



Assemblée générale

Distr.
GENERALE

A/AC.96/975
2 juillet 2003

FRANCAIS
Original: ANGLAIS

COMITE EXECUTIF DU PROGRAMME
DU HAUT COMMISSAIRE

Cinquante-quatrième session

NOTE SUR LA PROTECTION INTERNATIONALE

I. INTRODUCTION

1. La Note sur la protection internationale de cette année porte essentiellement sur les instruments de protection et montre comment les Etats, le HCR et d'autres acteurs ont utilisé différents outils pour s'assurer que les personnes ayant besoin d'une protection internationale puissent en bénéficier. Cette Note comprend trois principaux chapitres sur les outils de protection opérationnels, juridiques et politiques, et promotionnels et couvre la période de septembre 2002 à ce jour. Elle tient compte des faits nouveaux dans plusieurs pays lorsqu'ils témoignent de tendances plus générales et expose les mesures prises par le HCR pour relever les défis de protection, ce qui, dans bien des cas, correspond au suivi opérationnel de l'*Agenda pour la protection*¹ émanant des Consultations mondiales sur la protection internationale.

II. APERCU GENERAL

2. Le mouvement de réfugiés le plus important enregistré en 2002 est de loin celui qui concerne plus de 2 millions d'Afghans, y compris environ 1,8 million de réfugiés qui sont rentrés chez eux dans le cadre d'une opération de rapatriement librement consenti assistée par le HCR, ce qui représente un grand pas en avant vers la solution d'une des situations de réfugiés les plus anciennes du monde. En 2003 nous attendons 1,3 million de retours supplémentaires. Le HCR a également consacré des ressources considérables au cours de la période considérée au dispositif d'intervention d'urgence concernant un éventuel afflux de réfugiés en provenance de l'Iraq bien que ce mouvement ne se soit pas concrétisé. On espère que la situation encore précaire en Iraq se

¹ Voir le document EC/53/SC/CRP.10 pour les développements propres au suivi de l'*Agenda pour la protection*, approuvé par le Comité exécutif lors de sa cinquante-troisième session (A/AC.96/973, par. 21) et adopté par l'Assemblée générale (A/RES/57/187).

stabilisera et que les services de base seront réhabilités afin de permettre le retour volontaire d'une autre population réfugiée importante. De façon plus générale, les conséquences de la mondialisation et les préoccupations contemporaines en matière de sécurité ont mis en lumière les problèmes découlant des flux migratoires mixtes et ont donné naissance à un certain nombre de propositions. A cet égard, le HCR s'est employé à suggérer des moyens pour élaborer un cadre global d'amélioration des systèmes d'asile dans les pays de destination, pour établir des systèmes de traitement des cas dans le cadre d'une coopération régionale entre les Etats de destination et pour améliorer l'accès aux solutions durables dans les régions d'origine.

3. La protection des réfugiés est toutefois confrontée à d'importants problèmes, particulièrement dans le contexte des conflits sans solution, comme par exemple en Afrique centrale et de l'Ouest. Là comme ailleurs, l'absence de sécurité constitue toujours un problème endémique : les camps et les zones d'installation ont été infiltrés par des éléments armés ; des réfugiés ont été interceptés ; d'autres se sont vu refuser l'entrée ou ont été renvoyés de force immédiatement après leur arrivée ; certains ne peuvent avoir accès à des procédures d'asile efficaces ou obtenir de papiers, ce qui accroît le risque d'arrestation, de détention arbitraire et de renvoi ; d'autres encore rencontrent l'hostilité de la population et risquent fréquemment des attaques, des viols ou la mort. Ces situations empêchent les réfugiés de trouver une protection efficace et peuvent engendrer de nouveaux déplacements, particulièrement lorsque des pays ont une capacité limitée d'accueil de réfugiés pendant parfois des décennies. Le Haut Commissariat est également préoccupé par la prolifération récente des organisations internationales décrivant leur travail comme une protection, ce qui peut conduire à une confusion des rôles et à une dilution des compétences qui finissent par nuire à la protection. Ailleurs, les systèmes d'asile ont été de plus en plus restrictifs au détriment des réfugiés et on a enregistré une forte tendance au nivellement par le bas dans l'élaboration des systèmes d'asile régionaux.

III. TRAVAIL SUR LE TERRAIN

(Outils opérationnels)

A. Assurer l'enregistrement et l'établissement de documents

4. L'adéquation de l'enregistrement et de l'établissement de documents en faveur des réfugiés et des demandeurs d'asile n'est pas seulement importante pour l'évaluation et le suivi des besoins d'assistance. Il s'agit également d'outils de protection importants, notamment contre le refoulement et la détention arbitraire. Ils facilitent l'accès aux droits fondamentaux ainsi que le regroupement familial, permettent l'identification des personnes ayant besoin d'une assistance spéciale et appuient la mise en oeuvre de solutions durables appropriées.

5. Dans de nombreux endroits, l'absence de documents officiels pour les réfugiés et les demandeurs d'asile continue d'interdire l'accès aux permis de séjour, aux soins de santé publique et à l'assistance sociale et engendre des incidents de refoulement, d'arrestation et de discrimination. L'importance accrue accordée à l'enregistrement² a néanmoins servi à encourager les efforts déployés dans de nombreux pays pour enregistrer les populations adultes

² Voir la conclusion No. 91 (LII) du Comité exécutif, 2001, sur l'enregistrement des réfugiés et des demandeurs d'asile (A/AC.96/959, par. 23).

réfugiées au plan individuel, fournir des profils démographiques plus globaux concernant les populations concernées et établir les documents de façon plus systématique. Au Kenya, par exemple, le Gouvernement a lancé une grande opération visant à délivrer à 100 000 réfugiés adultes des cartes d'identité photographiques laminées. En Equateur, une base de données commune pour le Gouvernement et le HCR a ouvert la voie à la délivrance de documents personnels à l'ensemble des réfugiés et demandeurs d'asile colombiens. Dans d'autres opérations, comme en Côte d'Ivoire, en Géorgie, en Guinée et au Yémen, le HCR a conclu un accord avec le Gouvernement selon lequel des cartes d'identité photographiques doivent être délivrées non seulement à l'ensemble des hommes adultes mais également aux femmes afin de renforcer la protection des femmes réfugiées en particulier. Au Ghana, en Sierra Leone, en Ouganda et en République-Unie de Tanzanie, de nouvelles normes pour la vérification actuelle de l'enregistrement ont été adoptées ce qui permet l'actualisation constante des chiffres de planification. Par ailleurs, le HCR a commencé à la fin de 2002 à délivrer aux demandeurs d'asile des documents avec la coopération des autorités égyptiennes, afin d'éviter la détention pour séjour illégal. Dans le cadre des opérations de rapatriement librement consenti, prévues ou actuelles, telles qu'en Afghanistan, en Angola et en Erythrée, des opérations d'enregistrement (réenregistrement) ont contribué à assurer le caractère volontaire du retour, à réduire le nombre des « resquilleurs » (personnes cherchant à obtenir plusieurs fois ou indûment une assistance) et à favoriser le suivi des rapatriés.

6. De façon plus générale, le HCR a mené à bien une enquête systématique au plan mondial sur les pratiques en matière d'enregistrement. Un manuel du HCR sur l'enregistrement, déjà utilisé dans les opérations, sera publié en août 2003. Les normes révisées comprennent une méthodologie appropriée pour interviewer et enregistrer les femmes et les enfants aux points d'entrée, pour consigner et actualiser de façon complète l'information, en particulier concernant les besoins spéciaux, et pour vérifier les informations déjà recueillies.

