

NOTE SUR LA PROTECTION INTERNATIONALE

I. INTRODUCTION

1. Le préambule de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés se réfère à la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH) de 1948 et réaffirme « le principe que les êtres humains, sans distinction, doivent jouir des droits de l'homme et des libertés fondamentales ». Il rappelle également l'effort des Nations Unies « d'assurer [aux réfugiés] [...] l'exercice le plus large possible des droits de l'homme et des libertés fondamentales ». Dans le contexte du 60^e anniversaire de la Déclaration, la Note de cette année sur la protection internationale se concentre sur les articles de la Déclaration ayant particulièrement trait aux personnes relevant de la compétence du HCR.

2. Cette Note examine en particulier les développements depuis la mi-2007 à ce jour concernant le droit de chercher asile dans d'autres pays loin de la persécution et d'en bénéficier ainsi que le droit à une nationalité (DUDH, articles 14 et 15), explicitement repris dans la Convention de 1951 et les Conventions de 1954 et de 1961 sur l'apatridie. Elle examine également les situations faisant peser une menace sur les droits des déplacés internes. Sur chacun des points, la Note souligne les difficultés rencontrées et les progrès accomplis au cours de la période considérée pour venir en aide à ces différentes catégories de personnes prises en charge afin d'assurer la défense de leurs droits et d'aider les Etats à respecter, protéger et honorer leurs engagements. Elle révèle à quel point les principes clés de la Déclaration, liberté, égalité et non discrimination (DUDH, articles 1 et 2) sont cruciaux dans ces réponses. Parallèlement, les droits et les libertés consignés dans la Déclaration sont universels, indivisibles, interdépendants, mutuellement bénéfiques¹ et aussi pertinents pour les réfugiés et les apatrides que pour les nationaux dans leur propre pays, y compris les déplacés internes.

3. L'objectif est de faire ressortir la nature complémentaire du droit international des réfugiés et des droits de l'homme². Il ne s'agit pas seulement de l'élaboration du droit, mais également de la coopération du HCR avec les organes de supervision des traités des droits de l'homme dans sa défense de la cause des personnes prises en charge. L'intention est également de montrer que les responsabilités de protection du HCR et des Etats à l'égard de toutes les personnes relevant de cette compétence sont solidement ancrées dans le cadre des droits humains.

¹ A/RES/60/251.

² Conclusion N° 95 (LIV) du Comité exécutif, 2003, par. I).

II. APERCU DES DEVELOPPEMENTS

4. Tout au long de la période considérée, d'importantes opérations de retour ont été enregistrées. Le nombre de personnes déplacées de force à l'intérieur ou à l'extérieur de leur pays a néanmoins augmenté, y compris en provenance ou à l'intérieur de l'Afrique centrale, du Tchad, de la Colombie, de la Corne de l'Afrique, de l'Iraq, du Kenya et du Darfour (Soudan). Au début de 2008, d'après les statistiques du HCR, le monde comptait 31,7 millions de personnes relevant de sa compétence, dont presque 11,4 millions de réfugiés ou de personnes dans une situation assimilable à celle d'un réfugié, quelque 747 000 demandeurs d'asile ayant demandé l'asile en 2007 ou dont les dossiers étaient encore à l'étude, 731 000 réfugiés ayant opté pour le rapatriement librement consenti en 2007 et presque 3 millions d'apatrides. En outre, on comptait 13,7 millions de déplacés internes protégés et/ou assistés par le HCR sur un total estimé de 26 millions de déplacés internes dont le déplacement était imputable à un conflit³.

5. Les Iraquiens déplacés à l'intérieur et à l'extérieur de leur pays constituent le groupe national le plus important au vu de ces chiffres. Presque 2,4 millions d'entre eux ont été déplacés à l'intérieur de l'Iraq, alors que la Jordanie et la République arabe syrienne ont ensemble hébergé entre 1,5 et 2 millions de réfugiés. Ce sont là les situations de réfugiés urbains les plus importantes auxquelles le HCR ait jamais eu à faire face et il n'a cessé tout au long de la période considérée de consolider l'espace de protection en leur faveur. La réinstallation a constitué un instrument important de partage de la charge, le HCR dépassant son objectif de 20 000 présentations de cas en 2007 bien que les départs aient été beaucoup moins nombreux. Alors que les conditions prévalentes en Iraq n'ont pas été propices à la promotion ou à l'organisation des retours, le HCR est resté prêt à aider les réfugiés et les déplacés internes souhaitant rentrer chez eux.

6. En Afrique, les crises humanitaires en Afrique centrale, au Tchad, en Somalie et au Darfour (Soudan) ont été exacerbées par la reprise du conflit, et l'insécurité qui en a résulté a engendré de nouveaux déplacements. Par exemple, on comptait 600 000 déplacés internes en Somalie en 2007 en raison des hostilités, particulièrement à Mogadiscio, faisant passer la population estimée de déplacés internes en Somalie à 1 million. Le HCR a pu fournir des secours d'urgence dans certaines régions mais l'insécurité a gravement limité son rayon d'action. Au Darfour, une opération conjointe de maintien de la paix Union africaine/Nations Unies, approuvée par le Conseil de sécurité en juillet 2007, inclut un mandat de protection des civils. Une autre opération de ce type au Tchad et en République centrafricaine, approuvée en septembre a établi une présence multidimensionnelle appuyée par une force de protection de l'Union européenne afin de contribuer à réunir les conditions propices à un retour volontaire, sûr et viable des réfugiés et des déplacés internes, y compris en contribuant à la protection des réfugiés, des déplacés internes et des civils en danger et en facilitant la fourniture d'une assistance humanitaire. De nouveaux conflits ont toutefois entravé les efforts de stabilisation particulièrement à l'est du Tchad. L'accès a été sérieusement restreint et les institutions et partenaires d'aide internationale ont lutté pour soutenir les populations les plus vulnérables et répondre à l'incidence élevée de violence sexuelle. Les forces de police étant sous-équipées

³ Le HCR a amendé sa classification de personnes relevant de sa compétence en 2008, excluant par exemple les réfugiés réinstallés de la catégorie des réfugiés dans les pays industrialisés. Les comparaisons avec les données d'années antérieures présentent donc un intérêt limité. Le chiffre total pour les « déplacés internes du fait d'un conflit » est donné par le Centre de suivi des déplacements internes.

pour faire face aux incidents de sécurité, de nombreuses violations des droits, y compris le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne, n'ont pu être empêchées ou traitées de façon efficace.

7. En République démocratique du Congo, la reprise des hostilités à l'est a abouti à de nouveaux déplacements, à des risques plus élevés et à des atrocités sexuelles d'une extrême brutalité sur la personne de milliers de femmes et de filles, qui dans bien des cas ont pu être assimilées à des crimes de guerre et à des crimes contre l'humanité⁴. La prévention et le traitement de ces situations dans un environnement aussi instable a posé de sérieux problèmes. Dans le cadre du module de protection, le HCR a appuyé des initiatives de formation pour sensibiliser les troupes sur leur engagement de « tolérance zéro » à l'égard de la violence sexuelle et sexiste (SGBV), établi des mécanismes d'aiguillage sur les sites de déplacés internes où il opérait, assuré le suivi des cas de SGBV et donné des conseils aux déplacés internes sur les possibilités de mesures correctrices.

8. Au Kenya, la violence intercommunautaire ayant suivi un processus électoral controversé en décembre 2007 a déplacé quelque 350 000 personnes à l'intérieur du territoire. Le HCR a dépêché un personnel et des ressources d'urgence afin d'appuyer la réponse interinstitutionnelle à la crise. Au Zimbabwe, la situation politique, économique, sécuritaire, humanitaire et relative aux droits humains s'est dégradée, contraignant de nombreuses personnes à fuir.

9. Dans 43 pays industrialisés, le nombre de personnes en quête d'asile en 2007 a augmenté de 10 pour cent pour s'établir à 342 300. Les demandeurs d'asile irakiens ont été essentiellement responsables de cet accroissement. Ce chiffre total représente la première augmentation en cinq ans après le chiffre le plus bas enregistré en 20 ans en 2006 mais représente la moitié du nombre de demandes enregistrées en 2001 alors que plus de 650 000 personnes avaient demandé l'asile⁵.

