

**Comité exécutif du Programme  
du Haut Commissaire**

Distr. Restreinte  
31 mai 2010

Original: français

**Comité permanent  
48<sup>e</sup> réunion**

## Note sur la protection internationale

### Table des matières

| <i>Chapitre</i>   | <i>Paragraphes</i> | <i>Page</i> |
|---|--------------------|-------------|
| I. Introduction .....   | 1–2                | 2           |
| II. Espace humanitaire .....  | 3–11               | 2           |
| III. Espace de protection.....  | 12–19              | 5           |
| IV. Urbanisation .....  | 20–29              | 7           |
| V. Protection internationale et migration mixte .....                                 | 30–40              | 9           |
| VI. Résolution des situations prolongées et mise en œuvre de solutions durables ..... | 41–51              | 12          |
| VII. Apatridie .....  | 52–56              | 14          |
| VIII. Déplacement interne.....  | 57–64              | 15          |
| IX. Conclusions.....  | 65–68              | 17          |

## I. Introduction

1. La Note sur la protection internationale a pour vocation d'examiner les problématiques importantes de protection rencontrées au cours de l'année écoulée ainsi que la manière dont le HCR, les Etats et d'autres acteurs les ont abordées. La Note de cette année passe en revue ces développements en s'intéressant particulièrement aux grandes tendances remarquées au niveau de la protection des réfugiés : le rétrécissement de l'espace humanitaire ; les défis à l'espace de protection ; l'accroissement de l'urbanisation ; et la fourniture d'une protection dans le cadre de flux migratoires mixtes. La Note examine également les problèmes actuels au niveau des situations prolongées ; les faits nouveaux concernant les apatrides et les déplacés internes et envisage avec intérêt la préparation avec toutes les parties intéressées des prochaines commémorations des événements marquants de l'histoire du HCR (voir par. 67).

2. Les formes contemporaines de déplacement et d'apatridie posent des problèmes de plus en plus complexes. L'insécurité et l'instabilité, souvent aggravées par la précarité des conditions sociales, une gouvernance déficiente ainsi que les crises alimentaires, économiques et hydrologiques, ont compliqué les réponses de protection et les solutions apportées au déplacement. Sur cette toile de fond, la fourniture de la protection nécessite la garantie des droits et libertés essentiels des personnes prises en charge, y compris les réfugiés, les déplacés internes et d'autres personnes ayant été contraintes de quitter leur foyer ou leur pays ainsi que les apatrides. Il convient en effet de lutter contre le racisme, diverses formes de violence, y compris liées à l'appartenance sexuelle, aux bandes organisées ainsi que la violence motivée par l'orientation sexuelle d'une personne. Cela recouvre également la protection de la vie privée et de la dignité, la couverture des besoins fondamentaux en vivres, abris, éducation, santé et assainissement ainsi que les besoins spécifiques des personnes vulnérables. Cela signifie l'identification précoce des personnes ayant besoin de protection et des mesures nécessaires pour couvrir leurs besoins. La fourniture d'une protection requiert également l'aménagement d'un espace humanitaire suffisant : un espace de sécurité pour ceux que nous nous efforçons de protéger et un lieu sûr pour ceux qui œuvrent à leur protection. La garantie d'une protection exige une réponse collective, y compris des partenariats solides et efficaces entre les Etats, les institutions des Nations Unies, les organisations intergouvernementales et non gouvernementales (ONG), les experts, la société civile, les communautés hôtes et les personnes déplacées de force et apatrides. Enfin, dernier point et non des moindres, la fourniture d'une protection requiert un engagement sans faille, y compris moyennant un financement stable, pour permettre l'élaboration et la mise en œuvre d'une multitude des réponses en matière de protection et de solutions.

## II. Espace humanitaire

3. Au cours de l'année écoulée, les conflits en cours dans de nombreux pays ont suscité de grandes craintes et beaucoup d'instabilité, engendrant souvent des déplacements internes et transfrontaliers. La violence aveugle, le mépris des droits et devoirs fondamentaux et le ciblage délibéré des civils sont restés légion dans différentes régions du monde. Des régions et des pays tout entiers sont restés en proie à l'insécurité et l'instabilité. En Afrique, les conflits en République centrafricaine, République démocratique du Congo, Somalie et Soudan, ont continué d'engendrer d'importants déplacements. En Asie, la situation est restée précaire au sud de l'Afghanistan, dans la Province de la frontière du Nord-Ouest du Pakistan/Khyber-Pakhtunkhwa ainsi que dans les zones tribales sous administration fédérale. Au Moyen-Orient, les conditions de sécurité en Iraq se sont détériorées avant les

élections de mars 2010 et l'agitation s'est poursuivie au Yémen avec une escalade de la violence au nord. En Amérique latine, la Colombie et les pays voisins ont continué d'enregistrer un niveau élevé de nouveaux déplacements.

4. La gestion des opérations dans des situations peu sûres et imprévisibles représente de grands défis. Le HCR a systématiquement passé en revue ses plans d'intervention d'urgence concernant certaines des situations en rapide mutation. Dans un certain nombre d'opérations, le HCR et ses partenaires ont pu accomplir des progrès importants. De concert avec d'autres institutions des Nations Unies, ONG, Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, le HCR a par exemple répondu à la crise dans la Province de la frontière du Nord-Ouest du Pakistan/Khyber-Pakhtunkhwa en fournissant une aide humanitaire, en aidant le Gouvernement à enregistrer les déplacés et à aménager des centres d'accueil ainsi qu'à fournir une assistance. Au Yémen, trois centres d'enregistrement permanents ont été ouverts à l'intention des réfugiés somaliens. Au nord du pays, grâce à l'aide des autorités saoudiennes, le HCR a pu mener à bien trois opérations transfrontalières pour fournir une aide humanitaire d'urgence à la population déplacée. En Ethiopie, le HCR, en coopération avec le Gouvernement, a fait face à un nouvel afflux de réfugiés somaliens en les enregistrant et en fournissant une assistance. En Equateur, une initiative novatrice d'enregistrement a permis à 27 000 réfugiés Colombiens se trouvant dans une région reculée au nord du pays de se voir délivrer des papiers d'identité.

5. Bien que la guerre et la persécution ne soient pas nouvelles, leur nature s'est transformée, l'évolution ayant estompé les lignes de démarcation entre les civils et les militaires et entre les opérations militaires et l'action humanitaire. Les conflits contemporains impliquent de multiples acteurs dont bon nombre manifestent un mépris total des principes humanitaires. D'autres se livrent systématiquement à des activités criminelles ou terroristes sapant souvent et ciblant parfois les opérations humanitaires. Les conflits en cours et l'instabilité sociale ont accru les problèmes de sûreté et de sécurité, dissuadé les populations de fuir et entravé l'accès humanitaire aux personnes prises en charge ainsi que la fourniture de l'aide humanitaire, ce qui a limité la fourniture de protection et de secours. Au cours de l'année, le HCR a réitéré à plusieurs reprises que la militarisation des camps de réfugiés, entraînant dans son sillage les attaques armées contre les zones d'installation de réfugiés ou de déplacés internes et d'autres formes d'insécurité dans les zones d'accueil de réfugiés, compromettait la sécurité des populations touchées ainsi que l'appui du public aux principes de l'action humanitaire et à l'institution de l'asile.