B. Promotion de la sécurité physique

7. La fourniture d'une protection physique aux réfugiés incombe au premier chef aux Etats et constitue une préoccupation majeure pour le HCR. Particulièrement dans les situations d'afflux massifs, l'aménagement des camps et des zones d'installation de réfugiés à une distance raisonnable de la frontière, le maintien de l'ordre public et l'interdiction de leur usage à des fins militaires constituent des mesures de sécurité importantes. En outre, les mesures de préparation aux situations d'urgence et les négociations visant à assurer un accès aux régions frontalières sont des initiatives indispensables avant même qu'un afflux ne se produise. Lorsque des éléments armés ont infiltré les camps, leur identification, séparation, désarmement et rétention sont indispensables au maintien du caractère civil de l'asile³. L'évacuation d'urgence et la réinstallation afin de sauver des vies peuvent constituer également des outils vitaux bien qu'elles doivent rester exceptionnelles. La présence physique de personnel est indispensable pour permettre au HCR de promouvoir la sécurité physique des réfugiés tant aux frontières, où l'accès

³ Voir la conclusion No. 94 (LIII) du Comité exécutif, 2002, sur le caractère civil et humanitaire de l'asile, (A/AC.96/973, par. 23). Pour les mesures visant à régler les problèmes relatifs à la violence sexuelle et sexiste, voir la section III F.

peut se révéler problématique, que dans les zones d'installation et les camps vulnérables sur ce plan bien que les contraintes de ressources limitent souvent considérablement la portée de cette présence tout comme, à ce titre, la sécurité du personnel.

8. Pendant la période considérée, il a été fait état de rapports bouleversants de meurtres parmi les personnes relevant de la compétence du HCR, par exemple au nord de l'Ouganda, à l'ouest de l'Éthiopie, au sud du Soudan et au Libéria alors que les personnes déplacées ont été la cible des conflits intra-étatiques et frontaliers. Dans plusieurs pays d'Afrique occidentale, les réfugiés n'ont guère eu d'autre choix que de retourner vers des situations d'insécurité dans leur pays d'origine lorsque les hostilités ont repris dans leur pays d'asile. La situation des personnes affectées par les troubles actuels dans la région des Grands Lacs constitue toujours une grande préoccupation alors que les développements récents en Afghanistan, en Afrique centrale, en Colombie, au Nord du Caucase et en Iraq ont lourdement hypothéqué la sécurité des réfugiés et des rapatriés.

9. Lorsque des groupes armés ont franchi les frontières et ont déplacé les réfugiés en même temps que la population locale, comme ce fut le cas dans les pays voisins de la Colombie, le HCR les a exhortés à respecter les droits de la population civile. Il s'est employé à renforcer la protection en maintenant sa présence et celle de ses partenaires dans les régions frontalières, à persuader les autorités d'enquêter sur les incidents et, si nécessaire, d'affecter des gardes à la protection des réfugiés vulnérables. Le déploiement en Guinée depuis janvier 2003 de deux officiers de police canadiens illustre bien le partenariat visant à assurer la protection physique en collaboration avec leurs homologues nationaux pour améliorer la sécurité des camps. Lors de la phase d'établissement de la paix, par exemple en Angola, en Sierra Leone ou à Sri Lanka, l'éducation concernant les dangers que représentent les engins non explosés et les programmes de déminage ont constitué des instruments indispensables de protection physique. La démobilisation complète des soldats et leur réhabilitation, y compris des enfants soldats, se sont révélées des initiatives importantes pour consolider le processus de paix et de retour. De façon plus générale, le HCR élabore un programme de sécurité renforcée pour les réfugiés afin d'étayer sa capacité à faire face à des situations de réfugiés tendues. La collaboration avec le Département des opérations de maintien de la paix a été renforcée avec l'arrivée d'un Chargé de liaison dans le Service d'urgence et de sécurité du HCR.

10. La sécurité des réfugiés est étroitement liée au niveau de sécurité des agents humanitaires et du personnel du HCR qui sont eux-mêmes devenus, de plus en plus fréquemment au cours de ces dernières années, les cibles de violences⁴. En mars 2003, le HCR a lancé un programme d'éducation de base en matière de sécurité à l'intention de l'ensemble du personnel intitulé « Sécurité de base sur le terrain : sécurité du personnel, santé et bien-être » sous la forme d'un CD-Rom interactif.

⁴ Une politique visant à renforcer la gestion de la sécurité du personnel sur le terrain a été publiée par le HCR en novembre 2002.

C. Gestion du lien entre l'asile et la migration

11. Il n'existe pas de solution évidente, simple ou rapide pour apaiser les tensions croissantes en matière de migration et décongestionner les systèmes d'asile. La pauvreté et les conséquences de la mondialisation risquent de contribuer à l'accélération des mouvements migratoires. Des régimes répressifs, des violations des droits de l'homme et la guerre ont également toutes les chances de continuer à pousser les gens à fuir. Ces facteurs conjugués signifient que les personnes qui s'efforcent de passer d'une région ou d'un pays à l'autre continueront de le faire dans le cadre de flux mixtes. Les Etats ont des raisons légitimes de contrôler l'entrée et le séjour sur leur territoire et d'éviter l'abus des systèmes d'asile aux fins d'immigration. Les efforts visant à gérer la migration, régler ces problèmes et lutter contre la traite et le trafic criminel de personnes posent de nombreux problèmes et doivent prendre en considération les nombreux recoupements ou conflits d'intérêts politiques. L'objet essentiel de ces efforts est plus directement lié au commerce, à l'emploi, à la coopération au développement, à la réduction de la pauvreté, à l'application de la loi et à la gestion des conflits internationaux. Sous l'angle de la protection des réfugiés, qui constitue une partie d'un tout, pour importante qu'elle soit, le défi premier est de répondre aux préoccupations des Etats de façon à tenir compte de la protection des réfugiés.

12. La fourniture d'un accès à des procédures d'asile justes et efficaces, adéquatement dotées et informées, est un instrument clé à cet égard, dans la mesure où il contribue à démêler les différentes composantes de flux de populations mixtes. Dans certaines circonstances et moyennant les garanties adéquates dans le cas en question, le transfert de responsabilités en matière d'évaluation d'une demande d'asile à un autre pays peut constituer une mesure appropriée⁵. En outre, les initiatives prises pour renforcer les capacités de protection dans les pays d'accueil de réfugiés au niveau des régions d'origine afin de permettre aux réfugiés de bénéficier d'une protection effective et d'améliorer leur autonomie peuvent réduire les risques de mouvements secondaires et rendre viable la conclusion d'accords de réadmission pour les personnes ayant trouvé une protection « efficace ». Les accords de réadmission conclus avec les pays d'origine pour faciliter le retour rapide des demandeurs d'asile dont les demandes ont été rejetées à l'issue d'une procédure complète et juste sont également importants. Enfin, des accords globaux en matière de solutions durables doivent être recherchés parallèlement à la meilleure gestion des systèmes d'asile individuels.

13. Les Etats ont continué de s'employer à renforcer la régulation des migrations régulières et irrégulières. En particulier, ils se sont attachés à mettre au point des mécanismes plus efficaces pour contrôler les flux mixtes aux points d'entrée et au-delà, y compris moyennant l'exigence de visas, des sanctions contre les compagnies aériennes, des mesures d'interception, des accords de réadmission et des efforts pour lutter contre la traite et le trafic de personnes. Les Etats ont conclu un nombre croissant d'accords de réadmission bilatéraux et parfois multilatéraux concernant les personnes séjournant sans autorisation afin d'assurer l'identification et le retour rapides et efficaces des personnes entrant et séjournant illégalement sur leur territoire. Des

⁵ Voir la conclusion No.15 (XXX) du Comité exécutif, 1979, (A/AC.96/572, par. 72, 2)) sur les réfugiés sans pays d'asile ainsi que la conclusion 58 (XL), 1989, (A/AC.96/737, par. N) sur le problème des réfugiés et des demandeurs d'asile qui se déplacent de façon irrégulière depuis un pays où ils ont déjà trouvé une protection.

problèmes surgissent lorsque ces accords ne s'accompagnent pas des garanties adéquates pour identifier les personnes ayant besoin d'une protection internationale. Cela est tout particulièrement le cas lorsque ces accords couvrent le retour non seulement des nationaux mais également des ressortissants de pays tiers. La résolution du problème du camp de Sangatte au nord de la France, utilisé par des migrants illégaux, y compris des demandeurs d'asile de bonne foi, essentiellement comme point de départ vers le Royaume-Uni, constitue un exemple positif récent de coopération internationale. Le HCR a proposé ses bons offices pour faciliter les discussions sur les accords relatifs au partage de la charge concernant le camp bien que l'accord final ait été conclu sur une base bilatérale. Le Haut Commissariat a passé en revue la population entière de ce centre et identifié des solutions pratiques pour des cas spécifiques.