10. Tout au long de la période considérée, le HCR s'est efforcé d'assumer la responsabilité d'intégrer une approche basée sur la communauté et les droits dans ses activités⁶, y compris en s'efforçant d'appliquer une approche intégrée et participative en matière d'âge, de genre et de diversité dans l'ensemble de ses opérations en vue de promouvoir l'égalité de traitement devant l'exercice des droits par l'ensemble des populations prises en charge. Le HCR a achevé son opération d'intégration des critères d'âge, de genre et de diversité (AGDM) à la fin de 2007, 109 opérations au plan national ayant mis sur pied des équipes multifonctionnelles et conduit des évaluations participatives. Parmi les instruments, il convient de noter un manuel du HCR pour la protection des femmes et des filles ainsi qu'un manuel sur une approche fondée sur la communauté dans les opérations du HCR, alors que la conclusion N° 107 (2007) du Comité exécutif sur les enfants dans les situations à risque a fourni des orientations visant à renforcer la protection et intégrer cet aspect de la politique AGDM dans les opérations. La Convention sur le droit des personnes handicapées et son Protocole facultatif – en vigueur depuis mai 2008 – représentent des instruments importants pour intégrer un aspect de la diversité dans les activités des Etats parties et du HCR.

⁴ Rapporteur spécial sur la violence contre les femmes, Déclaration, 62^e session de l'Assemblée générale, Troisième Commission, 25 octobre 2007.

⁵ HCR, *Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries: 2007 Statistical Overview*, mars 2008.

⁶ Charte des Nations Unies, article 55 c) ; Déclaration de la Conférence mondiale des droits de l'homme de Vienne en 1993 ; Conclusion du Sommet mondial de 2005, A/RES/60/1, par. 126 ; Conclusion du Comité exécutif N° 107 (LVII), 2007, par. b) x).

III. LE DROIT DE CHERCHER ASILE

11. L'institution de l'asile, y compris le cadre juridique établi par la Convention de 1951 et le Protocole de 1967, émane directement du droit de chercher asile et d'en bénéficier affirmé dans l'article 14 de la Déclaration universelle⁷. Le droit international des droits humains, qui s'applique généralement à toutes les personnes sur le territoire ou la juridiction d'un Etat, constitue donc l'archétype de la protection des demandeurs d'asile et des réfugiés. Le droit international des réfugiés, y compris les instruments régionaux pertinents, représente un élément essentiel de ce cadre et répond à leurs préoccupations spécifiques. Ce chapitre porte sur le droit de chercher asile, également lié au droit de quitter un pays, y compris le sien (DUDH, article 13 2)) alors que le suivant concerne le droit de bénéficier de l'asile.

A. Principe du non-refoulement

12. L'exercice du droit de chercher asile repose sur le principe de non-refoulement. Ce principe interdit toute forme de renvoi forcé, direct ou indirect, vers une menace contre la vie ou la liberté (Convention de 1951, article 33) ou vers la torture ou un traitement ou châtement cruel, inhumain ou dégradant (DUDH, article 5 ainsi que les dispositions qui en découlent en droit international des droits humains). Il inclut la déportation, l'expulsion, l'extradition, la reddition et la non admission aux frontières. Globalement, ce principe a été respecté au cours de la période considérée, y compris par les pays non parties à la Convention de 1951, dont la Jordanie, le Pakistan et la République arabe syrienne, ou ceux qui n'ont pas prévu d'appliquer ce principe en droit international. Au Maroc, un accord conclu entre le Gouvernement et le HCR en juillet 2007 a abouti à la publication par le Ministère de l'intérieur d'instructions claires à l'intention des autorités chargées de l'application du droit visant à respecter les « documents de réfugié » du HCR et à ne pas arrêter ou déporter les personnes relevant de sa compétence. Ces instructions se sont traduites par une diminution marquée des renvois. Entre autres développements, la Cour européenne des droits de l'homme a réaffirmé le caractère absolu de l'interdiction du retour vers la torture.

13. Ce principe a néanmoins subi des violations. Un grand nombre de demandeurs d'asile et même de réfugiés ont été renvoyés en tant que migrants illégaux dans le cadre de mesures gouvernementales de contrôle aux frontières. Les demandeurs d'asile ont été particulièrement vulnérables en cas de détention. Parmi les raisons avancées, il convient de citer : un statut de clandestin présumé ; la non présentation de documents attestant leur statut ; des procédures inadéquates à l'aéroport ; et l'absence de garanties suffisantes dans les cas d'extradition. Le renvoi des demandeurs d'asile vers des pays tiers, y compris en l'absence d'examen de fond de leur demande, n'a pas toujours été effectué avec les garanties nécessaires. De nombreux accords de réadmission des migrants à leur retour n'ont pas prévu d'exceptions pour les demandeurs d'asile et les réfugiés, faisant ainsi courir le risque de refoulement. Parfois des exceptions législatives au principe sont allées au-delà de celles prévues à l'article 33 2) de la Convention de 1951, particulièrement dans le contexte de la lutte contre le terrorisme. Parmi les motifs de déportation, des préoccupations en matière de sécurité ont été citées, y compris concernant les enfants réfugiés non accompagnés. Dans certains pays de la communauté des Etats indépendants, le principe, globalement suivi, n'a pas été respecté pour des groupes venant de pays ou régions spécifiques.

⁷

Conclusion N° 82 (XLVIII) du Comité exécutif, 1997, par. b).

14. Le HCR est intervenu fréquemment en faveur des demandeurs d'asile et des réfugiés menacés de renvoi. Toutefois, l'expulsion n'a pas toujours pu être évitée, y compris lorsque le HCR ou ses partenaires ne disposaient que d'une présence limitée, voir inexistante. Certaines personnes détenues aux fins d'expulsion ont été libérées pour être réinstallées d'urgence. D'autres qui avaient été déportées ont été réadmissibles. Le Haut Commissariat a continué de former les fonctionnaires de la police aux frontières et de l'immigration dans de nombreux pays concernant leurs obligations en matière de non-refoulement et la manière d'identifier les besoins de protection internationale. Le suivi conjoint aux frontières et/ou à l'aéroport a été assuré avec les autorités gouvernementales et/ou les ONG partenaires pour contribuer à éviter le refoulement et garantir l'accès au territoire des personnes relevant de la compétence du HCR.

B. Mouvements de population mixtes

15. Le droit de chercher asile a également été menacé lorsque les demandeurs d'asile se trouvaient pris dans des mouvements de population mixtes. Bon nombre d'entre eux fuyant la persécution et le conflit n'ont pas pu user de moyens légaux pour assurer leur sécurité et se sont donc lancés dans des voyages périlleux parmi d'autres personnes fuyant la pauvreté ou des conditions de vie précaires. Au cours de ce processus, ils ont souvent été confrontés à la torture, au viol, à l'abus et à l'exploitation de passeurs, de pirates, de fonctionnaires et d'autres. Les enfants non accompagnés et séparés pris dans des mouvements irréguliers ont couru un risque particulièrement élevé d'exploitation sexuelle et de travail forcé. Sur terre, les demandeurs d'asile ont pu voir leur accès interdit, particulièrement dans des régions frontalières éloignées et instables. Parmi ceux qui ont pris la mer, le nombre de victimes en augmentation dans la Méditerranée, l'est de l'Atlantique, le Golfe d'Aden et les Caraïbes ne cesse de mobiliser l'attention des médias.

16. Afin que les demandeurs d'asile cherchant à fuir dans le contexte de mouvements de population mixtes puissent néanmoins trouver un havre, le HCR s'est efforcé de trouver un équilibre entre l'impératif de la protection des réfugiés et les intérêts des Etats en matière de gestion des migrations. Dans le cadre de ces efforts, il a préconisé l'application de réponses différenciées exposées dans le Plan d'action en dix points du HCR de 2006, allant de la détermination du statut de réfugié à l'octroi de visas spéciaux ou de dispositifs relatifs aux travailleurs migrants. En Europe, le HCR et ses partenaires ont renforcé leur présence sur quatre îles de la Mer Egée en Grèce, suivant et conseillant les migrants et les demandeurs d'asile à leur arrivée. Au Yémen, la première d'une série de conférences régionales s'est tenue en mai 2008 afin d'élaborer un plan régional d'action visant à régler les flux mixtes de migration en provenance de la Corne de l'Afrique. En mars 2008, à Mexico, les autorités ont nommé 68 administrateurs chargés de la protection infantile qui ont reçu une formation du HCR et de ses partenaires en vertu d'un programme pilote visant à protéger les milliers de jeunes migrants non accompagnés ou séparés interceptés à Mexico sur le chemin qui les menaient de l'Amérique centrale au Mexique et à l'Amérique du Nord chaque année.