6. L'appui des forces de maintien de la paix a souvent été crucial pour assurer la sécurité des activités humanitaires ainsi que la sécurité physique des réfugiés, des personnes déplacés ainsi que le caractère civil et humanitaire des camps. Leur présence à l'est du Tchad par exemple a aidé à dissuader les attaques contre les camps de réfugiés, découragé le recrutement, particulièrement d'enfants, et à réduire la menace du banditisme et de la violence sexuelle. Dans les cas où la mission de maintien de la paix avait un mandat de « protection des civils », le HCR, dans le cadre de son rôle de responsable du Module global de la protection, de concert avec le Département des opérations de maintien de la paix (DPKO) et d'autres partenaires, s'est attaché à coordonner les stratégies de protection afin d'éviter tout doublon. Par ailleurs, le HCR aide DPKO à constituer un recueil des meilleures pratiques concernant les activités de protection conjointes comme en République démocratique du Congo où la Mission des Nations Unies (MONUC) a publié une brochure donnant des conseils aux troupes pour gérer certaines situations de protection.

7. Parallèlement, la présence des forces de maintien de la paix comporte ses limites. Il s'agit du rétablissement de structures nationales et locales de protection permettant aux populations touchées de rentrer dans la sûreté et la dignité et de créer une société stable. En outre, plus les institutions dépendent des acteurs militaires pour assurer les opérations de secours, plus le risque est grand pour les travailleurs humanitaires d'être considérés comme

partiaux, ce qui fait peser une plus grande menace encore aux opérations humanitaires. Les travailleurs humanitaires peuvent être ciblés ou être les victimes d'actes de violence aveugle. En 2009, le HCR a perdu trois fonctionnaires au Pakistan ; un autre a été blessé et un autre encore a été pris en otage et libéré deux mois après. Les partenaires du HCR et d'autres institutions des Nations Unies ont subi beaucoup de pertes dans de nombreuses régions du monde.

8. Le HCR a toujours souligné qu'il est impérieux de conserver la capacité d'opérer indépendamment des agendas politiques et conformément aux principes fondamentaux de l'action humanitaire, notamment la neutralité, l'impartialité et l'indépendance. L'insécurité dans certains pays a continué d'entraver la capacité du HCR et de ses partenaires à conduire de façon efficace des opérations humanitaires et à atteindre les populations relevant de leur compétence. Dans certains cas, l'importance indue accordée à la souveraineté nationale a eu des effets pervers, aggravant encore les souffrances. Les limites imposées aux institutions humanitaires, l'expulsion de personnel clé ou les restrictions en matière de visas et la suspension d'une assistance critique ont gravement hypothéqué les efforts déployés pour fournir secours et protection dans un certain nombre d'opérations.

9. Face à ces défis, le HCR a créé un Comité directeur permanent sur la sécurité pour examiner la situation en la matière dans des opérations clés et recommandé des mesures plus efficaces pour déjouer les menaces perçues. En outre, le HCR s'est efforcé d'accroître sa capacité en matière de recueil d'informations, d'améliorer la formation et les règles d'engagement pour son personnel et celui de ses partenaires d'exécution. Malgré tout, le HCR a trouvé des moyens novateurs de continuer à fournir des services aux personnes relevant de sa compétence.

10. La violence sexuelle et sexiste (SGBV) généralisée et systématique est restée une caractéristique de nombreux conflits. Alliée à la cruauté dont les enfants sont victimes dans des conflits armés, la violence sexuelle et sexiste est de plus en plus reconnue comme une préoccupation de sécurité globale. C'est ainsi qu'en 2010 un représentant spécial auprès du Secrétaire général a été nommé pour trouver une réponse au problème de la violence sexuelle dans des situations de conflit. La violence sexuelle et sexiste en situation de conflit a représenté pour le HCR et ses partenaires une difficulté accrue dans la poursuite de programmes humanitaires cruciaux et d'activités visant à assurer la sûreté du personnel et de la communauté déplacée. Des stratégies globales visant à lutter contre la violence sexuelle et sexiste ont été intégrées dans les efforts déployés par le HCR en matière de protection physique, de santé, d'accès à l'appui psychosocial et à la justice, aux moyens d'existence, à l'auto-prise en charge de la communauté et aux solutions durables. Au sud du Soudan, par exemple, le HCR a lancé une étude interinstitutions sur la prévalence de la violence sexuelle et sexiste afin de faciliter l'élaboration d'un cadre législatif et d'une stratégie de prévention et de réponse au niveau interinstitutionnel.

11. Il reste extrêmement difficile de garantir une action et des rapports plus systématiques sur les actes et les tendances relatifs à la violence sexuelle. Le système de gestion de l'information sur la SGBV mis au point par le Comité international de secours, le HCR et le Fonds des Nations Unies pour la population a constitué un instrument utile pour tous les acteurs humanitaires sur le terrain permettant la compilation et l'analyse systématiques, sûres et éthiques de données. Ce projet a été expérimenté au Kenya, en Ouganda et en Thaïlande et a révélé son utilité pour garantir un recueil normalisé de données sur les incidents, pour obtenir des données statistiques pertinentes et pour concevoir une réponse adaptée.

### III. Espace de protection

12. Les personnes fuyant la persécution, le conflit armé, la violence généralisée et les violations massives des droits humains sont concernées au premier chef par la sécurité et l'assurance de ne pas être contraintes de retourner dans un lieu où leur vie ou leur liberté sont en danger. Les rédacteurs de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés qui avaient été témoins de la fuite des réfugiés européens au cours de la seconde guerre mondiale, ont tenu compte de ce besoin fondamental de sûreté et de stabilité au cours de leurs délibérations. Ils ont donc privilégié dans la Convention – la pierre angulaire du droit international des réfugiés – la protection contre le refoulement et un éventail de droits pragmatiques dont doivent jouir les réfugiés pour recommencer leur vie, notamment l'éducation pour leurs enfants, des documents d'identité et de voyage, le droit d'occuper un emploi ou de pratiquer une profession et l'accès aux tribunaux et à la justice.