14. Dans les situations où les demandeurs d'asile et les réfugiés se déplacent, souvent de façon clandestine, depuis des pays de premier asile, une meilleure compréhension de ce qui constitue une protection efficace est cruciale pour l'élaboration de stratégies appropriées. Le HCR a tenu une table ronde d'experts sur la protection efficace à Lisbonne au Portugal en décembre 2002. Les participants ont identifié le cadre général d'un ensemble de principes permettant d'évaluer si la protection peut être considérée comme efficace dans une situation donnée et si, ou quand, il peut se révéler approprié d'appliquer le concept de premier pays d'asile ou la notion de « pays tiers sûr »⁶. Ces questions ont été à nouveau reprises en avril 2003 lors d'une Conférence régionale conjointe HCR/République tchèque à Prague suite à une réunion régionale des Consultations mondiales sur la protection internationale de 2001 à Budapest en Hongrie.

15. S'inspirant de ce débat, le HCR a présenté des propositions à l'Union européenne et à la réunion « Bali II » d'avril 2003⁷ indiquant quelques éléments d'un cadre international visant à répondre à la question des flux secondaires de demandeurs d'asile et de réfugiés. Ces éléments s'articulent sur des systèmes d'asile nationaux renforcés ; le renforcement des capacités de protection dans les régions d'origine ; des accords globaux en matière de solutions durables pour les groupes réfugiés cibles ; une approche de coopération multilatérale face à la gestion des demandes d'asile et des accords de partenariat visant à étayer le cadre international⁸.

16. Le HCR a activement contribué aux délibérations dans d'autres instances traitant de la migration, y compris « l'Initiative de Berne » en Suisse, les consultations intergouvernementales et différents processus régionaux tels que le « Processus Puebla » dans les Amériques, les consultations Asie-Pacifique (APC) et le Programme d'assistance communautaire de l'Union européenne à la reconstruction, au développement et à la stabilisation dans le sud-est de l'Europe. La coopération entre le HCR et l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) s'est poursuivie par le biais du Groupe d'action sur l'asile et la migration (AGAMI) qui a tenu cinq réunions depuis sa constitution à la fin 2001. Le HCR a également contribué à un

⁶ Table ronde d'experts de Lisbonne, « *Summary Conclusions of the Concept of « Effective Protection » in the Context of Secondary Movements of Refugees and Asylum-Seekers* », 9-10 Dec. 2002. Voir également la conclusion No. 58 (XL) du Comité exécutif.

⁷ Conférence ministérielle régionale sur la traite, le trafic de personnes et la criminalité transnationale organisée, Indonésie, 29-30 avril 2003.

⁸ Voir HCR, « *Co-operation to Address the Irregular Movement of Asylum-Seekers and Refugees: Elements for an International Framework* », avril 2003.

rapport analytique (appelé « Rapport Doyle ») qui donne des conseils au Secrétaire général des Nations Unies sur les problèmes contemporains en matière de migration ainsi que sur le système de réponse des Nations Unies. Le Secrétaire général a demandé au HCR d'étudier de nouveaux domaines de coopération interinstitutions et le Haut Commissariat a lancé des consultations avec les Chefs d'agences telles que l'Office du Haut Commissaire aux droits de l'homme, l'Organisation internationale du travail et l'OIM. Dans le domaine normatif, le HCR se félicite de l'entrée en vigueur en juillet 2003 d'une Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et membres de leurs familles dans la mesure où elle contribue à régler la situation d'autres catégories de migrants par rapport aux réfugiés.

D. Renforcement des capacités de protection

17. Le renforcement de la capacité des pays hôtes à protéger les réfugiés est souvent une fonction essentiellement invisible mais elle est cruciale pour l'établissement de systèmes d'asile efficaces, y compris en particulier dans les pays dotés de ressources limitées et dans les pays d'asile émergents.

18. Du fait des recoupements inhérents à leur nature, les initiatives individuelles de création de capacités sont disséminées dans toute cette note. De façon plus générale, l'aboutissement d'un premier examen des capacités nationales de protection dans 11 pays africains conduite par le HCR et l'Union africaine constitue un effort important pour régler la question des capacités de protection de façon plus systématique sur ce continent. L'Union africaine diffusera prochainement un large éventail de recommandations à cet égard et le HCR en assurera le suivi sous forme d'activités propres à chaque pays. Des problèmes particuliers surgissent dans les pays où le HCR n'a pas établi de présence en raison des contraintes financières. Dans ces cas, le Haut Commissariat s'est efforcé d'assurer un certain degré de protection par le biais de réseaux de protection, y compris dans les organes étatiques, les institutions religieuses et les organisations non gouvernementales ou par le biais du système des chargés de liaison honoraires comme dans les Caraïbes. Au Pakistan, des rapports récents indiquent l'établissement au Pakistan, par l'intermédiaire d'un réseau de partenaires d'exécution internationaux et nationaux, de huit centres d'aide et de conseils juridiques à l'intention des réfugiés. Le projet « Surge » du HCR s'est révélé un outil utile pour faire face aux besoins soudains de dotation en personnel de protection temporaire. Depuis son entrée en vigueur en janvier 2002, le programme a permis de déployer 44 chargés de protection en Afghanistan, en Angola, au Cambodge, au Tchad, en Colombie, en Côte d'Ivoire, en Equateur, au Ghana, en Guinée, en Inde, au Libéria, en Malaisie, à Nauru, au Rwanda, en Sierra Leone, au Sri Lanka et au Venezuela.

19. La création de capacités s'est révélée particulièrement pertinente au moment où des opérations d'assistance de grande envergure commencent à décroître comme c'est le cas par exemple dans le sud-est de l'Europe. Le HCR y a déployé davantage d'efforts pour aider les gouvernements à se doter de systèmes d'asile efficaces et à favoriser la société civile. Ses efforts devraient également contribuer à mieux gérer les flux migratoires importants dans la région recouvrant essentiellement un mouvement de transit vers l'Union européenne. De même, le HCR a continué à travailler avec l'Union européenne pour veiller à ce qu'une attention adéquate soit accordée aux questions relatives à l'asile et au retour dans le contexte du processus de

stabilisation et d'association de l'Union européenne ainsi que dans celui du Pacte de stabilité pour le sud-est de l'Europe afin de favoriser l'établissement de priorités en matière de réformes juridiques et d'élaboration de plans d'action nationaux.

E. Eviter le besoin de fuir

20. Les mesures visant à éviter les violations des droits de l'homme, la déstabilisation et le conflit armé qui peuvent conduire au déplacement forcé sont essentiellement des questions politiques qui exigent une attention internationale et une approche de coopération. Parmi les nombreuses initiatives préventives pertinentes dans ce contexte, il convient de citer les efforts de l'ensemble du système des Nations Unies pour réduire le nombre de pays et de personnes touchées par la prolifération et le commerce illicite d'armes légères et de ressources naturelles cruciales telles que les « diamants du conflit » qui alimentent le conflit dans de nombreux endroits. S'ils sont couronnés de succès, les efforts déployés dans ces contextes pourraient beaucoup contribuer à prévenir les conflits et bénéficier directement à un nombre important de réfugiés. Le potentiel de déplacement est également réduit si les personnes qui commettent des génocides, des crimes de guerre et d'autres crimes contre l'humanité ne bénéficient pas d'une impunité. A cet égard, l'établissement de tribunaux ou de commissions de la vérité dans un certain nombre de pays, ainsi que l'entrée en vigueur du statut du Tribunal pénal international en juillet 2002, constituent des étapes importantes vers l'éradication de l'impunité pour des crimes de cette nature.

21. Le HCR se préoccupe également de l'apatridie qui peut être l'un des facteurs favorisant le déplacement ou interdisant la mise en oeuvre de solutions durables au problème des réfugiés. A cet égard, les Conventions de 1954 et de 1961 sur l'apatridie fournissent un cadre important pour éviter et réduire les cas d'apatridie et le HCR s'efforce de promouvoir l'adhésion à ces instruments. Outre la fourniture actuelle d'appui et de conseils techniques concernant la législation, les traités et les accords en matière de nationalité, le Haut Commissariat conduit une enquête globale demandant aux Etats de présenter un rapport sur les mesures qu'ils ont prises pour réduire et éviter les cas d'apatridie⁹. De façon plus générale, dans les situations de rapatriement et de réintégration, la présence du HCR sur le terrain, les interventions de protection, les efforts de réconciliation et l'appui aux initiatives pertinentes concernant la Société civile sont des outils utiles pouvant éviter de nouvelles tensions et de nouveaux exodes.