17. Le premier des Dialogues du Haut Commissaire sur les défis de protection, réunissant un large éventail de parties intéressées a eu lieu à Genève en décembre 2007 afin de discuter de la protection des réfugiés, des solutions durables et de la migration internationale. La réunion a reconnu l'existence de lacunes en matière de protection dans les flux mixtes, particulièrement concernant les migrants jugés « irréguliers » par les autorités et tombant hors du cadre établi de

protection mais ayant néanmoins besoin d'une assistance humanitaire ou d'autres formes de protection. Le Dialogue a appelé de ses vœux des démarches fondées sur les droits pour combler ces lacunes et placé les droits humains et la dignité de tous les migrants sur le devant de la scène.

18. Concernant le sauvetage en mer, le droit de chercher asile a été mis en danger quand les capitaines de navire n'ont pas porté secours aux personnes en détresse et quand les gouvernements ont refusé le débarquement aux personnes secourues, y compris les demandeurs d'asile. Les responsabilités de protection des Etats étaient relativement claires lorsque les individus ont été interceptés ou secourus dans les eaux territoriales mais des divergences se sont fait jour concernant les obligations de protection au-delà des eaux territoriales. Le HCR défend la position selon laquelle la responsabilité d'un Etat est engagée, y compris en matière de non-refoulement, lorsqu'il affirme que ces questions relèvent de sa juridiction.

C. Trafic

19. La possibilité pour les victimes de trafic de chercher asile a également été remise en question lorsque, par exemple, les victimes identifiées par les fonctionnaires chargés de faire appliquer la loi n'ont pas été adéquatement interviewées ou aiguillées vers les autorités compétentes en matière d'asile. Dans certains Etats, la pratique consistant à éloigner les victimes de trafic des procédures d'asile et de les déférer devant des instances visant à évaluer si les demandes de permis de séjour des victimes de trafic sont recevables a effectivement entravé leur droit à l'asile. Même lorsqu'ils leur ont été octroyés, ces permis ont été généralement temporaires, liés à leur engagement à témoigner contre les trafiquants, et restreignant en général leurs droits par rapport à ceux dont devraient bénéficier les réfugiés.

20. En réponse, le HCR s'est efforcé de veiller à ce que les victimes de trafic, réelles ou potentielles, courant un risque de persécution pour des motifs tenant au statut de réfugié en cas de renvoi, puissent avoir accès aux procédures d'asile et obtenir une protection internationale. Mettant l'accent sur une approche fondée sur les droits, y compris le droit de ne pas être contraint à l'esclavage ou à la servitude (DUDH, article 4), le HCR s'est également efforcé de protéger du trafic les personnes relevant de sa compétence. Au niveau des pays, il a donc préconisé l'intégration de l'accès aux procédures d'asile pour les victimes de trafic dans les plans d'action nationaux en la matière, ainsi que dans les procédures normalisées visant à identifier des victimes et veiller à ce qu'elles soient traitées de façon adéquate. En outre, le HCR s'est attaché à familiariser les gouvernements et les partenaires avec leurs responsabilités respectives en matière de protection internationale. Au plan régional, en novembre 2007, le Haut Commissariat a organisé conjointement avec l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) un séminaire sur le renforcement des réponses concertées à la migration, à la protection des réfugiés et au trafic dans les Caraïbes. En février 2008, le HCR a pris part au Forum de Vienne sur l'initiative globale des Nations Unies pour lutter contre le trafic humain, mettant en exergue les responsabilités de protection des Etats à l'égard des victimes de trafic.

D. Accès aux procédures d'asile

21. Le droit de chercher asile a également été mis en péril lorsque l'accès à des procédures d'asile justes et efficaces a fait défaut. L'application aléatoire des normes de la Convention a constitué un autre problème. Par exemple, les taux de reconnaissance du statut de réfugié aux demandeurs d'asile de certaines nationalités varient toujours grandement entre les Etats et même au sein des Etats. En particulier, les demandeurs venant de pays tels que l'Iraq, la Somalie ou Sri

Lanka n'ont pas du tout les mêmes chances de reconnaissance selon l'endroit où ils déposent leur demande d'asile. Une étude conduite en novembre 2007 par le HCR sur la transposition de la directive de qualification de l'Union européenne dans certains Etats membres a révélé qu'il y avait encore des divergences importantes au plan du droit et de la pratique et que la transposition des instruments de l'Union européenne relatifs à l'asile restait incomplète.

22. L'application des politiques de « pays tiers sûr », qui fonctionne sur la base de l'hypothèse que les demandeurs d'asile doivent déposer leur requête dans le premier pays sûr où ils arrivent, a également eu une incidence sur l'accès aux procédures d'asile fondamentales. Par exemple, dans l'Union européenne, les problèmes d'harmonisation entre les procédures et les pratiques des Etats membres en matière d'asile, alliés à l'application de la réglementation Dublin II, qui assigne aux Etats membres la responsabilité première d'évaluer les demandes d'asile, ont abouti à ce que les demandeurs d'asile arrivant dans l'Union européenne soient souvent transférés d'un Etat membre à l'autre. Cela s'est traduit pour eux par des difficultés en matière d'accès aux procédures de fond dans certains pays de l'Union européenne. Le fonctionnement de l'accord en matière de pays tiers sûr Etats-Unis/Canada a également été remis en question suite à un arrêt de novembre 2007 du Tribunal fédéral canadien qui a estimé que l'application de l'accord violait, entre autres, les droits des réfugiés à la vie, à la liberté, à la sécurité et à la non discrimination. L'accord reste néanmoins en vigueur, en attendant qu'il soit statué sur le recours déposé.

23. Plus globalement, les procédures de détermination de statut n'ont souvent pas été suffisamment efficaces ou ne se sont pas fondées sur les informations opportunes et adéquates sur le pays d'origine tenant dûment compte des critères d'âge, de genre et de diversité. De plus en plus, certains pays ont statué sur les demandes d'asile sur la base de leurs intérêts plutôt que sur la base des normes juridiques internationales. Le processus en a été politisé, même lorsque l'octroi de l'asile a été affirmé comme un acte humanitaire et apolitique.

24. Dans d'autres pays, dans la mesure où les gouvernements ne se sont pas engagés en matière de détermination du statut de réfugié (RSD), le HCR a continué d'en être responsable afin de défendre le droit de chercher asile. Entre 2003 et 2007, le nombre de demandes d'asile déposées dans les Etats (y compris les Etats où des décisions ont été prises de concert avec le HCR) a globalement diminué de 25 pour cent pour s'établir à 647 000 et cette diminution a été encore plus marquée dans les pays industrialisés. Au cours de cette même période, le nombre de demandes déposées dans les pays où le HCR assume une responsabilité en matière de détermination de statut a augmenté de 30 pour cent, s'établissant à 80 000 personnes soit 12 pour cent du total. Cette augmentation a exigé du Haut Commissariat qu'il renforce la formation, et augmente ses ressources et son assistance aux opérations de détermination de statut. En vertu du projet de déploiement RSD, plus de 30 experts ont été déployés dans 14 opérations par pays en 2007 et un projet « RSD Community of Practice » a été lancé au début de 2008 pour permettre aux administrateurs du HCR chargés de la détermination de statut d'échanger en ligne au plan mondial les connaissances, les préoccupations et les meilleures pratiques en la matière.

25. Le HCR a néanmoins continué de plaider pour que les Etats assument leurs responsabilités en matière de détermination de statut. Les initiatives de création de capacités afin d'aider les Etats à établir des procédures d'asile nationales opérationnelles incluent la fourniture de conseils en matière d'élaboration de législations, les visites dans les centres d'accueil et de détention et les conseils aux demandeurs d'asile concernant leurs droits. Les gardes-frontières, les fonctionnaires de l'immigration, les policiers, les procureurs et les juges ont reçu une

formation quant à leurs obligations en vertu du droit international des réfugiés et des droits de l'homme ainsi que sur des questions liées à la communication interculturelle, à l'importance du genre et à la détermination de l'intérêt supérieur de l'enfant. Le Haut Commissariat a fait des représentations au niveau des tribunaux régionaux et nationaux afin d'appuyer le développement progressif du droit international des réfugiés, s'appuyant également sur l'évolution complémentaire du droit international des droits humains. Un nouveau site internet Refworld (<http://www.refworld.org>) a été ouvert en juin 2007, et des ateliers et des conférences ont été organisés conjointement avec les organisations régionales, les universités et d'autres partenaires pour mieux faire prendre conscience des principes de protection internationale. Le projet de renforcement des capacités de protection, par le biais de sa démarche multisectorielle, concertée, participative et fondée sur les droits de l'homme a continué ses travaux avec les parties intéressées de 11 pays pour améliorer l'environnement de protection et renforcer les capacités de protection des communautés et des Etats.