13. En dépit de l'existence de ce cadre juridique global établi de longue date pour la protection des réfugiés, il reste dans un certain nombre de pays et de régions un déficit au niveau de l'application. Dans certains cas, c'est parce que l'Etat concerné n'est pas encore partie aux instruments internationaux relatifs aux réfugiés – bien que cela n'ait pas empêché certains de ces Etats d'offrir une protection aux réfugiés. Dans d'autres cas, cela est dû à tout un éventail de raisons – y compris la pénurie de ressources, la capacité limitée ou inexistante d'adhésion et d'engagement à transposer les obligations internationales en droit national.

14. Dans les Etats où les systèmes d'asile n'ont pas encore été établis ou ne sont pas encore totalement fonctionnels ou justes (actuellement plus de 50 pays), la détermination du statut de réfugié opéré par le HCR reste la base de la fourniture de la protection et de l'assistance. Bien que le HCR ait statué sur 66 000 demandes déposées en 2009, la détermination de statut est une activité exigeante en ressources car elle nécessite des compétences et des connaissances spécialisées. Le nombre de demandes reçues par le HCR chaque année excède de loin ses capacités. En conséquence, il doit faire face à des arriérés importants. Le HCR s'emploie à renforcer sa propre capacité de détermination de statut moyennant la formation, les conseils et l'appui opérationnel aux opérations statutaires. En 2009, le HCR a resserré ses liens de partenariat avec le Comité canadien pour l'immigration et les réfugiés ainsi que l'Office français de protection des réfugiés et apatrides qui fournissent chacun des experts en matière de détermination de statut aux opérations.

15. Le HCR a continué de fournir des orientations et des conseils sur des questions procédurales et pratiques et a aidé les gouvernements à renforcer les systèmes d'asile naissants, y compris moyennant la formation, la traduction et la promotion de législations et d'autres documents. Au Maroc, le Ministère de la justice, en coopération avec le corps judiciaire, les organes d'application de la loi et le HCR, a mené à bien un programme couronné de succès pour la promotion du droit des réfugiés. En Israël, le HCR a participé à un stage de formation de six semaines à l'intention des fonctionnaires du Ministère de l'intérieur chargés d'examiner les demandes d'asile suite au transfert de la responsabilité de la détermination de statut au Gouvernement en 2009. En Arabie saoudite, le Haut Commissaire a lancé un ouvrage examinant l'influence de la charia islamique sur le droit international contemporain des réfugiés, devant servir à sensibiliser davantage la région. En Asie, un nouveau mécanisme visant à édifier et renforcer le cadre de protection dans les Etats membres de l'Association des nations de l'Asie du sud-est (ANASE) a été mis en place avec l'établissement de la Commission intergouvernementale sur les droits de l'homme de l'ANASE. Dans les Amériques, le HCR a organisé le premier atelier pour les commissions nationales pour les réfugiés des Etats membres du Marché commun du sud (MERCOSUR).

16. Le contrôle de qualité a été au cœur de l'analyse comparative de grande ampleur concernant la transposition des dispositions clés de la directive de l'Union européenne sur les procédures d'asile en droit national dans 12 Etats membres de l'Union européenne. Le HCR a conclu que le droit ou la pratique n'avait pas encore pu être harmonisé en raison de l'importante marge discrétionnaire et des exceptions autorisées par la directive ainsi que du fait de l'interprétation et de la mise en œuvre divergentes de nombreux articles. De nouveaux efforts sont nécessaires pour améliorer les normes et garantir l'application uniforme de procédures d'asile justes et efficaces dans l'ensemble de l'Union européenne.

17. L'approche consistant à intégrer les critères d'âge, de genre et de diversité (AGDM) bénéficiant à toutes les catégories de personnes prises en charge, a continué d'être appliquée par les bureaux extérieurs afin d'élaborer des normes et d'améliorer la protection des personnes courant un risque élevé. L'une de ces catégories couvre les personnes handicapées. Le HCR et les partenaires ont pris l'initiative dans différents pays, y compris le Kenya, la République arabe syrienne et le Yémen, de mettre sur pied des programmes de moyens d'existence à l'intention des personnes handicapées, de mettre au point des programmes visant à atteindre la communauté, fournir des conseils, garantir l'accès aux soins médicaux et organiser les programmes de formation professionnelle. Par le biais d'évaluations participatives, le HCR a été en mesure d'identifier et de gérer différents problèmes, notamment les niveaux de fréquentation scolaire en République-Unie de Tanzanie, l'abus de stupéfiants chez les enfants du Népal et la sauvegarde des cultures indigènes menacées d'extinction en Colombie. Au Bénin, le HCR a conduit une « enquête de satisfaction du consommateur » qui a permis d'améliorer de façon notable les services d'accueil et de conseil. Il convient de citer par ailleurs la publication de *Guidance Note on Refugee Claims relating to Femal Genital Mutilation* (note d'information sur les demandes de statut de réfugié en lien avec les mutilations génitales féminines) et de *Guidelines on International Protection No. 8: Child Asylum Claims* (principes directeurs sur la protection internationale concernant les demandes d'asile présentées par des enfants).

18. Les décisions judiciaires prises en cours d'année ont contribué à l'interprétation et à l'application cohérente et adéquate des normes pertinentes, comblant souvent une lacune en matière de protection lorsque les processus administratifs s'étaient révélés inopérants. Le HCR est resté engagé auprès de la communauté juridique, y compris le corps judiciaire, dans différents pays et différentes juridictions régionales, assistant les réseaux juridiques, renforçant leurs capacités et intervenant auprès des tribunaux nationaux. Le HCR a publié des déclarations dans le contexte de dossiers liés à l'asile examinés par la Cour de justice de l'Union européenne, et la Cour européenne des droits de l'homme a invité le HCR à donner son opinion sur des questions liées à l'asile et au droit des réfugiés.

19. Des cas de refoulement, se produisant souvent au vu et au su de tous, déguisés en retour volontaire ou sous couvert de la nouvelle appellation de « déportation informelle », alliés à de longues périodes d'attente pour enregistrer ou examiner comme il convient les demandes d'asile, ont révélé, au cours de l'année écoulée, des lacunes au niveau de la protection. Le HCR a également pris note de déficiences au niveau des systèmes d'asile conduisant à des expulsions, souvent sous la forme d'un retour forcé vers le pays d'origine. Dans certains cas, les réfugiés attendant une réinstallation urgente ont soudain disparu. Dans d'autres cas, le HCR a été en mesure de prévenir le refoulement en faisant des représentations officielles ou officieuses auprès des autorités compétentes ou par le biais des mécanismes de droits de l'homme. Le refoulement n'entraîne pas la cessation du statut de réfugié et le HCR continue d'assumer la responsabilité de surveiller et protéger les personnes concernées.