F. Adopter une approche tenant compte de l'âge et du sexe

22. Les normes encourageant une approche tenant compte de l'âge et du sexe en matière de protection des réfugiés ont connu un grand développement ces dix dernières années. Le défi consiste à les matérialiser davantage en intégrant plus systématiquement l'âge et le sexe dans l'élaboration de politiques et en les mettant en oeuvre de façon plus efficace sur le terrain. Les partenariats impliquant les Etats, le HCR, les ONG et les organisations internationales compétentes sont essentielles dans ce cadre.

⁹ Voir document EC/53/SC/CRP.11

23. La question de savoir comment régler le problème de la violence sexuelle et liée à l'appartenance sexuelle contre les femmes et les filles réfugiées est restée une des priorités à l'ordre du jour. Le HCR a adopté une approche à plusieurs facettes, a conduit des enquêtes sur les allégations de sévices et d'exploitation sexuelle dans les camps d'Afrique de l'Ouest, de République-Unie de Tanzanie et du Népal et a mis en place des programmes spécifiques pour résoudre les problèmes qui s'y posent. En outre, une stratégie globale de formation et de création de capacités inclut une formation régionale aux administrateurs de terrain du HCR et à ses partenaires à Abidjan, Pretoria, Lusaka et Katmandou, suivie d'ateliers au niveau national. Le dispositif de formation prévu en 2003 s'inspirera des principes directeurs révisés sur la prévention et la réponse à la violence sexuelle et liée à l'appartenance sexuelle que vient de publier le HCR¹⁰. Il a également mis au point un code de conduite à l'intention du personnel en septembre 2002 et pris des mesures connexes pour s'assurer que le personnel des partenaires d'exécution respecte des principes similaires. En outre, un plan d'action interinstitutions sur la protection contre l'exploitation et les sévices sexuels a également été élaboré.

24. Cet éventail d'approches ne suffit pas toutefois dans la mesure où cette question ne peut être traitée isolément. Elle est souvent liée à d'autres problèmes de protection tels que le manque d'accès aux services essentiels et les problèmes créés par la séparation des familles. Des initiatives plus larges visant à mettre en oeuvre les « cinq engagements » du Haut Commissaire en faveur des femmes réfugiées sont donc des outils tout aussi pertinents¹¹. Les progrès à ce jour incluent l'amélioration de l'enregistrement des femmes réfugiées ; le renforcement des capacités de direction des femmes, y compris leur élection à des positions de pouvoir dans les camps ; une augmentation des affectations de femmes dans l'administration des camps afin de servir d'agent centralisateur pour les femmes réfugiées et une collaboration avec le Programme alimentaire mondial et d'autres partenaires afin d'accroître la participation des femmes dans la distribution des vivres et des autres articles de secours. Un nécessaire de formation en matière d'appartenance sexuelle et un manuel d'information sur la protection des réfugiés ont également été publiés afin de regrouper l'information clé et les matériaux de formation en matière d'intégration dans la protection de la problématique liée à l'appartenance sexuelle.

25. Concernant les enfants réfugiés, l'éducation constitue un outil particulièrement utile pour les protéger de dangers tels que le recrutement militaire, l'exploitation sexuelle, les sévices, la violence et la traite. L'éducation accroît la prise de conscience des enfants réfugiés, constitue une alternative raisonnable aux options néfastes qui pourraient se présenter et favorise l'épanouissement intellectuel et la réhabilitation psychosociale. Des statistiques récentes du HCR en matière d'éducation¹² indiquent que les inscriptions scolaires varient selon les niveaux, soit 50 % de l'ensemble des enfants inscrits dans les quatre premières classes et seulement 12 % dans les quatre classes supérieures. Les filles réfugiées représentent 46 % des inscriptions et sont plus nombreuses dans les classes inférieures. Parmi les nombreuses initiatives récentes, il est

¹⁰ UNHCR, « *Sexual and Gender-based Violence against Refugees, Returnees and Internally Displaced Persons: Guidelines for Prevention and Response* », Mai 2003.

¹¹ Voir la *Note sur la protection internationale* de 2002 (A/AC.96/965, par. 78 à 83).

¹² HCR, « *Education Statistics Report, 2002-03* », fournissant des données provisoires sur l'éducation des réfugiés pour l'année scolaire 2002-2003 dans 45 pays ayant mis ces données à disposition à la mi-avril 2003. Le rapport couvre essentiellement des programmes d'éducation financés par le HCR ou par son canal.

intéressant de noter : l'attention marquée accordée à l'abandon scolaire dans les écoles de réfugiés d'Ouganda en vue d'aménager des toilettes séparées pour les filles et les garçons pour éviter le harcèlement sexuel de la part des garçons ; la fourniture d'un appui financier pour permettre à certaines filles réfugiées du Kenya et d'Ouganda d'intégrer des internats d'établissements secondaires leur fournissant un lieu d'études et les déchargeant des tâches domestiques ; la possibilité donnée aux filles réfugiées au Pakistan d'assister aux cours depuis la maison ; des initiatives en Guinée et au Kenya pour permettre aux filles mères de poursuivre leur éducation et l'établissement de groupes de filles ainsi qu'un système de mentorat en Namibie pour encourager les filles à aller à l'école et à y rester.

26. En terme de partenariat avec les autres organisations, l'élaboration de principes directeurs interinstitutions sur les enfants non accompagnés et séparés en tant que projet conjoint avec l'UNICEF, le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et différentes ONG a constitué une initiative clé. Les principes directeurs s'efforcent de veiller à ce que toutes les mesures prises concernant les enfants séparés s'ancrent dans un cadre de protection et respectent l'intérêt supérieur de l'enfant. En outre, le HCR s'est employé à développer ses liens de coopération avec le Fonds de développement des Nations Unies pour les femmes (UNIFEM) afin de faire avancer la mise en oeuvre de la résolution 1325 du Conseil de sécurité sur la protection des femmes et des enfants dans les situations de conflits armés et avec l'OIT pour renforcer les activités économiques ciblant les communautés réfugiées. Les partenariats actuels avec les ONG ont conduit à des projets pilotes en Guinée pour habiliter les femmes réfugiées et appuyer les activités lancées par les réfugiés telles que l'Association des hommes pour l'égalité des sexes ainsi que des accords stand-by avec de nombreuses ONG pour des services communautaires en cas d'urgence.

G. Travailler avec les communautés

27. Une approche communautaire face à la protection des réfugiés implique le travail avec les communautés réfugiées et rapatriées pour leur permettre d'améliorer leurs capacités à subvenir à leurs propres besoins et résoudre leurs propres problèmes. Les techniques et les approches mises au point dans les domaines du travail social, de l'éducation, de la formation et du développement communautaire sont indispensables à cet effet. Cette dimension sociale de la protection présuppose que tous les réfugiés, groupes et communautés sont des acteurs à part entière à tous les stades de la programmation et de la prise de décision. En revanche, des contraintes financières ont entraîné, ces dernières années, une réduction du nombre du personnel des services communautaires du HCR.

28. Au cours de la période considérée, les clubs de jeunes ont, par exemple, fourni une instance de discussion et proposé des activités sportives et culturelles grâce auxquelles des problématiques telles que les droits des enfants et le VIH/SIDA ont pu être exposés. Par ailleurs, le Groupe de femmes dans un camp en Namibie a multiplié ses membres par 10 en 2002 encourageant l'autonomie par le biais d'une formation à la couture et obtenant des fonds pour construire un centre communautaire de femmes. Lorsque la population réfugiée est essentiellement urbaine, comme par exemple pour la plus grande partie de l'Afrique du Nord et du Moyen-Orient, le HCR a adopté une approche communautaire pour identifier les besoins et les structures d'appui appropriées.

