafic de personnes et l'après 11 septembre ont aggravé les problèmes en instillant dans l'esprit du public, et dans les politiques adoptées par certains Etats, une confusion entre les réfugiés ou les demandeurs d'asile et les personnes cherchant à exploiter le système, les criminels et les terroristes. A cette situation s'ajoute l'impression répandue dans la plupart des grands pays hôtes selon laquelle il n'existe pas de bon système de partage de la charge, ce qui les laisse trop souvent confrontés à une part disproportionnée de responsabilités qu'ils sont de moins en moins enclins à assumer à la lumière de la nature prolongée de nombreuses situations.

6. Ces développements lancent des défis impressionnants en matière de protection pour le HCR dont la raison d'être fondamentale consignée dans son statut est la fourniture d'une protection internationale et la recherche de solutions aux réfugiés. Cela a été très récemment réaffirmé par le biais de la résolution 58/153 de l'Assemblée générale suite au processus «HCR 2004 » lancé par le Haut Commissaire pour étudier comment le HCR se situe au sein du système des Nations Unies. Ce processus a établi clairement que la gestion du HCR doit être renforcée dans le domaine de la protection notamment pour lui permettre d'assumer des responsabilités très importantes et croissantes dans cet environnement de plus en plus complexe.

7. La structure actuelle de direction du HCR qui compte 6 000 fonctionnaires est composée de deux postes prévus dans le statut de l'Office, c'est-à-dire les postes de Haut Commissaire et de Haut Commissaire adjoint ; depuis 1995, cette structure compte un poste de Haut Commissaire assistant (opérations). Les postes de Haut Commissaire adjoint et de Haut

Commissaire assistant sont au niveau de sous-secrétaire général. Compte tenu de la place centrale qu'occupe la protection dans le mandat de l'Organisation, ainsi que dans les responsabilités de tout fonctionnaire du HCR, y compris la direction, le Haut Commissaire estime que cela doit se refléter de façon plus tangible au niveau de la structure d'encadrement. Ce point a également été soulevé à de nombreuses occasions par les représentants gouvernementaux, tant dans leurs déclarations au Comité exécutif du HCR que directement dans le cadre de discussions bilatérales. En outre, la communauté défendant la cause des réfugiés n'a pas hésité à affirmer que la voix du HCR en matière de protection serait considérablement renforcée si cette responsabilité était reconnue au plus haut niveau exécutif. L'établissement d'un poste au niveau de sous-secrétaire général chargé de la protection y contribuerait.

8. Plus précisément, le poste de Haut Commissaire assistant (protection) au niveau SSG, présenterait pour le HCR les avantages suivants :

- Renforcer la voix et l'autorité du HCR en matière de protection au moment crucial où les principes et la pratique sont sérieusement menacés ;
- Veiller à ce que le bureau soit un interlocuteur accepté et crédible au niveau des décideurs politiques où, de plus en plus fréquemment, les décisions en matière d'élaboration de la politique d'asile sont prises ; c'est particulièrement, mais pas exclusivement, le cas en Europe dans la mesure où l'Union européenne travaille à l'élaboration d'un système d'asile harmonisé puis, ultimement, commun entre les Etats membres et à mesure que l'Union africaine assume un rôle plus important pour ce qui est des questions de protection ;
- Permettre d'exploiter l'élan qu'ont constitué le processus de Consultations mondiales et l'adoption de l'Agenda pour la protection moyennant un travail spécifique de remise au point du système de protection internationale autour d'un meilleur partage de la charge, de solutions plus pertinentes et, entre temps, d'une protection effective plus près de la source du besoin ;
- Réinscrire la protection parmi les priorités globales du HCR et mieux cibler la protection dans la planification opérationnelle ;
- Veiller à ce que les aspects de protection des objectifs globaux et des buts stratégiques du HCR qui orientent l'établissement de priorités budgétaires soient mieux pris en compte et de façon plus cohérente dans l'ensemble de l'Organisation.