## IV. Urbanisation

20. Cette toile de fond complexe d'insécurité et de déficiences juridiques ou institutionnelles est considérablement aggravée par le fait que les personnes relevant de la compétence du HCR ont de plus en plus tendance à migrer vers des zones urbaines. Ces mouvements sont motivés par une recherche de sécurité et le désir d'améliorer les perspectives sociales et économiques. Alors que certains réfugiés réussissent de fait à améliorer leur sort, la situation qui attend ceux qui se dirigent vers les villes est toutefois fréquemment dure et inhospitalière et la recherche de solutions est souvent plus qu'aléatoire.

21. Le Dialogue du Haut Commissaire en 2009 sur les défis de protection qui a spécifiquement examiné les problèmes pour les personnes prises en charge en milieu urbain a reconnu que l'urbanisation constituait une tendance irréversible. On compte environ 5 millions de réfugiés relevant de la compétence du HCR et davantage encore de personnes déplacées vivant en milieu urbain. On connaît souvent mal le sort qui leur est réservé dans les villes et les communautés hôtes. Bon nombre choisissent de ne pas s'enregistrer et de ne pas se faire connaître des autorités en raison d'une crainte de harcèlement, de discrimination ou de menaces à leur sécurité physique ; d'autres n'ont pas accès à l'enregistrement. Les réfugiés peuvent craindre l'arrestation, la détention et le refoulement. Sans papiers, ils peuvent être victimes d'abus tels que l'exploitation et l'expulsion forcée et éprouvent de grandes difficultés à avoir accès aux services de base. Les réfugiés et les personnes déplacées vivent souvent dans des bidonvilles et des taudis surpeuplés et n'ont pas de possibilités de moyens d'existence. Ils sont fréquemment obligés d'avoir recours à l'économie parallèle pour survivre et subissent souvent l'exploitation sous diverses formes.

22. Le HCR a diffusé une nouvelle politique sur les réfugiés urbains en septembre 2009 pour guider les bureaux dans leur réponse aux problèmes rencontrés en milieu urbain. La politique reconnaît les cadres juridiques et politiques nationaux dans lesquels elle doit être appliquée mais s'efforce d'encourager et de contribuer au développement progressif de ces cadres en assurant la promotion des droits, du bien-être et de l'autonomie des réfugiés dans les zones urbaines. La politique est appliquée dans les villes du monde entier. En outre, dans le cadre du suivi du Dialogue du Haut Commissaire, le HCR a sélectionné sept « lieux pilotes » pour surveiller de près la mise en œuvre de la politique, examiner les problèmes rencontrés et identifier les leçons apprises ainsi que les bonnes pratiques pouvant être imitées ailleurs.

23. Des partenariats solides et novateurs avec les gouvernements (tant au niveau national qu'au niveau local) ainsi qu'avec les organisations communautaires et confessionnelles sont essentiels dans ce contexte. En vue du Dialogue, le HCR a organisé de nombreuses rencontres avec tout un éventail d'organisations, y compris d'autres institutions des Nations Unies, les organisations intergouvernementales et des ONG. Le HCR a également participé activement au groupe de travail du Comité permanent interinstitutions (CPI) sur la réponse aux défis humanitaires en milieu urbain, présenté par ONU-Habitat. Le rapport préliminaire du Groupe de travail, présenté en novembre 2009, a révélé que les institutions humanitaires et de développement partenaires avaient différents niveaux d'expérience et de compréhension des problématiques rencontrées en milieu urbain et ne disposaient souvent pas d'instruments et d'approches adaptées. Le HCR et l'Alliance des villes – coalition mondiale d'autorités municipales et de partenaires de développement – ont mené à bien une étude d'envergure sur le déplacement urbain qui a examiné les secteurs de coopération potentiels, étude qui sera publiée à la mi-2010. En Amérique latine, un cadre spécifiquement prévu pour couvrir les besoins des réfugiés urbains a été adopté. L'initiative « Villes de solidarité » du Plan d'action de Mexico est devenu une plateforme

où plus de 25 gouvernements locaux participent activement à l'accueil et à l'assistance des réfugiés en milieu urbain.

24. La crise économique mondiale a indubitablement rendu la vie dans les villes encore plus difficile avec son cortège de suppression d'emplois, de diminution des envois de fonds et d'escalade de la xénophobie. Il convient néanmoins de citer le succès des programmes de micro-crédits afin d'aider les réfugiés en milieu urbain au Bénin, en Gambie et au Togo. Au Costa Rica, un programme de micro-crédits et le projet « *Casa de Derechos* » (maison des droits) a permis de promouvoir la protection et l'autosuffisance des familles réfugiées. Dans de nombreux pays, le HCR a contribué à fournir des abris aux déplacés internes et à organiser des activités génératrices de revenus. Il a également aidé les gouvernements dans leurs efforts pour assurer des conditions de vie décentes aux déplacés internes dans les centres collectifs. Dans tous ces efforts, la priorité a été accordée à la promotion de la résilience et de l'autosuffisance des familles et des individus.

25. Le Dialogue du Haut Commissaire de 2009 a conclu à l'importance du besoin de mettre au point des approches fondées sur la collectivité pour fournir assistance et protection aux personnes prises en charge dans les villes. La mise en place de structures parallèles pour la fourniture de services et d'assistance, particulièrement dans les domaines des abris, de l'éducation et de la santé, n'est pas seulement onéreuse mais peut alimenter le ressentiment et l'antagonisme vis-à-vis des personnes prises en charge. Les acteurs humanitaires et du développement ont donc été incités à impliquer les communautés hôtes et déplacées et à assurer la viabilité et la cohésion des communautés locales. De nombreux avantages sont attendus du renforcement des capacités dans les communautés hôtes, de l'amélioration de l'autonomie, de l'accès à l'éducation et aux soins de santé et de la stimulation de l'économie locale. Le HCR prend acte des manifestations de générosité, de solidarité et de partage de la charge à mettre au crédit des gouvernements et des communautés hôtes, y compris ceux qui hébergent des millions de réfugiés depuis des décennies.

26. Dans de nombreuses villes du monde, les réfugiés et les demandeurs d'asile ont été victimes d'intolérance, de violation des droits, d'exploitation, de discrimination et de xénophobie. Il est important de lutter contre ces phénomènes et d'avoir accès aux communautés locales pour gérer la crainte et le ressentiment. En Afrique du Sud, par exemple, des dispositions pratiques ont été prises entre la police et le HCR pour garantir une réponse rapide aux actes de violence et entamer un dialogue entre la communauté locale, les personnes déplacées et les autorités. Au Costa Rica, les jeunes réfugiés ont participé à un projet du HCR visant à sensibiliser le public à l'existence des réfugiés et à lutter contre la xénophobie dans les écoles. Au Mexique, une publication élaborée conjointement avec la Commission nationale pour la prévention de la discrimination contre les réfugiés a eu tant de succès qu'elle a été traduite et adaptée pour l'Algérie. En décembre 2009, le HCR a publié une note d'information sur la lutte contre la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance, fournissant des conseils sur la façon de prévenir et réduire la discrimination dont sont victimes les personnes relevant de la compétence du HCR. C'est un exemple du type d'orientation supplémentaire visant à améliorer la mise en œuvre de la politique de septembre 2009 sur les réfugiés urbains. Dans la mesure où le HCR à lui seul ne peut lutter contre le racisme et la xénophobie, il coopère par exemple avec le Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (OHCHR) ainsi qu'avec d'autres mécanismes des Nations Unies pour les droits humains sans oublier l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe/Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (OSCE/BIDDH) afin de gérer ces problèmes et d'aborder les questions connexes des droits humains.