29. Le VIH/SIDA continue de susciter une vive préoccupation. Le HCR s'est efforcé de contrer l'idée selon laquelle il y aurait une corrélation entre les réfugiés et le risque de VIH et s'est efforcé de prévenir les pratiques discriminatoires dans le cadre des procédures d'admission, d'enregistrement et des normes de traitement. Dans un nombre croissant de pays où le VIH/SIDA est répandu, le HCR a rencontré de nombreux cas de parents isolés mourant du SIDA et a essayé de trouver des solutions pour les orphelins, y compris en recherchant les autres membres de la famille ou des familles nourricières. En outre, le HCR a continué de s'opposer au dépistage obligatoire pratiqué sur les demandeurs d'asile et les réfugiés dans la mesure où cela n'empêche pas la propagation du virus et peut s'écarter des normes à respecter en matière de droits humains. Dans un pays toutefois, les autorités chargées de l'immigration ont levé l'obligation d'examen médical pour les demandeurs d'asile et les réfugiés suite aux interventions du HCR. Lorsque les réfugiés porteurs du VIH/SIDA sont interdits de réinstallation, le HCR continue de promouvoir des dérogations pour éviter qu'ils soient indéfiniment « sur orbite ».

H. Travailler à la mise en oeuvre de solutions durables

30. Dans un monde où les conséquences du conflit et la crise peuvent aller bien au-delà des frontières nationales, on a de plus en plus recours aux dispositifs multilatéraux et globaux de solutions. Ces dispositifs s'appuient sur un éventail d'instruments permettant un accord et la mise en oeuvre de combinaisons appropriées de réinstallation, d'intégration sur place et de rapatriement librement consenti adaptées à la situation considérée¹³. La mise en oeuvre de ces solutions requiert néanmoins la participation active et les ressources d'autres acteurs responsables aux niveaux national et international.

31. La détermination du caractère volontaire est au coeur des responsabilités de protection du HCR dans les situations de rapatriement librement consenti. Parmi les instruments clés, il convient de noter l'accès sans entrave aux réfugiés et l'accès des réfugiés au HCR ; des campagnes d'information et d'orientation pour garantir un choix libre et informé ; des visites destinées à se rendre compte de la situation et un enregistrement. Les accords tripartites entre le pays d'origine, le pays d'asile et le HCR se sont révélés judicieux dans la mesure où ils permettent d'établir la confiance, de garantir la réadmission, d'aplanir les différends et de gérer le rapatriement dans un souci de protection.

32. Ces instruments ont été des éléments cruciaux du rapatriement planifié vers l'Angola depuis les pays voisins qui doit commencer à la mi-2003 bien que quelque 90 000 réfugiés soient rentrés spontanément en 2002 laissant seulement 215 000 réfugiés dans les camps des pays voisins. Cela a également été le cas dans les grandes opérations de retour du HCR qui ont eu lieu en 2002 vers l'Afghanistan (1 802 000 retours), la Sierra Leone (76 000), le Burundi (53 000), le Rwanda (38 000), la Bosnie-Herzégovine (37 000), la Somalie (32 000), le Timor oriental (32 000), le Libéria (22 000) et l'Erythrée (19 000). Concernant l'opération en Afghanistan, de loin l'opération la plus importante au cours de la période considérée, trois accords tripartites ont été conclus pour la première fois entre les pays d'asile extérieurs à la région d'origine (par exemple la France, les Pays-Bas et le Royaume-Uni respectivement), l'Afghanistan et le HCR. Ces accords ont prévu le rapatriement librement consenti échelonné et

¹³ Voir également la section III B.

méthodique des nationaux afghans indépendamment de leur statut juridique dans le pays hôte avec des solutions de rechange pour le rapatriement volontaire dans certains cas précis et toujours en tant qu'options de dernier recours. Ils ont complété des accords tripartites similaires, visant à faciliter le retour, conclus avec les pays voisins (République islamique d'Iran et Pakistan).

33. L'aspect fondamental du rapatriement librement consenti est le retour dans des conditions de sécurité physique, juridique et matérielle, la sécurité physique constituant une préoccupation initiale cruciale, particulièrement si le retour a lieu vers des pays où la paix peut être fragile. La responsabilité consistant à assurer la sécurité physique incombe essentiellement aux autorités, appuyées si nécessaire par la communauté internationale. Le rôle du HCR est d'identifier les obstacles au retour, de contribuer à les surmonter, de superviser le traitement des rapatriés, d'identifier leurs problèmes de protection et d'entreprendre les interventions appropriées. Les négociations conduites en vue d'éliminer les obstacles juridiques au retour, par exemple la perte de documents ou de nationalité ou lorsque la nationalité n'est pas claire et pour obtenir des amnisties, constituent des outils importants visant à obtenir une sécurité juridique. Les questions relatives aux terres, aux logements et aux biens se sont révélées être des obstacles sérieux au retour. A Sri Lanka, le HCR a favorisé un processus de coopération réunissant les acteurs nationaux et internationaux pour supprimer les obstacles s'opposant à la restitution équitable des biens. C'est ainsi qu'en 2003 des recommandations ont été émises sur l'inclusion des questions relatives à la propriété dans l'Accord de paix final, la création d'une commission visant à résoudre les questions relatives à la propriété et des réformes législatives et politiques appropriées.

34. Le Haut Commissaire a proposé une stratégie visant à résoudre les questions de rapatriement de façon plus globale, stratégie qu'il a appelée les « 4R » - rapatriement, réintégration, réhabilitation et reconstruction. Cette approche a été mise en oeuvre pour la première fois au cours de la période considérée en Erythrée, en Sierra Leone et à Sri Lanka. Au Timor Leste, qui a accédé à l'indépendance en mai 2002 et où le HCR a publié une déclaration générale de cessation en décembre 2002, le HCR continue de surveiller les zones de retour et de promouvoir la réconciliation. Dans un autre pays du sud-est asiatique, le HCR contrôle la situation des rapatriés, particulièrement par le biais d'un réseau d'agents communautaires du développement recrutés sur place, y compris concernant les questions relatives au travail forcé. Dans un certain nombre d'opérations, la présence du HCR a également renforcé la réintégration des femmes en assurant la délivrance de certificats de naissance et de mariage si nécessaire.

35. Les programmes de création de capacités visant à favoriser la réintégration, la réhabilitation et la reconstruction ont joué un rôle important dans les situations où le pays se relève d'un conflit et ne dispose pas des infrastructures adéquates tant au plan judiciaire qu'au plan de la gouvernance. A cet égard, le rythme lent de la stabilisation en Afghanistan a posé un problème majeur au HCR et à d'autres instances pour aider le Gouvernement provisoire à restaurer une protection nationale efficace. Les mesures ont compris le prêt de personnel à des ministères clés et la favorisation de l'établissement au début de 2003 d'une Commission nationale de retour pour aider les Afghans déplacés à rentrer dans leur communauté. Les

partenariats avec des acteurs clés du développement se sont également révélés critiques comme le montrent les accords de développement entre le HCR, le PNUD et le Ministère de la réhabilitation et du développement rural en Afghanistan au début de 2003.

36. Bien que le rapatriement représente généralement la solution préférée par les Etats et la majorité des réfugiés, elle n'est pas toujours possible et l'intégration sur place ou la réinstallation peuvent se révéler appropriées selon la situation considérée. L'intégration sur place est mise en oeuvre lorsque les réfugiés sont capables d'acquérir un droit de séjour permanent, une nationalité ou une citoyenneté dans leur pays d'asile. La possibilité d'acquérir ce statut, tant au plan légal que pratique, représente un outil de protection crucial qui n'est toutefois pas souvent disponible. Bon nombre de pays ont eu des réticences à le faire, même pour des populations ayant séjourné longtemps sur leur territoire et pour qui aucune autre solution n'était envisageable dans un avenir proche. Des problèmes se font toujours sentir dans un pays du sud-est de l'Europe qui continue à exiger des réfugiés de l'ex-Yougoslavie, d'une origine ethnique différente de celle de la population hôte, qu'ils vivent sous le régime de la protection temporaire après près d'une décennie. En Slovénie toutefois, les amendements législatifs approuvés au cours du deuxième semestre de 2002 prévoient un séjour permanent et une assistance à l'intégration pour quelque 2 300 réfugiés de Bosnie. Par ailleurs, plus de 2 300 réfugiés tadjiks d'origine kirghize, soit 25 %, se trouvant toujours au Kirghizistan ont obtenu la citoyenneté kirghize en 2002, d'autres naturalisations étant prévues en 2003. Ce processus présente un intérêt tout particulier pour ceux du groupe qui sont apatrides. La citoyenneté leur a donné le droit à leurs propres terres et cela s'est révélé crucial dans la mesure où la majorité d'entre eux étaient des agriculteurs vivant dans des zones rurales. Pour prendre un autre exemple, au Mexique, quelque 1 500 réfugiés guatémaltèques supplémentaires ont reçu des documents autorisant leur naturalisation en 2002, ce qui porte le nombre de Guatémaltèques ayant acquis la nationalité mexicaine depuis 1996 à plus de 7 600.