26. Les résultats positifs enregistrés par les Etats au cours de la période considérée dans la défense du droit à l'asile inclut l'adoption par la Mauritanie d'une procédure nationale d'asile et la reconnaissance d'un premier groupe de 38 demandeurs d'asile en tant que réfugiés. A l'ouest des Balkans, en Europe de l'est et ailleurs, les Etats ont assumé davantage de responsabilités en matière de renforcement de leur processus décisionnel lié à la détermination de statut. En Serbie, par exemple, une loi d'asile établissant des procédures nationales d'asile est entrée en vigueur en avril 2008. Au sein de l'Union européenne, l'adoption en décembre 2007 du Traité de Lisbonne a signifié qu'une fois en vigueur, la Charte des droits fondamentaux, comprenant une garantie du droit à l'asile, sera promulguée. En même temps, s'appuyant sur l'« Initiative d'assurance de qualité » visant à améliorer le processus décisionnel au Royaume-Uni et en Autriche, le HCR a lancé une initiative interrégionale similaire dans sept autres Etats de l'Union européenne au cours de 2008. En Australie, le Gouvernement élu à la fin de 2007 a décidé de démanteler sa politique de « Solution du Pacifique » et a entrepris de fermer ses centres de traitement extraterritoriaux de Nauru et de Papouasie-Nouvelle-Guinée.

IV. Le droit de bénéficier de l'asile

27. L'article 14 de la Déclaration affirme non seulement le droit de chercher asile mais également celui d'en bénéficier. La période considérée a été le théâtre de progrès et de problèmes dans le renforcement de l'exercice des demandeurs d'asile et des réfugiés de ce droit et d'autres droits en vertu du droit international des réfugiés et des droits de l'homme.

28. L'enregistrement et l'établissement de papiers (Convention de 1951, articles 27 et 28) sont restés des instruments clés pour garantir le bénéfice de l'asile, y compris l'accès aux droits et aux services ainsi qu'au regroupement familial, à l'identification des personnes vulnérables, à la quantification et l'évaluation des besoins et à la mise en œuvre de solutions. Dans certains pays, les autorités n'ont pas été en mesure d'entreprendre ou de poursuivre l'enregistrement et la détermination de statut, ce qui a abouti à la constitution d'arriérés de demandes. Cette situation s'est traduite par une augmentation des rafles et de la détention d'étrangers, y compris des demandeurs d'asile et des réfugiés n'ayant pas de statut légal dans la mesure où le Gouvernement ne les avaient pas enregistrés ou n'avaient pas entrepris de détermination de statut. En revanche, en Equateur, le Gouvernement s'est engagé en mai 2008 à mettre en œuvre de meilleures procédures d'enregistrement dans les régions frontalières éloignées à l'intention des Colombiens qui n'avaient pas déposé de demande d'asile. Le processus d'enregistrement des populations déplacées facilitera la couverture de leurs besoins urgents et permettra d'examiner leur demande

d'asile sur une base collective, dans le respect de la définition du réfugié de la Déclaration de Carthagène. Dans la Fédération de Russie, les autorités ont commencé à délivrer des certificats à tous les demandeurs d'asile, leur garantissant un statut légal à mesure que leur demande était examinée. Au Bangladesh, la distribution de cartes d'identité et de cartes de ration individuelles aux réfugiés de Myanmar dans deux camps a permis d'identifier des besoins de protection et de préparer des solutions durables. Plus généralement, à la fin de 2007, l'instrument d'enregistrement du HCR « *proGres* » a été utilisé dans 57 opérations par pays et 122 bureaux, ce qui a permis d'établir des papiers d'identité pour de nombreux demandeurs d'asile et réfugiés. Cette action a été appuyée par la formation de plus de 1 400 fonctionnaires à l'utilisation des nouvelles normes, mesures et procédures d'enregistrement.

A. Le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne

29. Le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne (DUDH, article 3) est indispensable à l'exercice du droit d'asile. Toutefois, l'insécurité physique a marqué de son empreinte de nombreuses situations de déplacement. Les cas de camps attaqués par des groupes rebelles et le recrutement forcé d'enfants par des groupes armés ont posé des problèmes dans un certain nombre d'opérations, notamment le Tchad. L'insécurité a également restreint l'accès humanitaire du HCR, d'autres institutions des Nations Unies et ONG partenaires, les exposant à un risque élevé. Comme l'a noté le Secrétaire général, « l'accès humanitaire critique aux populations civiles est souvent, aujourd'hui, tout sauf sûr et, en tout état de cause, non opportun et loin d'être sans entrave »⁸. Très souvent, sur le front des opérations de terrain, les chauffeurs du HCR ont couru des risques particulièrement élevés. Quatre d'entre eux ont été tués en mission au cours de 2007, y compris deux lors des attentats d'Alger contre les locaux des Nations Unies en décembre 2007, où 17 personnels des Nations Unies et autres ont perdu la vie.

30. La violence sexuelle et sexiste (SGBV) est restée un problème majeur dans de nombreuses situations, particulièrement pour les femmes et les jeunes filles. Nombre d'entre elles ont souvent été exposées au viol, aux agressions, à l'enlèvement, aux crimes d'honneur et aux mutilations génitales féminines⁹, au mariage d'enfants, au harcèlement sexuel et à d'autres violations des droits à la vie (DUDH, article 3), à la liberté face à la torture, aux traitements ou châtiments cruels, inhumains ou dégradants (DUDH, article 5) et à tout autre remède efficace (DUDH, article 8). Outre les réponses susmentionnées à la situation en République démocratique du Congo, le HCR a participé plus globalement à l'Initiative interinstitutions « Stop Rape Now : UN Action Against Sexual Violence in Conflict » afin de mobiliser un effort concerté pour s'attaquer à ce problème. L'appui technique au cours de la période considérée a couvert une formation en collaboration avec les partenaires de coordonnateurs en matière de SGBV et de conseillers en matière de genre. Le Haut Commissaire a alloué des fonds supplémentaires pour les projets de 2007 et 2008 visant à renforcer la prévention et la réponse liées à la SGBV dans plus de 15 pays, y compris des initiatives visant à mettre en œuvre des procédures pour identifier et aiguiller les victimes de SGBV vers les services compétents, établir des abris sûrs et fournir des possibilités de moyens d'existence. En Jordanie et en République arabe syrienne, le HCR et ses partenaires ont travaillé avec les réfugiés irakiens pour identifier les femmes et les jeunes filles risquant de se mettre en danger, par exemple en échangeant des faveurs sexuelles contre la survie, pour fournir une assistance et si nécessaire pour obtenir une réinstallation d'urgence. Au Népal, où les recherches ont révélé que les femmes et les jeunes

⁸ S/2007/643, par. 33.

⁹ Déclaration interinstitutions sur l'élimination des mutilations génitales féminines.

filles réfugiées handicapées étaient exposées aux abus et à la violence, y compris les sévices sexuels, le HCR a fourni une formation en matière de prévention et de réponse liées à la SGBV, la mise en place des mécanismes d'établissement de rapports, ainsi que des services juridiques visant à faire respecter les droits.

31. Le droit de bénéficier de l'asile a été menacé dans des pays où les demandeurs d'asile et les réfugiés ont été confrontés à des attaques xénophobes. Pris dans une violence xénophobe généralisée ou spécifiquement ciblée, ils ont parfois été obligés de fuir dans d'autres régions du pays et ont parfois été tués. Les Etats doivent assumer leurs responsabilités de fournir une protection égale contre toute discrimination en violation des principes de la Déclaration (DUDH, article 7) et doivent encourager une éducation prônant la compréhension, la tolérance et l'amitié entre les Nations, les ethnies et les groupes religieux (DUDH, article 26 2)). En Ukraine, par exemple, le HCR, l'OIM et la Société civile ont coopéré pour répondre à une recrudescence d'attaques xénophobes moyennant une initiative de diversité, suivant les incidents et coordonnant les réponses, y compris auprès des autorités.