27. Parmi les facteurs ayant contribué à l'exploitation sexuelle, on peut citer le niveau modeste de l'assistance, le coût de la vie élevé et les importantes disparités de revenus entre



les populations hôtes et les personnes déplacées. L'industrie du sexe expose prioritairement les femmes et les filles à la violence tant de la communauté que des institutions qui devraient leur assurer une protection. Le HCR gère l'exploitation sexuelle, notamment en recommandant leurs victimes aux fins de réinstallation dans la catégorie des femmes dans des situations à risque, en appuyant d'autres options pour subvenir à ces besoins, en favorisant des pratiques sexuelles plus sûres et en garantissant l'identification précoce et la protection des enfants courant un risque élevé.

28. Les enfants et les adolescents courent des risques supplémentaires, particulièrement en milieu urbain, en raison de la criminalité de droit commun et du trafic de drogue. Les enfants non accompagnés ou séparés courent un risque encore plus grand en raison de l'absence de structure familiale pour les protéger et assurer leur accès à l'éducation. Ils sont souvent livrés à eux-mêmes, ce qui les expose encore davantage à l'exploitation et aux sévices. Point positif, 20 opérations du HCR ont fait état de taux de fréquentation scolaire plus élevés parmi les enfants réfugiés de zones urbaines, notamment en Malaisie et au Bangladesh. Le HCR continue de préconiser, malgré un succès limité, l'inclusion sans discrimination d'enfants réfugiés dans les systèmes nationaux de protection infantile.

29. La violence imputable aux bandes organisées – phénomène essentiellement urbain – suscite également une préoccupation croissante. Elle a engendré une augmentation du nombre de demandeurs d'asile dans les Amériques, les demandes étant souvent déposées par des jeunes gens craignant la persécution par des membres de ces bandes. Au Mexique et au Costa Rica, certaines de ces demandes de statut de réfugié ont été reconnues comme valables. En mars 2010, le HCR a publié « *Guidance Note on Refugee Claims Relating to Victims of Organized Gangs* » afin d'aider les autorités statuant sur ces demandes à garantir une interprétation uniforme de la définition de réfugié.

## V. Protection internationale et migration mixte

30. La quête de sécurité, de prospérité ou les deux à la fois pousse les gens à fuir vers d'autres pays. Chaque année, des dizaines de milliers de personnes risquent leur vie sur des itinéraires dangereux dans des terres inhospitalières et des mers périlleuses. Beaucoup périssent ; d'autres sont victimes d'exploitation de la part de trafiquants sans scrupules. D'énormes sommes d'argent sont versées aux passeurs, qui, par exemple, organisent des voyages sur des crêtes montagneuses dans des circonstances dangereuses ou en mer dans des embarcations surchargées, impropres à la navigation.

31. Les mécanismes de contrôle aux frontières traditionnels se révèlent souvent incapables de reconnaître et de satisfaire les besoins de protection des personnes relevant de la compétence du Haut Commissaire mêlées à d'autres qui peuvent ne pas vouloir rentrer chez elles mais qui, contrairement aux réfugiés, n'ont aucune crainte de persécution. Les contrôles frontaliers en mer sont légion et se fondent souvent sur des dispositifs s'écartant des cadres législatifs officiels. Les zones de recherche et de sauvetage en mer deviennent un nouveau point de référence pour décider de l'endroit où le débarquement des réfugiés de la mer doit être effectué. Le HCR a recueilli des informations sur de nombreuses interceptions de demandeurs d'asile et/ou de migrants en haute mer où aucune vérification adéquate des besoins de protection n'a été effectuée. Des exemples de renvois vers des pays peu sûrs non signataires de la Convention de 1951 suscitent une préoccupation particulière. Ces pratiques, alliées à des cadres de protection inadéquats dans l'Etat d'accueil, font courir de grands risques aux réfugiés.

32. L'idée que les problèmes liés aux migrations irrégulières sont insolubles et que les migrants abusent régulièrement des systèmes d'asile a une incidence sur les contrôles aux frontières, sur la façon dont les étrangers entrant dans le pays sont accueillis et sur

l'interprétation des demandes d'asile perçues comme valables ou fallacieuses. On note une tendance marquée à adopter des lois dissuadant et pénalisant les demandeurs d'asile arrivés irrégulièrement ou prolongeant leur séjour au-delà de la limite de validité de leur visa. Point positif, les restrictions imposées à l'entrée de personnes séropositives aux Etats-Unis d'Amérique et en Chine ont été levées. S'il a systématiquement reconnu l'intérêt légitime des Etats à gérer l'immigration et à contrôler l'entrée, le séjour et l'expulsion des migrants, le HCR a également la nécessité de mettre au point des mécanismes permettant d'offrir une réponse à ceux qui cherchent une protection internationale. Le HCR et ses partenaires continuent d'œuvrer auprès des Etats pour veiller à ce que ces mécanismes soient en place aux frontières permettant aux personnes en quête de protection d'avoir accès au territoire et aux procédures d'asile. Des accords tripartites concernant le HCR et des organisations partenaires dans la surveillance des frontières ont été par exemple conclus dans un certain nombre de pays d'Europe centrale et de l'Est. Le HCR n'a cessé de participer aux discussions concernant les procédures de gestion des personnes interceptées ou secourues en mer.

33. L'activité consistant à aider les Etats à élaborer des cadres et des politiques de migration soucieux de protection est restée prioritaire pour le HCR. Le Plan d'action en 10 points sur la protection des réfugiés et la migration mixte est devenu un instrument de planification stratégique important. En juin 2009, le HCR a publié un recueil d'environ 150 exemples pratiques de 55 pays sur la façon dont les activités inspirées par le Plan d'action en 10 points avaient été mises en œuvre avec succès. Une Conférence régionale sur la protection des réfugiés et les migrations internationales, qui s'est tenue au Costa Rica en novembre 2009, a offert une nouvelle occasion d'identifier les principaux problèmes de protection dans le contexte complexe des migrations mixtes au niveau de la région, et de débattre des réponses nécessaires à leur apporter. En outre, deux tables rondes d'experts ont été organisées en juillet et décembre 2009 renforçant les partenariats stratégiques et produisant un questionnaire de profilage pour l'identification des personnes ayant des besoins spécifiques dans un contexte de migrations mixtes.