37. Le Haut Commissaire s'est efforcé de faire de l'intégration sur place une option plus réaliste en encourageant l'idée du développement moyennant l'intégration sur place (DLI). Fondamentalement, cette approche considère les réfugiés et leur intégration sur place, appuyée par l'aide au développement, comme une incitation importante au développement local. A cet égard, le projet pilote en Zambie, mentionné dans la note de l'année dernière, a permis d'attirer un financement supplémentaire par rapport à l'aide au développement. Le HCR s'efforce aujourd'hui d'étendre cette approche à d'autres pays.

38. La réinstallation reste un instrument crucial de protection pour des milliers de réfugiés et ce, chaque année. Le nombre de personnes réinstallées depuis les attaques du 11 septembre 2001 contre les Etats-Unis a toutefois été réduit de façon dramatique. Plusieurs Etats ont adopté des mesures de sécurité additionnelles, certains ont réduit leurs quotas, ce qui a considérablement ralenti les procédures. Le nombre de réfugiés partis sous les auspices du HCR aux fins de réinstallation en 2002 a diminué de plus d'un tiers par rapport à 2001 bien que le traitement des cas semble reprendre et que le Royaume-Uni ait lancé un programme de réinstallation avec 500 places. Au cours de la période considérée, le HCR a mis en place deux plates-formes régionales de réinstallation au Ghana et au Kenya pour étendre le recours et renforcer la gestion de la solution de la réinstallation.

39. Le ralentissement récent des traitements des cas aux fins de réinstallation doit être vu par rapport à un nouvel élan, tant de la part du HCR que des Etats, tendant à utiliser de façon plus stratégique cet instrument dans le cadre des solutions durables et d'un partage de la charge et des responsabilités plus efficace. Le HCR s'efforce de renforcer l'utilisation de la réinstallation en tant que solution durable par le biais de l'identification dynamique, systématique et coordonnée des groupes de réfugiés aux fins de réinstallation, par exemple en Côte d'Ivoire, en Guinée et au Kenya, et des réfugiés en cas de situations de réfugiés prolongées. Ces stratégies ont été appliquées pour les populations anciennes dans les camps de réfugiés kényens comme l'illustre très clairement le projet visant à réinstaller quelque 12 000 réfugiés bantous de Somalie vivant à Dadaab depuis les années 90. Sous la menace d'une grave discrimination en tant qu'anciens esclaves s'ils rentraient en Somalie, ce groupe a reçu l'autorisation d'être réinstallé aux Etats-Unis à compter de la mi-2003¹⁴. De façon plus générale, la capacité de réinstallation du HCR a été augmentée grâce aux contributions généreuses du Canada, de la Norvège et des Etats-Unis, tant au plan financier que par le biais de la fourniture de ressources humaines.

IV. DEVELOPPEMENT DU DROIT ET DE LA POLITIQUE (Instruments politiques et juridiques)

40. La Convention de 1951 et le Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés ne prescrivent pas la façon dont les droits et devoirs qu'ils contiennent doivent être respectés dans la pratique. Les Etats ont donc mis au point un éventail de plus en plus sophistiqué d'instruments juridiques et politiques pour ce faire. Pour sa part, le HCR doit assumer la responsabilité de superviser l'application des instruments internationaux relatifs aux réfugiés comme le veut sa fonction en matière de protection internationale des réfugiés.

A. Droit international des réfugiés

41. Les instruments visant à faire respecter le droit international des réfugiés commencent par l'adhésion à la Convention de 1951 et au Protocole de 1967. Une législation nationale sur l'asile et l'établissement d'organes décisionnels qui mettent en oeuvre ces obligations de façon juste et efficace en sont les étapes suivantes. Le rôle du HCR est particulier dans le sens où il s'agit de la seule organisation des Nations Unies participant directement à l'élaboration de la législation nationale des procédures et du processus décisionnel en matière d'asile. Collectivement, les Etats fournissent des principes directeurs plus détaillés sur les questions de protection dans les conclusions du Comité exécutif alors que les Consultations mondiales et *l'Agenda pour la protection* ont établi un programme global d'action afin de renforcer la protection.

42. Depuis la dernière *Note sur la protection internationale*, l'Ukraine et le Timor Leste ont adhéré à la Convention de 1951 alors que le Timor Leste a également adhéré au Protocole de 1967, ce qui porte le nombre des Etats parties à l'un de ces instruments ou aux deux à 145. Les pays où la législation sur les réfugiés a été approuvée pour la première fois au cours de la période considérée incluent la République démocratique du Congo, El Salvador, la République de Moldova, le Paraguay et le Pérou. Dans d'autres pays, une législation a été adoptée mais n'est pas encore appliquée ou l'application a été suspendue et le HCR a été obligé de conduire des

¹⁴ Voir le magazine « *Refugiés* », No. 128, septembre 2002.

opérations de détermination de statut de réfugié en vertu de ce mandat. A un moment où beaucoup d'Etats sont en train d'amender la législation existante ou d'adopter de nouvelles lois, le HCR a exprimé sa préoccupation devant leur nature souvent restrictive comme l'illustrent les mesures réduisant l'accès aux procédures sur le fond et/ou se concentrant essentiellement sur le contrôle à l'immigration.

43. La prise de décisions politiques en matière d'asile et d'immigration a également été de plus en plus coordonnée au niveau régional. Cette harmonisation des approches et des politiques représente un instrument utile pour réduire les divergences au niveau de la pratique des Etats qui peuvent, sinon, conduire à des mouvements secondaires entre les Etats participant à la recherche de solutions plus satisfaisantes. En même temps, l'harmonisation tend souvent à renforcer les mesures restrictives ou peut devenir moins efficace avec l'inclusion de trop d'exceptions.

44. Concernant les systèmes d'asile, leur efficacité ne dépend pas seulement de l'engagement au plus haut niveau politique à une gestion responsable mais également de la capacité de réussir une telle gestion. Des mesures importantes ont été prises dans de nombreuses régions, y compris l'Europe centrale, de l'Est et du Sud-Est, l'Amérique latine et l'Afrique pour mettre en place des institutions nationales afin d'assurer l'accès aux points d'entrée et d'établir des procédures adéquates. Les instruments visant à renforcer ce processus incluent la formation et l'appui technique du HCR, par exemple aux autorités mexicaines afin qu'elles assument leurs responsabilités en matière de détermination de statut, ainsi que des accords de coopération avec les universités locales, par exemple en Argentine et au Costa Rica, en vue d'appuyer les procédures d'asile nationales. Le HCR a continué de fournir une assistance pour réduire les arriérés de demandes d'asile, y compris en Argentine, à Chypre, en Egypte, au Gabon, au Ghana, à Hong Kong (SAR), au Kenya, au Liban, en Malaisie, en Slovaquie, au Soudan et en République arabe syrienne. Bien que parfois les dossiers s'accumulent très vite en raison de la pénurie structurelle de capacités du fait de ressources inadéquates.

45. Dans de nombreux pays, le processus législatif et le fonctionnement du système d'asile impliquent une coopération étroite et constructive entre le HCR et les gouvernements. Dans d'autres cas toutefois, l'accord et les recommandations du HCR, s'ils sont demandés, sont sollicités beaucoup trop tard dans le processus législatif, ce qui peut ne pas être conforme à l'obligation d'un Etat de coopérer avec le HCR en vertu de l'article 35 de la Convention de 1951. Les instruments de pression que le HCR et d'autres acteurs ont employé dans ces cas incluent les interventions auprès des gouvernements, le plaidoyer auprès du grand public, la publication de principes directeurs généraux et particuliers sur des questions telles que l'éligibilité et l'exclusion, etc. Des dossiers « Amicus Curiae » et des présentations à la Cour ont représenté des outils importants pour promouvoir l'interprétation adéquate du droit national et international des réfugiés. Au cours de la période considérée, ces interventions ont abouti à des jugements améliorant l'accès à toute la gamme de prestations liées à l'accueil, interdisant la détention pour le seul motif de l'absence de papiers, favorisant la reconnaissance du fait que la persécution par des acteurs non étatiques, de même que la persécution liée à l'appartenance sexuelle tombent dans le champ d'application de la Convention de 1951.