B. Le droit à la liberté de mouvement

32. Au cours de la période considérée, certains Etats ont eu de plus en plus recours à la détention de demandeurs d'asile et de réfugiés, y compris d'enfants. La détention arbitraire, y compris dirigée contre les criminels de droit commun et/ou sans le respect du principe de l'*habeas corpus* ou de la présomption d'innocence ou de l'examen judiciaire, a été particulièrement inquiétante et contraire aux droits à la liberté et à ne pas être victime d'arrestations arbitraires (DUDH, articles 3 et 9). Les périodes de détention ont parfois été prolongées pour des périodes parfois illimitées. Dans certaines situations, la promiscuité et la surpopulation des centres de détention, mal ventilés, mal équipés, ainsi que les carences nutritionnelles expliquent que cette détention ait pu être assimilée à un traitement inhumain et dégradant (DUDH, article 5). La détention a parfois entraîné la mort (DUDH, article 3). C'est tout particulièrement les demandeurs d'asile déboutés qui ont été de plus en plus souvent détenus avant d'être expulsés, alors que ceux qui n'avaient pas pu être renvoyés pour des raisons échappant à leur contrôle se sont trouvés dans le dénuement, sans statut juridique ou accès aux services dans un certain nombre de pays. Face à cette situation, le HCR et ses partenaires se sont efforcés dans de nombreuses opérations de superviser les centres de détention, de décourager le placement des demandeurs d'asile dans des prisons où sont internés les criminels de droit commun, d'identifier les demandeurs d'asile au sein des groupes de migrants sans papiers, de promouvoir l'accès aux conseils et aux soins médicaux, et d'exhorter les Etats à n'avoir recours à la détention des demandeurs d'asile qu'à titre exceptionnel et à l'issue d'un examen exhaustif de toutes les options. En conséquence, au Liban, des interventions répétées de la part du HCR et des ONG ont persuadé les autorités d'accepter en février 2008 de relâcher presque 500 Iraquiens détenus et de leur permettre ainsi qu'à d'autres personnes résidant illégalement dans le pays de régulariser leur situation.

33. Le droit des personnes prises en charge à la liberté de mouvement et de résidence (DUDH, article 13 1)) a été restreint d'autres manières. Parfois, ces personnes ont été transférées dans certaines régions du pays ou ont été assignées à résidence dans des camps. A cet égard, la levée par le Rwanda en avril 2008 de sa réserve à l'article 26 de la Convention de 1951 sur la liberté de mouvement a été accueillie avec joie. Dans de nombreux pays, les documents délivrés par le HCR ont contribué à renforcer la liberté de mouvement. Néanmoins, les effets conjugués de la corruption des autorités publiques et de l'arrestation et de la détention

abusives des réfugiés et des demandeurs d'asile restent problématiques dans un certain nombre de situations.

C. Le droit à la protection égale de la législation

34. Les demandeurs d'asile, les réfugiés et d'autres personnes relevant de la compétence du HCR, s'efforçant d'obtenir un accès à la justice, ont souvent éprouvé des difficultés à se faire reconnaître comme des personnes devant le droit, à jouir d'une protection égale du droit, d'une réparation efficace en cas de violation de leurs droits et/ou de l'égalité totale en matière de comparution publique devant un tribunal indépendant et impartial (DUDH, articles 6 à 8 et 10 ; Convention de 1951, article 16). Ils n'ont parfois pas pu avoir accès aux tribunaux nationaux, pour des raisons d'éloignement ou de refus. Les femmes et les jeunes filles déplacées ont été victimes de discrimination au sein des mécanismes de justice traditionnels dans les camps. Dans d'autres cas, au moment du retour au foyer, l'ordre public n'avait pas été rétabli. Pour s'attaquer à ces problèmes, le HCR s'est attaché avec ses partenaires, y compris des ONG et des universités dans le cadre de nombreuses opérations, à appuyer l'accès des personnes prises en charge aux tribunaux, y compris dans les camps de réfugiés, et moyennant l'engagement de sociétés juridiques et de groupes d'étudiants pour faciliter l'accès aux tribunaux.

D. Le droit au travail

35. La réticence de nombreux Etats à accorder aux étrangers l'accès au marché du travail national s'est traduite par des difficultés dans l'octroi du droit au travail des demandeurs d'asile et des réfugiés (DUDH, article 23 ; Convention de 1951, articles 17 à 19). Toutefois, l'accès à l'emploi est essentiel pour jouir d'autres droits humains et est inhérent à la dignité humaine. Il peut offrir une protection contre la violence sexuelle et sexiste et fait partie intégrante des efforts visant à atteindre l'autosuffisance et à mettre en œuvre des solutions durables. Un projet, lancé en 2007 et intitulé « Les femmes à la conquête de moyens d'existence » a favorisé l'autonomisation économique des femmes déplacées en finançant des projets viables de création de revenus. Cette initiative a couvert l'établissement d'un centre communautaire pour les femmes et les enfants réfugiés au Maroc ainsi que le développement d'un artisanat national de couture pour les femmes réfugiées et locales en Géorgie, complétant les activités de prévention et de réponse liées à la SGBV conduites en faveur des femmes réfugiées.

E. Le droit à un niveau de vie décent

36. Le droit à un niveau de santé et de bien-être décent, y compris l'habillement, le logement, les services sociaux et médicaux nécessaires (DUDH, article 25) est lié à de nombreux droits, dont l'accès devrait être accordé sans discrimination, y compris l'origine nationale, le handicap physique ou mental ou l'état de santé (par exemple concernant le VIH/sida). Il couvre les facteurs de santé tels que l'accès à une eau potable et sûre, à des équipements d'assainissement adéquats ainsi que l'accès à une éducation et une information de santé, y compris en matière de santé sexuelle et reproductive. Toutefois, en milieu urbain, bon nombre de demandeurs d'asile, de réfugiés et d'autres personnes prises en charge n'ont pas été en mesure d'avoir accès à un logement, à des soins de santé et à d'autres services. Lorsque les réfugiés ont été confinés dans des camps, de graves problèmes de santé ont été enregistrés, comme pour les 2 700 réfugiés palestiniens vivant dans la région frontalière entre la République arabe syrienne et l'Iraq. Les initiatives visant à régler ces problèmes ont concerné les anciennes populations réfugiées de deux camps du Bangladesh. La nouvelle ouverture du Gouvernement concernant ces réfugiés a

permis au HCR de commencer à améliorer les conditions de vie et d'autosuffisance par le biais d'initiatives conjointes avec d'autres institutions et organisations. Elles ont concerné la construction de nouvelles habitations, la formation et l'appui aux réfugiés afin qu'ils créent leurs propres petites entreprises dans les camps.

37. Eu égard au VIH/sida, les demandeurs d'asile et/ou les réfugiés de certains pays n'ont pas eu accès aux services de prévention et de traitement liés au VIH (ou à des services gratuits) ou ont été expulsés en cas de séropositivité. Les initiatives visant à s'attaquer à certains de ces problèmes ont inclus un projet photo/vidéo conjoint du HCR et du FNUAP afin de contribuer à dédramatiser le VIH/sida en montrant que les personnes vivant avec le VIH peuvent mener une vie normale. Intitulé « La vie positive », l'exposition a fait le tour des camps de réfugiés en Afrique.

38. Le droit à une alimentation adéquate (DUDH, article 25) est indispensable à l'exercice d'autres droits humains. Ce fut une question préoccupante au cours de la période considérée, particulièrement eu égard à l'augmentation sans précédent du prix des denrées alimentaires de base, à la diminution des stocks alimentaires et aux pénuries enregistrées au niveau de la fourniture d'une assistance humanitaire dans un certain nombre de situations de déplacement. En réponse, le HCR s'est efforcé d'appuyer le programme alimentaire mondial dans le domaine de la collecte de fonds ; d'assurer une distribution alimentaire adéquate et équitable ; et d'alléger l'impact de la crise en renforçant la sécurité alimentaire et l'autosuffisance des personnes prises en charge.