34. Le HCR s'est félicitée de l'adoption de mesures et de lois visant à lutter contre le trafic dans un certain nombre de pays. Il a également continué de sensibiliser la communauté internationale sur le besoin éventuel de protection de certaines personnes victimes de trafic et a déployé des efforts pour s'assurer que ceux qui souhaitent chercher asile soient adéquatement identifiés, assistés et aiguillés vers les procédures appropriées. Le HCR a par exemple participé activement aux activités de plaidoyer dans un certain nombre de régions afin de s'assurer que les législations et les politiques nationales de lutte contre le trafic tiennent compte de la protection et établissent des mécanismes adéquats d'aiguillage entre les forces chargées du maintien de l'ordre et les autorités chargées de l'asile. A cette fin, le HCR et l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) ont mis la dernière main et distribué à la fin de 2009 des procédures opérationnelles standard au sein d'un cadre commun pour l'identification et la protection des personnes victimes de trafic. Trois ateliers régionaux ont ensuite été organisés à l'intention du personnel de l'OIM et du HCR à Addis Abeba, Bogota et Marrakech afin d'améliorer la coopération et la coordination entre les institutions sur ce thème. L'Assemblée générale de l'Organisation des Etats américains (OEA) a adopté une résolution exhortant les Etats membres à étudier le lien possible entre le trafic et la protection internationale des réfugiés et a encouragé les Etats membres à offrir une protection des réfugiés ou une forme de protection complémentaire aux victimes de trafic. L'Union africaine a organisé un atelier en mars 2010 pour discuter des moyens efficaces de réseautage, de coordination et de coopération entre les Etats membres, les communautés économiques régionales et les partenaires afin de s'attaquer au trafic de personnes en Afrique, sensibiliser les Etats sur la concrétisation d'un plan d'action visant à lutter contre le trafic et lancer une campagne de conscientisation.

35. Le mouvement des enfants non accompagnés et séparés à travers les frontières de plus en plus répandu suscite une préoccupation mondiale. Ces enfants sont souvent détenus pour entrée irrégulière ou détention de faux papiers. Trop souvent, ils ne reçoivent pas l'information prévue à leur intention, ne disposent pas de tuteur qualifié, n'ont pas accès aux procédures d'asile ou ne bénéficient pas de centres d'accueil adéquats. En outre, leur âge n'est parfois pas déterminé de façon exacte.

36. Les enfants se trouvant dans des flux migratoires mixtes sont souvent incapables de déposer des demandes d'asile et restent non enregistrés. L'ampleur et la complexité de la réponse à la situation des enfants non accompagnés et séparés dans le cadre de flux migratoires mixtes outrepassent la capacité, le mandat et l'expérience spécifiques d'une seule organisation et exigent la coopération et les partenariats interinstitutionnels avec les gouvernements concernés des pays d'origine, de transit et de destination. À cet égard, le HCR, le Fonds des Nations Unies pour l'Enfance (UNICEF) et l'OIM ont établi un groupe de travail afin d'élaborer une stratégie conjointe pour améliorer les réponses apportées aux défis de la protection infantile dans le cadre de migrations mixtes.

37. En Europe, le nombre global d'enfants non accompagnés et séparés demandant l'asile s'est accru légèrement en 2009 passant à 15 000, plus de 40 pour cent en provenance du seul Afghanistan. La recherche de solutions, y compris de la part du HCR, est passée par la détermination du profil et du milieu de ces enfants ainsi que de leur motivation à se diriger vers l'Europe. De nombreux gouvernements européens prennent des mesures pour renvoyer les enfants n'ayant pas besoin de protection internationale. Le HCR s'efforce de veiller à ce que les accords de retour incluent des clauses de sauvegarde telles que la détermination de l'intérêt supérieur, la recherche de famille, les soins à long terme appropriés au retour, et la surveillance après le retour.

38. La détention des réfugiés et des demandeurs d'asile reste préoccupante, particulièrement lorsqu'aucune raison exceptionnelle ne la motive, lorsque l'accès aux centres de détention est refusé au HCR ou à ses partenaires ou lorsque les conditions de la détention n'atteignent pas le niveau acceptable. Les conditions de détention réservées aux criminels de droit commun, y compris l'utilisation de menottes, de cagoules et de fers ne sont pas rares.

39. Une évolution positive a néanmoins été enregistrée, certains pays ayant élaboré des politiques visant à éviter la détention des familles comportant des enfants, autorisant l'accès aux centres de détention, construisant des locaux séparés pour la détention en cas d'immigration en lieu et place des établissements pénitentiaires et publiant de nouvelles lignes directrices en matière de détention ayant une incidence positive pour les demandeurs d'asile et les réfugiés.

40. Afin de s'attaquer à la détention illégitime, le HCR prône vigoureusement le recours à des solutions de rechange efficaces. Une enquête mondiale sur les alternatives à la détention mises en œuvre dans un certain nombre de pays, menée à bien par la *International Detention Coalition*, a abouti à la conclusion que le recours à ces alternatives, particulièrement pour les personnes et les enfants vulnérables, avait montré des résultats positifs. On enregistre un niveau élevé de départs volontaires, un faible niveau d'évasion alors que les droits, la dignité et le bien-être des demandeurs d'asile et des migrants sont respectés. Afin de promouvoir le recours à ces alternatives en Asie de l'Est, le HCR, de concert avec le Gouvernement de la République de Corée, a organisé en avril 2010 une table ronde sous-régionale couronnée de succès sur des solutions de rechange face à la détention.

## VI. Résolution des situations prolongées et mise en œuvre de solutions durables

41. Bon nombre de réfugiés et de déplacés internes sont piégés pendant des années dans des camps et des communautés où ils sont hébergés sans aucune solution durable en vue. Le HCR a mis en œuvre des stratégies globales pour mettre un terme à ces situations prolongées. A cette fin, le HCR a encouragé le rapatriement librement consenti pour certains d'entre eux et mis au point des solutions de rechange et des mesures pour garantir une protection prolongée aux réfugiés qui ne peuvent rentrer chez eux. Le HCR s'est félicité de l'adoption d'une conclusion sur les situations de réfugiés prolongées par le Comité exécutif en 2009. Le HCR a également élaboré un plan d'action global sur les situations prolongées, soulignant la nécessité de fournir une assistance et de chercher des solutions durables dans un esprit de collaboration internationale, de solidarité et de partage de la charge. Le HCR a également participé à la rédaction du rapport « *Les peuples oubliés de l'Europe : protéger les droits fondamentaux des personnes déplacées de longue date* », publié par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Le rapport contient des recommandations importantes adressées aux Etats membres.