### III. STRUCTURE DU BUREAU EXÉCUTIF

9. Soucieux de donner une place plus importante à la fonction de protection internationale au sein de son Office, le Haut Commissaire estime qu'il n'a qu'une option – soit la création d'un poste de Haut Commissaire assistant (protection) au niveau de SSG lui faisant directement rapport. En présentant cette proposition, il concrétise, sous une forme légèrement différente, un élément déjà pris en compte par le Haut Commissaire précédent au moment de la dernière étude

de l'organigramme du Siège en 1999<sup>1</sup>. La différence que représente cette proposition du Haut Commissaire est qu'elle place la protection au cœur de l'administration et de la direction exécutive de l'Office.

10. Il convient de rappeler que le chapitre 3 du statut de l'Office du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés (résolution 428(V) de l'Assemblée générale, annexe) traite du Haut Commissariat. Il prévoit un poste de Haut Commissaire adjoint nommé par le Haut Commissaire ; ces postes sont au niveau de SGA, secrétaire général adjoint, et SSG, sous-secrétaire général, respectivement. Le poste de Haut Commissaire adjoint, outre les fonctions normales que revêt un tel poste, assume des responsabilités particulières concernant les départements du HCR liés à la gestion. En l'absence du Haut Commissaire, le Haut Commissaire assistant est directement responsable devant le Haut Commissaire adjoint.

11. Compte tenu de l'évolution des activités du Haut Commissariat et de la complexité croissante des opérations sur le terrain, le Haut Commissaire de l'époque a proposé la création d'un poste de Haut Commissaire assistant (opérations) au niveau SSG à la quarante-sixième session du Comité exécutif.

12. Dans la présentation de cette nouvelle proposition visant à créer un nouveau poste SSG pour le Haut Commissaire assistant chargé de la protection internationale, le Haut Commissaire souhaite disposer dans sa structure exécutive d'un poste qui, compte tenu de l'environnement de plus en plus difficile où son Office est contraint de travailler, renforcera la capacité du HCR à promouvoir et à remplir son mandat de protection ainsi que les fonctions connexes de plaidoyer.

13. Le Haut Commissaire a pris connaissance, sans toutefois l'approuver, de la proposition du Corps commun d'inspection dans son rapport (JIU/REP/2004/4, recommandation 1) selon laquelle le HCR devrait avoir deux postes de Haut Commissaire adjoint (ce qui implique une conversion du poste actuel de Haut Commissaire assistant en poste de Haut Commissaire adjoint) et la suggestion du CCI (par. 11 de ce rapport) qu'il serait justifié de placer le Département de la protection internationale (DPI) sous la responsabilité du nouveau Haut Commissaire adjoint chargé des programmes/opérations au lieu de le rendre directement responsable devant le Haut Commissaire.

14. Le Haut Commissaire est fermement convaincu que l'Organisation a avantage à n'avoir qu'un Haut Commissaire adjoint comme le prévoit le statut. Il a consulté les institutions dont le statut est équivalent à celui du HCR et est convaincu qu'une structure bicéphale à ce niveau introduirait une ambiguïté au niveau des voies hiérarchiques et rendrait plus difficile la structure d'obligation redditionnelle au niveau de la direction. Il se propose de présenter au Comité exécutif une structure exécutive composée d'un poste de Haut Commissaire adjoint et de deux

---

<sup>1</sup> *UNHCR's New Headquarters Structure* (Document d'information, Genève, 8 février 1999). Le paragraphe 19 établit que, étant directement responsable devant le Haut Commissaire, le Département de la protection internationale sera bien placé pour influencer les processus décisionnels de l'Organisation, et pour veiller à ce que les préoccupations de protection soient jugées prioritaires dans l'ensemble du programme du HCR. Pour renforcer l'importance accordée à la fonction de protection dans la nouvelle structure du Siège et, compte tenu des responsabilités liées à cette fonction, il a été proposé de reclasser le poste de Directeur de la protection internationale au niveau SSG.

postes de Haut Commissaire assistant, soit le Haut Commissaire assistant (opérations) et le Haut Commissaire assistant (protection). Il se propose donc de créer une structure de gestion unifiée et efficace. La proposition qu'il a émise a reçu l'appui du Secrétaire général.