F. Le droit à l'éducation

39. L'accès sans discrimination à l'éducation (DUDH, article 26 ; Convention de 1951, article 22) est un droit de l'homme fondamental et la condition sine qua non de l'exercice d'autres droits. Il arrive parfois que les écoles ne soient pas sûres, eu égard à la discrimination, au harcèlement, voire aux agressions. Dans de nombreux endroits, les étudiantes ou écolières ont arrêté leurs études en raison des travaux domestiques à accomplir ou des mariages précoces. Néanmoins, parmi les développements positifs à signaler, les autorités jordaniennes ont autorisé en août 2007 tous les enfants réfugiés irakiens à s'inscrire dans les écoles publiques indépendamment de leur statut juridique. De concert avec ses partenaires, le HCR a distribué des bons d'échange contre des uniformes et fournitures scolaires aux enfants les plus nécessiteux et a aidé le Gouvernement à renforcer ses capacités pour accueillir les nouveaux élèves. Par ailleurs, le Fonds pour l'initiative DAFI qui a continué à offrir des bourses d'études universitaires à plus de 1 000 réfugiés, essentiellement africains, a été élargi pour couvrir la Jordanie. En Géorgie, les écoles de réfugiés ont été pleinement intégrées dans le système d'éducation nationale en 2008, les enfants réfugiés étant en mesure de poursuivre leurs études dans leur langue maternelle. Dans les camps de réfugiés au Népal, des classes distinctes ont été aménagées pour les enfants souffrant de graves handicaps physiques ou mentaux dans un centre pour handicapés afin de suivre un enseignement spécialisé ainsi qu'une physiothérapie, apprendre la langue des signes et jouer.

V. LE DROIT A UNE NATIONALITE

40. L'article 15 de la Déclaration affirme le droit de tous à une nationalité et qu'aucune personne ne doit être arbitrairement privée de sa nationalité ou se voir refuser le droit de changer de nationalité. Ce droit ne reste toutefois qu'une aspiration pour des millions de personnes,

appartenant essentiellement à des populations minoritaires et/ou apatrides depuis des années. L'action du HCR au cours de la période considérée s'est concentrée sur l'identification et la protection des apatrides ainsi que sur la prévention et la réduction de l'apatridie.

41. L'identification et la protection des apatrides est complexe dans la mesure où la plupart du temps les apatrides ne sont pas enregistrés en tant que tels. Ils sont fréquemment dépourvus de papiers d'identité ce qui crée des obstacles pratiques à l'exercice d'autres droits. Au début de 2008, le HCR ne disposait de données fiables que pour environ 3 millions de personnes dans plus de 50 pays bien que le nombre d'apatrides dans le monde soit estimé à plus de 12 millions. Un très petit nombre des 62 Etats parties à la Convention de 1954 sur le statut des apatrides ont établi des procédures officielles pour déterminer si une personne est apatride ou non. Le Mexique a toutefois adopté une circulaire établissant une procédure simple de détermination de l'apatridie, la première de ce type en Amérique latine.

42. Eu égard à la prévention de l'apatridie, les Etats ont eu de plus en plus tendance ces dernières années à conférer la nationalité en ayant recours à une combinaison du *jus soli* (nationalité basée sur le droit du sol, c'est-à-dire la naissance sur le territoire) et le *jus sanguinis* (nationalité par filiation ou droit du sang). De nombreux Etats n'ont toutefois pas encore établi de clause de sauvegarde pour veiller à ce que tous les enfants nés sur leur territoire puissent acquérir la nationalité de cet Etat, à défaut de quoi ils deviendraient apatrides. En l'absence de ces garanties, l'apatridie peut se transmettre d'une génération à l'autre malgré des liens étroits établis pendant des années, voire pendant des décennies, du fait de la résidence dans un pays. La Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie, qui compte désormais 34 Etats parties, suite à l'adhésion du Brésil en 2007, et différents instruments régionaux des droits de l'homme incluent des garanties contre l'apatridie dans ces situations. Toutefois, ces instruments n'ont pas été largement ratifiés et la législation de nombreux Etats doit encore intégrer les garanties nécessaires. Essentiellement du fait d'une tradition d'application du droit du sol, les Amériques continuent de figurer comme une région où il est rare de naître apatride. Ailleurs, le HCR a lancé un projet d'aide juridique gratuite en Serbie en mai 2008 pour les communautés roms, y compris les déplacés Roms du Kosovo, afin d'appuyer l'enregistrement à la naissance, la délivrance de papiers, l'accès aux services sociaux, aux soins de santé, à l'éducation et à l'emploi ainsi que pour éviter l'apatridie.

43. Dans de nombreux pays, l'apatridie résulte du fait que les femmes et les hommes ne sont pas égaux en matière de transmission de la nationalité à leurs enfants, contrairement à la Convention sur l'élimination de toute forme de discrimination contre les femmes (CEDAW). Dans ces pays, un enfant né d'une femme détentrice de la nationalité dudit pays et d'un homme qui ne l'est pas peut se trouver apatride si le père est lui-même apatride ou si la législation de ce pays ne l'autorise pas à transmettre sa nationalité aux enfants nés à l'étranger. Plus communément, l'enfant peut ne pas être considéré comme un national du pays du père s'il n'est pas enregistré auprès d'un consulat à sa naissance à l'étranger, par exemple du fait que le père a abandonné la famille ou n'a pas pu assumer les frais de déplacement jusqu'au consulat. Un examen préliminaire des Etats parties à la CEDAW dont la législation sur la nationalité ne permettait pas aux hommes et aux femmes de conférer leur nationalité à leurs enfants sur un pied d'égalité lorsque la CEDAW a été adoptée en 1979, suggère toutefois que la moitié d'entre eux ont depuis lors amendé ces dispositions, éliminant par là une cause majeure de l'apatridie, du moins dans ces pays.

44. En 2007, d'autres efforts ont été faits dans certains pays afin de réduire les situations d'apatridie prolongée, y compris celles qui découlent de la succession d'Etats. Le Gouvernement du Bangladesh, par exemple, a commencé à enregistrer les membres de communautés parlant le Bihari/Urdu, dont les droits en tant que citoyens bangladais n'avaient pas été reconnus suite à la séparation de 1971 entre le Pakistan et le Bangladesh d'aujourd'hui, aux fins du processus électoral prochain, et à leur délivrer des cartes d'identité nationales. Au Turkménistan, le Gouvernement a lancé, avec l'appui du HCR, l'enregistrement à l'échelle nationale d'individus sans nationalité déterminée ou sans papiers, généralement pour des raisons liées à l'effondrement de l'Union soviétique. Quelque 8 500 personnes, apatrides ou courant le risque d'apatridie, ont alors été identifiées et les autorités ont commencé à examiner leur cas afin de leur octroyer une nationalité ou un permis d'établissement. Dans l'ex-République yougoslave de Macédoine, le HCR et ses partenaires ont continué d'aider les résidents apatrides depuis longtemps à demander une nationalité. Cela a permis à 800 personnes d'acquérir la nationalité en 2007, portant à 4 700 le nombre total de personnes naturalisées depuis l'adoption de ces critères plus flexibles en 2004.

VI. LES DROITS DES DEPLACES INTERNES

45. Les déplacés internes ont constitué une population de plus en plus préoccupante pour le HCR au cours de la période considérée, compte tenu de ses responsabilités accrues et de son engagement opérationnel plus important auprès des déplacés internes du fait d'un conflit et des populations touchées par le biais de l'approche modulaire.

46. Concernant le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne (DUDH, article 3), de nombreux déplacés internes ont été pris dans des hostilités, y compris en République centrafricaine, Tchad, Colombie, République démocratique du Congo, Iraq, Somalie, Sri Lanka et Soudan. Leurs camps et zones d'installation ont été attaqués et bon nombre d'entre eux (y compris des enfants) ont été recrutés de force par des groupes armés. La violence sexuelle et sexiste est restée un problème particulièrement grave. Les travailleurs humanitaires ont éprouvé de grandes difficultés à accéder aux populations déplacées pour des raisons impérieuses telles que les conditions de sécurité. De la Colombie au Soudan, les déplacés internes ont mené des existences précaires dans les villes et les bourgades ; ils n'ont fréquemment pas pu s'enregistrer ou avoir accès aux services et ont dû vivre dans des zones d'installation illégales et insalubres.

47. Une approche participative fondée sur les droits a caractérisé l'effort du HCR pour protéger les déplacés internes, comme en témoignent les instruments communs développés pour renforcer la capacité de protection dans les opérations en faveur des déplacés internes. Il convient de citer le Manuel « *Handbook for the Protection of IDPs* » et le cadre « *Protection of Conflict-induced IDPs : Assessment for Action* ». On a mis beaucoup l'accent sur la formation, grâce aux programmes d'apprentissage du HCR couvrant désormais les aspects des responsabilités et des aptitudes dans le cadre de l'approche modulaire. Les opérations en faveur des déplacés internes ont continué à puiser dans les ressources des projets ProCap, Surge et autres.