42. Dans un effort pour alléger le fardeau représenté par le séjour prolongé d'un grand nombre de réfugiés, le HCR, avec les gouvernements et la communauté internationale, se sont employés à améliorer les centres et les services mis à disposition dans ces régions et à créer un espace pour le développement, réduisant la dépendance et augmentant les possibilités d'autosuffisance. Au Bangladesh, par exemple, le HCR a achevé le profilage global des réfugiés dans les camps en utilisant la méthodologie d'évaluation d'un risque plus élevé afin d'identifier systématiquement les personnes ayant des besoins spécifiques, ainsi que les qualifications et les aptitudes personnelles en vue de mieux cibler les possibilités d'autonomie et d'identifier les personnes ayant besoin de réinstallation. Un certain nombre d'initiatives, y compris la fermeture et la réhabilitation de camps en Ouganda et en Ethiopie, le Programme pour les régions d'accueil de réfugiés au Pakistan (RAHA) et la « Stratégie de proximité » adoptée au Népal ont apporté une assistance aux régions accueillant des réfugiés. Des stratégies d'autonomie et d'auto prise en charge ont été adoptées dans plusieurs situations prolongées et opérations urbaines, y compris en Arménie, au Bangladesh, au Burundi, en Egypte, en Inde, en Jordanie, en Malaisie, en République arabe syrienne, au Sénégal, à l'est du Soudan, au Yémen et au Zimbabwe. Sous l'égide du Haut Commissaire assistant chargé de la protection, l'autonomisation des femmes et des jeunes filles est appuyée par l'initiative « Femmes en quête de moyens d'existence ». Plusieurs projets pilotes mis en œuvre en 2009 ont eu pour but d'accroître les possibilités de télé-enseignement, de formation professionnelle et d'accès aux technologies communautaires. Bien que des progrès considérables aient été accomplis au fil des ans, l'accès à l'éducation et le taux de fréquentation scolaire figurent encore parmi les principaux défis dans les situations prolongées. Globalement, l'inscription dans les établissements d'enseignement primaire s'est accrue dans dix opérations dans des camps, y compris à Dadaab au Kenya, et à l'est du Soudan.

43. De nombreux réfugiés et déplacés connaissent à nouveau la crainte d'être un paria dans leur pays ou ailleurs et la sécurité et la stabilité ne sont qu'un mirage. Bien que certains aient réussi à rentrer chez eux, le retour dans la sécurité et la dignité est souvent hypothéqué par l'insécurité et l'instabilité ainsi que par la précarité économique. Dans de nombreux pays, le retour et la réintégration ont été entravés par des processus de paix bloqués ou voués à l'échec, la présence de mines terrestres, l'enregistrement insuffisant, la capacité d'accueil inadéquate et la pénurie de services et de possibilités de moyens d'existence. Le défi pour les rapatriés est de jouir des mêmes conditions que les autres citoyens face aux besoins essentiels tels que soins de santé, éducation, approvisionnement en eau et sécurité alimentaire. Dans de nombreuses opérations, le HCR et ses partenaires

ont appuyé la réintégration grâce au suivi de la protection et à la mise en œuvre de programmes, y compris en allouant des terres agricoles et en distribuant des outils, en lançant des coopératives, en assurant l'approvisionnement en eau et en exécutant des projets vivres contre travail.

44. Au niveau opérationnel, le HCR a continué de chercher des possibilités de rapatriement et de réintégration, notamment en Afghanistan, au Burundi et au sud du Soudan. Avec l'appui du HCR, par exemple, quelque 54 000 Afghans sont rentrés et plus de 19 000 réfugiés mauritaniens sont rentrés du Sénégal. Quelque 17 000 réfugiés sont revenus de Zambie vers la province de Katanga en République démocratique du Congo et quelque 330 000 réfugiés soudanais, soit environ 80 pour cent de la population réfugiée enregistrée dans les pays d'asile voisins, sont rentrés chez eux. Depuis la fin du conflit armé à Sri Lanka en mai 2009, le HCR a continué d'aider les gouvernements à déminer et à assurer la réintégration durable des rapatriés. L'amélioration des activités de reconstruction et de réconciliation est cruciale pour la résolution du problème de déplacement des Sri-Lankais, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du pays. En Iraq, les activités du HCR ont constitué une composante du Plan d'action humanitaire interinstitutionnel pour l'Iraq (IHAP) aidant le gouvernement iraquien à établir les conditions propices au retour des réfugiés et des déplacés internes. Malgré ces succès, un quart seulement du million de réfugiés est rentré au pays en 2009, soit le chiffre le plus faible jamais enregistré au cours des deux dernières décennies.

45. Les réfugiés ont apporté des contributions réelles et positives aux sociétés qui les ont accueillis, fournissant souvent la main d'œuvre nécessaire et apportant des aptitudes essentielles au marché du travail. En dépit de cela, une combinaison de facteurs sociaux et politiques, souvent conjugués avec des difficultés économiques dans le pays hôte, a rendu très difficile dans de nombreuses régions du monde l'autosuffisance dans les pays d'asile. L'ampleur et l'impact du fardeau assumé par les pays hôtes du monde en développement ne sauraient à cet égard être sous-estimés. La République islamique d'Iran et le Pakistan, par exemple, ont hébergé des millions de réfugiés afghans pendant des décennies. Alors que le rapatriement librement consenti reste la solution privilégiée pour de nombreux Afghans en République islamique d'Iran, le HCR et le Gouvernement étudieront de nouvelles initiatives visant à élaborer une stratégie viable de moyens d'existence au cours de leur séjour. Dans le même sens, le Pakistan a autorisé 1,7 million d'Afghans enregistrés à rester dans le pays pour trois ans supplémentaires parallèlement aux efforts constants en matière de rapatriement librement consenti et d'investissement dans les communautés hôtes.

46. En Afrique, notamment en République-Unie de Tanzanie où 162 000 Burundais ont été naturalisés, l'intégration sur place s'est révélée une solution viable pour les réfugiés. Des cadres régionaux tels que le Protocole sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement de la Communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) constituent des mécanismes importants améliorant les perspectives d'installation sur place.

47. En dépit du succès du HCR et des Etats au niveau du doublement des départs au cours des cinq dernières années (de 42 000 en 2004 à plus de 84 000 en 2009), la demande de réinstallation s'accroît, creusant un immense fossé entre les besoins et les places offertes. Le HCR estime qu'environ 203 000 personnes auront besoin de réinstallation en 2010 alors que les places qui seront mises à disposition seront probablement inférieures à la moitié de ce chiffre. En 2009, le HCR a présenté 128 400 dossiers de réinstallation.

48. La réponse du HCR à la disparité entre les besoins et la capacité de réinstallation a consisté à encourager davantage de pays à établir des programmes de réinstallation ou à examiner les demandes de réinstallation présentées par le HCR, et à œuvrer avec les pays de réinstallation traditionnels pour qu'ils accroissent les places mises à disposition et établissent des priorités au niveau des besoins et des dossiers de réinstallation.