#### IV. MANDAT

15. Le poste de Haut Commissaire assistant (protection) dans le cadre de l'administration et de la direction exécutive du HCR, avec le poste de Haut Commissaire adjoint et le poste de Haut Commissaire assistant (opérations), aiderait le Haut Commissaire à s'acquitter de sa fonction de protection.

16. Les responsabilités de Haut Commissaire assistant (protection) seraient essentiellement centrées sur le rehaussement du profil du mandat et de la capacité de protection de l'Organisation, tant à l'extérieur qu'à l'intérieur, et sur l'établissement de paramètres politiques ainsi que sur l'orientation des processus décisionnels pour assurer une cohérence. Ce poste se verrait confier des responsabilités et des promotions extérieures très importantes ainsi qu'une orientation politique et une fonction de contrôle pour une meilleure gestion interne de la performance du HCR en matière de protection.

17. Plus précisément, le poste de Haut Commissaire assistant (protection) jouerait un rôle au sein du bureau exécutif de conseil et d'assistance au niveau de la formulation des politiques et des stratégies pour s'acquitter du mandat de protection de façon cohérente et efficace. En conséquence, ce nouveau poste permettrait de veiller à ce que les principes et les priorités de protection soient correctement reflétés dans la planification stratégique, la mise en œuvre des programmes et l'évaluation à tous les niveaux dans l'ensemble des opérations du Haut Commissariat.

18. A l'extérieur, le Haut Commissaire assistant (protection) représenterait le Haut Commissaire dans l'édification et le renforcement de partenariats effectifs et d'alliances stratégiques pour faciliter la mise en œuvre de l'Agenda pour la protection, y compris au sein du système des Nations Unies, avec d'autres organisations internationales, des ONG et la société civile.

19. Le Haut Commissaire assistant (protection) superviserait directement le Directeur du Département de la protection internationale. En termes de répartition des responsabilités, le Directeur du Département de la protection internationale se concentrerait sur la gestion quotidienne (exigeant beaucoup de temps et de ressources humaines) du Département de la protection internationale dans le cadre de ses responsabilités consistant à élaborer la doctrine, à fournir des conseils juridiques et à offrir des principes directeurs en matière de protection sur une base quotidienne pour les opérations du HCR, à fournir une information en matière de protection et à assurer la formation du personnel et la création de capacités. Le poste de Haut Commissaire assistant (protection) pour sa part assumerait la responsabilité d'élaborer des politiques et de « rationaliser » la culture de protection, tant à l'extérieur qu'à l'intérieur, en veillant à ce que le HCR ait une action efficace et cohérente du point de vue de la protection dans toutes ses entreprises.

20. En reconfigurant et en restructurant les ressources existantes, le Haut Commissaire, parallèlement à la création du poste de Haut Commissaire assistant (protection) mettrait sur pied une petite Unité chargée de la politique faisant directement rapport au nouveau Haut Commissaire assistant et placerait la fonction de réinstallation directement sous la supervision de ce nouveau poste.

## V. RESSOURCES

21. L'établissement d'un poste de niveau SSG pour la protection entraîne des nouveaux besoins de ressources s'élevant à 300 000 dollars E.-U. couvrant les coûts relatifs au poste et les dépenses d'appui (voyage). Le personnel d'appui, composé d'un assistant exécutif au niveau P-4 et d'une Secrétaire au niveau G-6, serait redéployé à partir des ressources existantes.

## Organigramme du Siège du HCR au 1<sup>er</sup> janvier