48. Des évaluations en temps réel du HCR sur la mise en œuvre de l'approche modulaire dans 5 opérations à la mi-2007 ont révélé que les responsabilités modulaires du HCR avaient permis des projets tangibles dans la mise au point d'une vision commune aux partenaires modulaires ainsi que le ciblage plus efficace des ressources sur la base de besoins conjointement définis. Parmi les problèmes rencontrés, il convient de citer la difficulté d'identifier et de

déployer rapidement un personnel expérimenté capable d'assumer l'encadrement et la direction stratégique au sein d'un groupe d'acteurs divers dans des environnements opérationnels complexes¹⁰. Néanmoins, l'évaluation indépendante de novembre 2007 sur l'approche modulaire voulue par le Comité permanent interinstitutions (CPI) a conclu que l'approche modulaire avait amené des améliorations systématiques à la réponse humanitaire. Elle se félicite de ce que le HCR ait pu considérablement renforcer sa présence sur le terrain et son rôle de chef de file dans certaines situations de déplacement interne.

VII. SOLUTIONS DURABLES

49. La mise en œuvre de solutions durables pour les personnes déplacées relevant de la compétence du HCR engage les Etats, le HCR et ses partenaires afin que soit respecté tout l'éventail de leurs droits en vertu des droits fondamentaux de l'homme. Pour les réfugiés, ces solutions ont traditionnellement inclus le rapatriement librement consenti, exerçant par là le droit au retour dans son pays (DUDH, article 13 2)), l'intégration sur place ou la réinstallation. Pour les déplacés internes, cela implique le retour sur le lieu d'origine, l'installation sur place dans la région où ils ont trouvé refuge ou l'installation ailleurs dans le pays, y compris moyennant la restauration du respect de la liberté de mouvement et d'établissement (DUDH, article 13 1)).

A. Situations de réfugiés prolongées

50. Au cours de la période considérée, le HCR a mis un accent tout particulier sur les situations de réfugiés prolongées afin de lutter contre l'oubli dans lequel elles sombrent et le sous-financement, la dépendance chronique à l'égard d'une assistance humanitaire au niveau de la survie, des conditions de vie indécentes, la frustration et les problèmes de protection qui s'ensuivent, y compris la violence sexuelle et sexiste. Les situations prolongées les plus importantes à la fin de 2007 concernaient 3 millions d'Afghans dans les Républiques islamiques d'Iran et du Pakistan¹¹; 336 000 Burundais en République-Unie de Tanzanie; 192 000 Somaliens au Kenya; 162 000 Soudanais en Ouganda; 160 000 Erythréens au Soudan; 125 000 ressortissants de Myanmar en Thaïlande; 113 000 Angolais en République démocratique du Congo et 108 000 Bhoutanais au Népal.

51. Le HCR a œuvré avec les gouvernements et les partenaires concernés à la recherche de solutions globales à ces situations. Cette action a donné lieu à des approches fondées sur la collectivité, tenant compte des communautés hôtes et des populations vivant dans les régions de retour; la promotion de l'inclusion des réfugiés et des rapatriés dans la planification et les priorités de développement national; et, dans certains cas, la réinstallation des réfugiés les plus vulnérables dans le cadre du partage de la charge et des responsabilités. A l'est du Soudan, par exemple, les stratégies globales arrêtées avec le Gouvernement se sont traduites par des efforts immédiats pour améliorer les conditions de vie et les moyens d'existence ainsi que l'opération de vérification/enregistrement global des réfugiés depuis le début de 2008. Les données compilées et l'établissement de profils ainsi que la conduite d'enquêtes socio-économiques engageront tous les acteurs dans la mise sur pied de plans de solutions durables globales sur plusieurs années et faciliteront l'identification d'une action en faveur des personnes vulnérables (y compris

¹⁰ Document du Comité permanent, EC/58/SC/CRP.23, août 2007, par. 6.

¹¹ Le chiffre des réfugiés pour le Pakistan inclut les réfugiés reconnus, les Afghans enregistrés dans les villages de réfugiés et les Afghans enregistrés à l'extérieur des villages de réfugiés vivant dans une situation assimilable à celle de réfugié. Ces derniers n'ont reçu aucune assistance directe du HCR mais bénéficient des activités de plaidoyer et d'assistance au niveau du rapatriement librement consenti et dès leur retour.

moyennant l'utilisation stratégique de la réinstallation). Cette information sera utilisée pour fournir aux réfugiés des documents d'identité individuels, contribuera à garantir une protection contre l'arrestation arbitraire et facilitera l'accès à l'emploi sans oublier la formation professionnelle et autres utiles à l'intégration sur place. Les stratégies dans le sud-est asiatique comprennent la réinstallation collective de plus de 14 600 personnes, essentiellement des réfugiés de Myanmar venant de Thaïlande. Au Népal, une opération globale d'enregistrement et de distribution de cartes d'identification s'est achevée en avril 2008, la sécurité dans les camps s'est améliorée et des procédures accélérées d'établissement de permis de sortie aux réfugiés réinstallés ont été adoptées.

B. Retour volontaire

52. La succès du rapatriement librement consenti des réfugiés et du retour des déplacés internes, ainsi que de la réintégration qui s'ensuit, dépend de l'amélioration de la défense et du respect des droits de l'homme sur le lieu d'origine. En 2007, 731 000 réfugiés sont rentrés de leur plein gré, contre 734 000 en 2006. Le mouvement de rapatriement le plus important, soit 374 000 réfugiés, a eu pour destination l'Afghanistan. La capacité du pays à protéger ses nationaux est toutefois restée faible, s'aggravant même dans certaines régions. Les conditions de sécurité se sont dégradées, la capacité d'absorption fait toujours défaut et des restrictions continuent de peser sur les femmes et les filles, menaçant la viabilité des retours et entraînant même de nouveaux déplacements. Dans ces circonstances, le HCR s'est efforcé de soutenir la viabilité du retour et de préserver l'espace de protection pour les Afghans, particulièrement au Pakistan et en République islamique d'Iran. Par ailleurs, les principaux mouvements de rapatriement en 2007 ont concerné le Soudan (131 000) ; la République démocratique du Congo (60 000) ; l'Iraq (45 000) ; le Libéria (44 000) ; et le Burundi (40 000). Un nouveau programme de rapatriement librement consenti en faveur des réfugiés mauritaniens au Sénégal, lancé avec la signature d'un accord tripartite, a ouvert la voie au retour dès le début de 2008 de 24 000 réfugiés mauritaniens depuis longtemps en exil.

53. Plus de 2 millions de déplacés internes protégés et/ou assistés par le HCR sont également revenus sur leur lieu d'origine en 2007. L'amélioration des conditions de sécurité dans certaines provinces de la République démocratique du Congo a permis à environ 1 million de déplacés internes de rentrer bien que la poursuite des hostilités dans d'autres régions ait contraint quelque 500 000 personnes à fuir, parfois de façon réitérée. En Ouganda, l'amélioration des conditions de sécurité dans certaines régions du nord, les pourparlers de paix actuels entre le Gouvernement et l'Armée de résistance du Seigneur ainsi que l'amélioration au plan de la liberté de mouvement ont permis à quelque 580 000 déplacés internes de rentrer dans leurs villages d'origine. Il reste toutefois plus d'un million de déplacés internes dans chacun de ces deux pays. D'autres retours importants de déplacés internes ont eu lieu au Liban, Népal, Sri Lanka et Soudan. Les rapatriés ont toutefois besoin d'une protection et d'une assistance permanente pour reconstruire leur vie, obtenir l'accès aux services et aux biens, et appuyer le retour. En Ouganda, par exemple, les veuves ont eu des difficultés à recouvrer leurs biens même si elles y avaient droit en vertu du droit coutumier.