46. Le HCR a également élaboré un ensemble complet de normes procédurales pour la détermination du statut de réfugié en vertu de son mandat. Il fournit des principes visant à aider les bureaux du HCR à intégrer des normes uniformes en matière de détermination de statut de réfugié dans leurs propres procédures de fonctionnement. En outre, les documents d'experts et les conclusions récapitulatives des réunions de la deuxième plate-forme des Consultations mondiales seront publiées en juin 2003 en tant que « Protection des réfugiés en droit international : Consultations mondiales du HCR sur la protection internationale ». Enfin, le HCR a continué de publier ses principes directeurs en matière de protection internationale, les plus récents portant sur la cessation du statut de réfugié¹⁵.

B. Convention Plus

47. Le processus des Consultations mondiales a tout particulièrement porté sur les outils de protection : ceux qui sont actuellement mis à la disposition de la communauté internationale et ceux qui doivent être développés pour mieux gérer au plan mondial les problèmes de réfugiés. Un appel a été lancé pour élaborer de nouveaux dispositifs en vue de compléter la Convention de 1951, initiative que le Haut Commissaire a qualifiée de « Convention Plus ». Des accords multilatéraux spéciaux, y compris sous la forme de plans d'action globaux, visant à régler les situations de réfugiés particulières ainsi que des dilemmes de protection plus généraux, en constituent l'aboutissement escompté. Ces accords pourraient couvrir des approches globales en matière de partage de la charge, les situations de mouvements secondaires, la réinstallation ou le meilleur ciblage de l'assistance au développement aux pays accueillant d'importantes populations réfugiées pendant plusieurs années. Le Haut Commissaire a appelé cette dernière approche « Aide au développement en faveur des réfugiés » et l'a préconisée comme instrument pour améliorer le partage de la charge dans les situations de réfugiés prolongées.

48. Il est prévu que le contenu et la forme de ces accords multilatéraux spéciaux soient débattus au sein du Forum du Haut Commissaire dont la composition sera flexible et dépendra du thème discuté. Après une réunion préparatoire en mars, la première session du Forum doit avoir lieu immédiatement après la vingt-septième réunion du Comité permanent. Elle examinera l'utilisation plus stratégique de la réinstallation ainsi que son utilisation dans le cadre de la Convention Plus et comme programme de travail en coopération avec les Etats désireux de faciliter les « accords spéciaux ».

C. Droits de l'homme

49. La problématique des réfugiés est, à bien des égards, un problème touchant aux droits humains – aux droits qui ont été violés et qu'il convient de respecter à nouveau. En dernière analyse, toute l'expérience du réfugié, depuis le déplacement forcé en passant par la recherche d'asile jusqu'à la mise en oeuvre d'une solution durable est une indication importante du respect accordé aux principes fondamentaux des droits de l'homme dans le monde entier. L'éventail aujourd'hui considérable des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, assortis

¹⁵ HCR, « *Principes directeurs sur la protection internationale : cessation du statut de réfugié en vertu de l'article 1 C 5) et 6) de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés (« clauses sur les circonstances ayant cessé d'exister »)*, HCR/GIP/03/03, 10 février 2003.

de leurs mécanismes de supervision, offre des outils complémentaires importants pour améliorer la protection des réfugiés.

50. Au niveau international, les organes de traités des droits humains ont adopté plusieurs conclusions touchant à la protection des réfugiés allant de la détention des étrangers à la gestion des risques en matière de sécurité nationale. Outre la poursuite de la coopération avec ces organes, le HCR a également travaillé au niveau régional au cours de la période considérée pour renforcer ses relations avec plusieurs organes régionaux des droits de l'homme, y compris par exemple le système interaméricain des droits de l'homme, le Conseil de l'Europe et la Commission africaine sur les droits humains et des peuples. Le HCR a également publié un manuel sur la protection des réfugiés et la Convention européenne sur les droits de l'homme en avril 2003.

51. Les institutions nationales des droits de l'homme offrent des mécanismes utiles pour promouvoir la protection des réfugiés. En Bosnie-Herzégovine, par exemple, la Chambre des droits de l'homme a continué de traiter de la question de la citoyenneté, des droits fonciers et de l'accès aux soins de santé ou aux pensions qui sont indispensables à la viabilité du retour. Au Mexique, le HCR a signé un accord de collaboration avec la Commission nationale des droits de l'homme en décembre 2002 afin de renforcer le droit des réfugiés et les droits de l'homme moyennant des activités conjointes de promotion et de formation. En outre, le HCR a participé de plus en plus activement aux activités de protection présentant une dimension importante touchant aux droits de l'homme dans bon nombre de ses actions au niveau national auprès de personnes déplacées à l'intérieur du territoire, de rapatriés et d'autres groupes vulnérables lorsque la prise de conscience plus aiguë des instruments relatifs aux droits humains a eu un impact direct sur les situations de réfugiés. Citons à cet égard l'accord de coopération entre le HCR et la Commission des droits de l'homme du Sénat colombien en mai 2003.

52. Le droit relatif aux droits de l'homme s'est révélé particulièrement pertinent dans les cas de détention des demandeurs d'asile et des réfugiés, particulièrement dans certains pays où l'on a eu tendance à détenir un nombre croissant de demandeurs d'asile, y compris des enfants, souvent sur une base discriminatoire et/ou pour des raisons tenant à la sécurité nationale. Le droit en matière de droits de l'homme fixe des normes importantes quant à la possibilité de mettre en oeuvre de telles mesures. A cet égard, le HCR continue de préconiser l'utilisation de ces instruments en tant qu'obligation d'établissement de rapports pour les demandeurs d'asile ou des restrictions à une certaine région du pays d'asile en tant que solution de rechange utile face à la détention qui néanmoins maintient la crédibilité du système d'asile. Un résultat positif est à signaler où, en étroite coopération avec les autorités indiennes, tous les réfugiés relevant du mandat du HCR et pour lequel ce dernier était intervenu ont été libérés alors qu'ils avaient été détenus pour séjour illégal dans le pays.

D. Droit international humanitaire

53. Le conflit armé a probablement constitué la principale cause des flux de réfugiés à la fin du XXe siècle. Lorsque les réfugiés sont pris dans un tel conflit, ils ne sont pas seulement protégés par le droit international des réfugiés mais également par le droit international

humanitaire en tant que source complémentaire de protection. Si quelqu'un est forcé de fuir un conflit armé dans son pays du fait de violations des droits de l'homme et du droit humanitaire, ces facteurs seront pris en compte dans l'examen du statut de réfugié pour cette personne. Ces deux domaines du droit jouent un rôle important dans de nombreuses situations de déplacement intérieur ou lorsque les camps ou zones d'installation ont été infiltrées par des éléments armés¹⁶.

54. La protection accordée par le droit international humanitaire est particulièrement importante pour les personnes déplacées à l'intérieur du territoire. En l'absence d'un instrument ayant force de loi, les principes directeurs des Nations Unies en matière de déplacement intérieur¹⁷ s'inscrivent dans le cadre du droit international existant et offrent une base de protection et d'assistance aux personnes déplacées de l'intérieur. En Colombie, par exemple, le HCR a travaillé avec l'Office pour la coordination des affaires humanitaires (OCHA) afin d'établir un plan d'action humanitaire sous forme de cadre de planification conjoint pour renforcer la complémentarité au niveau de la réponse des institutions des Nations Unies face au déplacement intérieur dans le pays. En Somalie, l'équipe des Nations Unies dans le pays, comprenant le HCR, s'est efforcée de familiariser tous les acteurs participant aux négociations de paix avec la législation et les principes directeurs applicables en matière de droit international humanitaire. La trêve qui en a résulté (un accord de paix officiel n'est pas encore conclu) comprend un engagement à améliorer la sécurité de l'accès à l'aide, et à garantir la sécurité du personnel et des installations humanitaires et de développement. Dans le contexte de la crise iraquienne, le HCR a également renforcé ses liens de coopération avec le CICR. Les deux organisations sont parvenues à une entente en mars 2003, clarifiant leurs rôles respectifs afin d'améliorer la protection des personnes touchées par le conflit et de resserrer les liens de coopération entre les deux organisations.

V. PROMOTION DU RESPECT ET DE LA TOLERANCE (Instruments de promotion)

A. Conscientisation du public et plaidoyer

55. La protection des réfugiés ne s'exerce pas dans un vide. L'efficacité des nombreux outils de protection indiqués ci-dessus dépend dans une large mesure du climat politique et social où la politique est décidée et mise en oeuvre. Le sentiment actuel de crise qui prévaut dans les pays industrialisés n'est que partiellement alimenté par l'impression que les arrivées de demandeurs d'asile ne cessent de croître. Toutefois, cette hypothèse ne tient pas devant les faits. Les demandes d'asile dans les pays industrialisés ont chuté de 5,4 % en 2002 par rapport à 2001. Le sentiment d'urgence est également stimulé par l'impression que l'on a perdu le contrôle en matière de migration illégale notamment, mais pas exclusivement, du fait du nouvel environnement sécuritaire après le 11 septembre 2001. Dans ce climat, la prise de conscience du caractère et du sort des réfugiés, la persécution et le conflit qu'ils fuient, la contribution à la société qu'ils font, la valeur inhérente à la vie dans une société ouverte, plurielle et tolérante et l'établissement de rapports responsables sur les questions de réfugiés sont des outils de

¹⁶ Voir la conclusion du Comité exécutif No. 94 (LIII), 2002, (A/AC.96/973, par. 23).

¹⁷ « *Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays* » (E/CN.4/1998/53/Add.2).

protection tout aussi importants. Un poids particulier pèse sur les médias et sur les personnalités politiques pour faire état de ces questions de façon plus responsable et fuir la rhétorique xénophobe. Sinon, la prise de décisions politiques est trop souvent tributaire des considérations politiques intérieures et des agendas médiatiques.

56. Le problème n'est pas limité aux pays industrialisés mais concerne également les Etats en développement qui accueillent la majorité des réfugiés du monde. La xénophobie a été aggravée par le climat politique, économique et social qui se dégrade dans certains pays. La Côte d'Ivoire en est un exemple marquant. Autrefois connu pour son économie dynamique, sa diversité ethnique et religieuse et son hospitalité à l'égard des réfugiés, ce pays, déchiré par le conflit actuel, se caractérise par une hostilité claire à l'égard des étrangers, y compris les réfugiés. Outre les efforts visant à obtenir une meilleure protection physique des réfugiés, le HCR a participé à la prise de mesures visant à s'attaquer aux attitudes xénophobes, à travailler en étroite collaboration avec la société civile, y compris les chefs religieux et les personnalités publiques. Parmi les initiatives prises, il convient de citer la production de disques d'artistes ivoiriens populaires, de bandes publicitaires à la radio et à la télévision et de feuilletons télévisés.

B. Promotion et formation

57. Les initiatives visant à favoriser la connaissance et la compréhension des questions en matière de protection des réfugiés ont pris plusieurs formes, allant de sites internet à une formation par des contacts directs, bien que la capacité du HCR en la matière ait été réduite par les coupures budgétaires de 2002 et 2003. Le site du HCR (<http://www.unhcr.ch>) ainsi que la nouvelle édition du CD-Rom Refworld, sortie en avril 2003, sont des instruments utiles pour faire prendre conscience des questions de réfugiés et diffuser les manuels, principes directeurs, politiques et matériaux de formation du HCR. Il convient également de noter le manuel de l'Union interparlementaire à l'intention des parlementaires en matière de protection des réfugiés qui a désormais été traduit dans plus de 20 langues¹⁸. Les manifestations organisées autour de la promotion de cet ouvrage ont été conduites en coopération avec l'UIP et des organes régionaux, tels que l'Union parlementaire africaine, qui ont sensibilisé les parlementaires aux questions relatives aux réfugiés et qui ont stimulé un dialogue inter-étatique.

58. La promotion de liens et la formation d'experts, de juges (en particulier l'Association internationale des juges en matière de droit des réfugiés)¹⁹, les autorités chargées de l'immigration, la Police aux frontières, les Corps de police et les Forces de maintien de la paix constituent des outils de protection importants pour promouvoir une prise de conscience et une meilleure gestion des problèmes en matière de protection des réfugiés. L'établissement de liens avec les Universités, alimentant la recherche et incluant le droit des réfugiés dans les programmes d'étude sont également des activités standard pour bon nombre de bureaux du HCR. Pour ne prendre que deux exemples récents : au Yémen, le HCR a signé un accord à la fin de 2002 avec le Ministre des droits de l'homme visant à fournir une formation régulière en matière

¹⁸ HCR et UIP, «*Protection des réfugiés : guide sur le droit international relatif aux réfugiés*», Guide pratique à l'usage des parlementaires, 2001.

¹⁹ Comme, par exemple, lors de la 5^e Conférence biennale mondiale de l'Association internationale des juges en matière de droit des réfugiés, Wellington, Nouvelle Zélande, 22-25 octobre 2002.

de droits de l'homme et du réfugié aux fonctionnaires gouvernementaux ; il en a signé un autre en 2003 avec l'Université de Sanaa afin d'inaugurer un cours en matière de droit des réfugiés et de droits de l'homme à l'intention des étudiants en droit. Au Myanmar, le premier programme de formation jamais organisé en matière de droit international des réfugiés et de droits de l'homme à l'intention des fonctionnaires du gouvernement, de la police et la justice s'est tenu en avril 2003.

59. Concernant les activités de formation du personnel du HCR, le programme d'apprentissage en matière de protection lancé en 2000 a désormais touché 500 fonctionnaires. En 2003, deux nouveaux programmes d'apprentissage thématiques en matière de protection à l'intention des cadres supérieurs ont été lancés sur des stratégies de protection dans le contexte du conflit armé et dans les mouvements plus larges de migration et ont concerné les partenariats avec des facilitateurs externes d'autres organisations et des ONG. Parmi les autres programmes, il convient de citer un programme d'apprentissage à la détermination conjointe du statut de réfugié avec deux ateliers en Afrique, un programme de formation à la détermination du statut de réfugié/réinstallation et des ateliers de gestion de la protection à l'intention des représentants et des administrateurs principaux chargés de la protection dans toutes les régions pour veiller à l'amélioration de la gestion de la protection et de l'obligation redditionnelle dans le cadre des opérations. Outre la formation concernant les questions touchant à la violence sexuelle et liée à l'appartenance sexuelle, le programme de formation et de création de capacités « Action pour les droits de l'enfant » s'est révélé être un outil utile pour mieux connaître les droits des réfugiés et favoriser une approche multisectorielle et interinstitutionnelle de la protection de l'enfant.

VI. CONCLUSION

60. Cette Note a démontré la nature opérationnelle de la protection et les nombreux instruments disponibles à cette fin. Pour sa part, le HCR s'est efforcé de faire face aux problèmes actuels sur le terrain par le biais du processus des Consultations mondiales, de *l'Agenda pour la protection* et maintenant de l'initiative « Convention Plus ». Compte tenu des contraintes financières auxquelles le HCR doit actuellement faire face, il est important de rappeler que la fourniture de la protection internationale est un service spécialisé à haut coefficient de main d'oeuvre qui ne peut être quantifié de la même façon que la distribution d'articles de secours. Cette fonction est plus difficile à mesurer mais c'est en fait la raison d'être, la valeur ajoutée du HCR : c'est ce qui rend le Haut Commissariat unique au sein de la famille du système des Nations Unies. Il s'agit également d'une responsabilité juridique conférée par les Etats au HCR et une fonction dont de nombreux Etats demandent constamment qu'elle soit revalorisée. Le renforcement des capacités de protection dans les pays hôtes nécessitera davantage de personnel de protection et cela reste vrai si les questions nombreuses et complexes que suscite aujourd'hui la protection des réfugiés doivent être étudiées résolument. L'environnement actuel dans lequel ces instruments de protection doivent fonctionner est complexe et lance des défis impressionnants qui doivent être relevés dans un esprit de coopération internationale et de solidarité.