54. En février 2008, le Haut commissariat a publié un cadre politique révisé ainsi qu'une stratégie d'application concernant son rôle à l'appui du retour et de la réintégration, cette dernière étant défini comme l'établissement progressif de conditions permettant aux rapatriés et à leurs communautés d'exercer leurs droits sociaux, économiques, civils, politiques et culturels

et sur cette base de jouir d'une vie pacifique, productive et digne¹². Le cadre s'efforce de faire fond des initiatives plus larges des Nations Unies visant à accroître la cohérence à l'échelle du système et à consolider l'appui au processus d'établissement de la paix. En conséquence, le Haut Commissariat s'est attaché à renforcer ses liens de partenariat avec les missions intégrées des Nations Unies dans les opérations pertinentes, afin d'améliorer sa contribution au processus d'évaluation et de planification intégré et à renforcer son engagement sur les questions d'ordre public, de droits humains et de sécurité (par exemple le déminage et le désarmement, la démobilisation et la réintégration des anciens combattants et des personnes à leur charge). L'initiative « Unis dans l'action » a fourni de nouvelles possibilités d'engagements stratégiques précoces avec les acteurs du développement pour l'intégration des préoccupations liées aux déplacements dans l'évaluation commune des besoins et la programmation.

C. Intégration sur place

55. La mise en place de l'intégration sur place pour les personnes prises en charge implique le respect complet de leurs droits sur leur lieu de refuge, y compris, dans le cas des réfugiés, de la naturalisation (Convention de 1951, article 34). En République-Unie de Tanzanie, le Gouvernement a offert la naturalisation et l'intégration socio-économique à la plupart des réfugiés burundais ayant fui le conflit ethnique en 1972 et qui étaient parvenus depuis lors à l'autosuffisance et donc avaient exprimé le désir de rester dans le pays. Quelque 176 000 réfugiés devraient bénéficier de ce programme. Dans le cadre d'une approche globale, le HCR a aidé le Gouvernement burundais à promouvoir le rapatriement pour ceux qui le souhaitent. En Afrique de l'Ouest, sept pays de la communauté des Etats d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) ont participé à une initiative favorisant la transition des réfugiés libériens et sierra-léonais vers un statut juridique sûr, assorti d'un appui à l'intégration. Au Nigéria, un accord multipartite conclu entre le Libéria, le Nigéria, la Sierra Leone, la CEDEAO et le HCR a établi les droits à l'établissement et au travail des réfugiés optant pour cette transition et a assigné des responsabilités aux différentes parties. L'annonce par l'Australie en mai 2008 qu'elle mettait fin à son régime de visas de protection temporaire signifie que les réfugiés arrivant de façon indépendante en Australie auraient droit à un permis de résidence permanente indépendamment du mode d'arrivée, avec l'accès au regroupement familial et au droit au voyage.

56. En Amérique latine, les programmes « Villes de solidarité » et « Frontières de solidarité » du Plan d'action de Mexico ont consolidé les progrès accomplis depuis l'adoption du Plan en 2004. Début 2008, les alliances entre les municipalités et le Gouvernement avaient établi un réseau de 25 villes de solidarité dans sept pays, sur la base d'accords signés par chaque ville avec le HCR. Ces alliances ont permis l'intégration des réfugiés dans les programmes sociaux, ouvrant la voie à leur intégration sur place ultérieure. L'Argentine, le Brésil et le Chili ont également affecté des fonds nationaux pour aider l'intégration des réfugiés. En vertu du programme « Frontières de solidarité », le HCR et ses partenaires ont élaboré près de 1 000 projets de micro-crédits, de formation professionnelle et de logements dans 350 communautés frontalières d'Equateur, du Panama et de la République bolivarienne du Venezuela. Début 2008, ces projets avaient bénéficié à plus de 160 000 personnes, y compris les communautés hôtes, les réfugiés et les déplacés internes, dont bon nombre étaient d'origine afro-colombienne ou indigène. Entre-temps, l'incidence positive sur la protection des réfugiés du mécanisme des droits de l'homme a été patente au Panama. Le HCR s'est appuyé sur les recommandations du Comité des droits de l'homme pour exercer des pressions en faveur d'une

¹² Document du Comité permanent, EC/59/SC/CRP.5, février 2008, par. 4.

législation permettant aux réfugiés résidant légalement dans le pays depuis plus de dix ans de demander un permis d'établissement permanent. Un décret à cet effet a été approuvé en mai 2008 permettant au Panama de présenter un rapport favorable sur cette question au Comité le même jour.

D. Réinstallation

57. En 2007, le recours à la réinstallation des réfugiés s'est renforcé, y compris dans les situations prolongées, dans le cadre du partage de la charge et des responsabilités, comme il est mentionné ci-dessus mais également comme instrument de protection individuelle ainsi que collective. Le nombre de dossiers présentés aux fins de réinstallation par le HCR a augmenté de façon significative en 2007, passant à 99 000 ; soit 83 pour cent de plus qu'en 2006. Le nombre de départs aux fins de réinstallation s'est accru de 69 pour cent à un peu moins de 50 000. Les initiatives visant à soutenir cette expansion incluent des procédures opérationnelles standard pour les activités de réinstallation, une politique de lutte contre la fraude plus efficace, des principes directeurs en matière de procédures ainsi qu'une formation du personnel chargé de la réinstallation avant le déploiement au titre du projet à cette fin. Le Haut Commissariat a également déployé des efforts particuliers pour améliorer l'identification des femmes et des filles réfugiées vulnérables ayant besoin d'une réinstallation conformément à la conclusion N° 105 du Comité exécutif (2006) et en utilisant les procédures renforcées consignées dans un instrument d'identification des risques plus élevés. Le nombre d'aiguillage de femmes et de filles dans les situations à risque s'est accru de 72 pour cent par rapport à 2006 à presque 6 000 en 2007, alors que les départs ont augmenté de 24 pour cent pour s'établir à près de 2 000. Les pays de réinstallation et leurs partenaires ont toutefois encore beaucoup à faire pour garantir le départ plus rapide de ces femmes et de ces filles ainsi que des personnes à leur charge.

58. Dix pays ont exprimé leur intérêt ou leur disponibilité à recevoir des dossiers de réinstallation acheminés par le HCR. Des dispositifs de jumelage afin de créer des capacités de réinstallation entre les pays de réinstallation neufs et traditionnels ont contribué à cette expansion. En outre, le HCR a signé un accord tripartite avec la Roumanie et l'OIM en mai 2008, autorisant l'évacuation temporaire vers la Roumanie de réfugiés craignant le refoulement et d'autres menaces à leur sécurité physique avant la réinstallation ailleurs. Tout en se félicitant de cette évolution positive, le HCR est préoccupé par les critères de sélection discriminatoires adoptés par certains Etats, ce qui a conduit à négliger les réfugiés ayant besoin de réinstallation, par exemple en provenance de l'Afrique (en violation de l'article 2 de la DUDH et de l'article 3 de la Convention de 1951).

VIII. CONCLUSION

59. Cette Note a montré comment la Déclaration universelle sert de cadre à l'action visant à garantir aux personnes relevant de la compétence du HCR la jouissance sans discrimination de leurs droits, y compris notamment les droits de chercher asile et d'en bénéficier, à une nationalité et au retour dans son pays. Elle a également mis en lumière quelques exemples de la façon dont le HCR et ses partenaires peuvent se servir des droits humains et du droit des réfugiés de façon complémentaire pour aider les Etats à défendre les droits des personnes prises en charge, y compris en adoptant une approche fondée sur les droits, en s'appuyant sur les normes de droit international des droits humains par le biais d'interventions juridiques et en se servant du mécanisme des droits de l'homme pour renforcer les initiatives.

60. En faisant ressortir les liens multiples entre le droit international des réfugiés et les droits de l'homme¹³, la Note de cette année montre clairement l'intérêt de développer cette interface complémentaire afin de cumuler les bénéfices. L'intégration plus aboutie des droits humains dans l'ensemble du système des Nations Unies, y compris le HCR, et le renforcement de la coopération entre les organes compétents des Nations Unies, y compris le Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, ne peuvent que renforcer la protection des personnes relevant de la compétence du HCR. Par ailleurs, l'intégration systématique des questions concernant les personnes prises en charge dans les activités des mécanismes des droits de l'homme¹⁴, y compris l'examen périodique universel en cours, affirme l'applicabilité de ce cadre à leur protection. Elle permet également de clarifier comment les normes des droits de l'homme s'appliquent dans la pratique à des catégories spécifiques de personnes dans le contexte humanitaire et comment elles contribuent à renforcer le cadre juridique sous-tendant la protection des personnes relevant de la compétence du HCR.

¹³ Voir également la conclusion du Comité exécutif N° 90 (LII), 2001, par. k).

¹⁴ Conclusion du Comité exécutif N° 95 (LIV), 2003, par. l).