49. Il existe aujourd'hui dans le monde 21 pays qui offrent des places de réinstallation. Le HCR continuera d'examiner toute nouvelle possibilité de réinstaller des réfugiés dans d'autres pays. Les efforts de la Commission européenne visant à établir un programme conjoint de réinstallation dans l'Union européenne accroîtront la capacité des Etats membres de l'Union européenne en matière de réinstallation comme moyen de fournir une protection et de partager le fardeau. Entre-temps, les Philippines, la Roumanie et la Slovaquie ont établi des centres de transit pour la réinstallation ultérieure de personnes ayant des besoins de protection aigus. Des mécanismes de transit aux fins d'évacuation permettront de combler une lacune au niveau de la réinstallation des réfugiés qui en ont un besoin urgent.

50. Certains critères de réinstallation tels que la taille de la famille, l'origine ethnique et la religion et d'autres obstacles tels que les difficultés à avoir accès aux populations et à obtenir des visas de sortie, ont des répercussions néfastes sur la réinstallation. L'impression qu'ont certains pays de réinstallation que certains groupes de réfugiés font courir davantage de risques pour la sécurité que d'autres, alliée aux restrictions que certains pays hôtes imposent à l'accès aux réfugiés aux fins de traitement de dossiers de réinstallation, a réduit les perspectives de réinstallation des réfugiés ayant des besoins de protection aigus dans un certain nombre de situations.

51. Le HCR a continué de privilégier les besoins de réinstallation de certains groupes vulnérables et de réfugiés se trouvant dans des situations de réfugiés prolongées. Par exemple, dans la catégorie des femmes vulnérables, des victimes d'exploitation sexuelle sont recommandées aux fins de réinstallation. Dans des situations de réfugiés prolongées, plus de 29 000 réfugiés du Bhoutan ont été réinstallés depuis le Népal vers des pays tiers depuis le début du programme de réinstallation au début de 2008. En Thaïlande, l'introduction de la réinstallation dans des pays tiers en 2005 a permis la réinstallation de plus de 50 000 personnes à ce jour.

## VII. Apatridie

52. Il n'est pas possible de quantifier aujourd'hui de façon fiable l'étendue exacte du problème de l'apatridie dans le monde ; il ne fait aucun doute néanmoins que d'innombrables apatrides sont confrontés continuellement à la difficulté d'exercer leurs droits humains, d'obtenir des papiers d'identité, d'enregistrer leurs enfants et d'avoir accès aux procédures. L'élaboration de normes concernant la prévention, la réduction et la protection des apatrides s'est donc poursuivie. Deux Etats<sup>1</sup> ont adhéré à la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie et deux à la Convention de 1954 relative au statut des apatrides. En Europe, la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention de l'apatridie dans le cadre de la succession d'Etat est entrée en vigueur. L'adoption d'une recommandation concernant la nationalité des enfants présentée par le Conseil des ministres du Conseil de l'Europe, contenant un ensemble de principes visant à prévenir et réduire l'apatridie chez les enfants (par le biais, entre autres, de la naturalisation facilitée et de l'enregistrement des naissances de tous les enfants nés sur le territoire), a constitué un jalon important à cet égard.

53. Un certain nombre d'Etats ont pris des mesures positives pour améliorer la législation nationale afin de respecter le droit à une nationalité et, partant, d'éviter l'apatridie. Par exemple, le Bangladesh et le Zimbabwe ont adopté des réformes

---

<sup>1</sup> Le Liechtenstein a accédé aux deux Conventions sur l'apatridie en septembre 2009 alors que la Hongrie a accédé à la Convention de 1961 en mai 2009 et le Malawi à la Convention de 1954 en octobre 2009.

reconnaissant le droit des femmes à conférer la nationalité à leurs enfants à égalité avec les hommes. Le Viet Nam a mis en œuvre une législation révisée ouvrant la voie à une naturalisation facilitée pour les apatrides et au recouvrement de la nationalité d'anciens citoyens, y compris ceux qui sont devenus apatrides lorsqu'ils n'ont pu acquérir une autre nationalité moyennant la naturalisation.

54. Plusieurs pays ont amélioré leurs systèmes d'enregistrement des naissances, cruciaux pour la prévention de l'apatridie, en accordant des dérogations concernant les conditions à remplir pour l'enregistrement des naissances et en assurant l'enregistrement des naissances d'enfants appartenant à des minorités. Un projet conjoint du HCR et de l'UNICEF en Géorgie a aidé les personnes moyennant l'enregistrement et la délivrance de documents d'identité. L'importance de procédures normalisées et efficaces d'enregistrement des naissances et d'établissement de papiers a été réitérée dans une résolution du Conseil des droits de l'homme sur les droits humains et la privation arbitraire de la nationalité<sup>2</sup>. Cet appel particulier aux Etats est important dans la mesure où peu de normes s'appliquent explicitement aux décisions relatives à la nationalité.

55. Le HCR s'est fixé comme priorité une plus grande sensibilisation sur les questions de l'apatridie et la constitution d'une capacité pour les Etats de les gérer comme par exemple au Kenya, en Ethiopie et à Djibouti. Des stages de formation ont été organisés en Europe, au Moyen-Orient et en Afrique. Dans des pays comme l'Ukraine, l'Iraq, le Népal, les projets du HC ont aidé les personnes à acquérir ou à confirmer leur nationalité. En Côte d'Ivoire, le HCR et ses partenaires ont continué de délivrer des papiers d'identité cruciaux aux personnes risquant de devenir apatrides. Une dynamique régionale intéressante a pu être observée en Asie centrale. Un projet régional sur la prévention, la réduction et la protection des apatrides a abouti à une conférence régionale au Turkménistan, co-parrainée par l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE). Les représentants de gouvernements de la région ont échangé leurs meilleures pratiques et mis en lumière plusieurs obstacles persistants à l'éradication de l'apatridie dans la région.

56. En mars 2010, le HCR a publié une note stratégique sur son action visant à s'attaquer à l'apatridie. La note représente un cadre d'action concernant l'apatridie, soulignant les principales questions à régler sur le terrain et pourrait se révéler utile pour les partenaires gouvernementaux des Nations Unies et de la société civile ainsi que pour des organisations régionales.

## VIII. Déplacement interne

57. On compte aujourd'hui dans le monde environ 26 millions de personnes déplacées dans leur propre pays en raison d'un conflit ou d'autres crises complexes ; le plus grand nombre d'entre elles se trouvent en Colombie, en Iraq, au Pakistan et au Soudan. Le nombre de déplacés internes du fait de catastrophes naturelles est encore plus important. Pour la seule année 2008, 36 millions de personnes ont été déplacées par des catastrophes naturelles brutales, y compris 20 millions par des catastrophes liées aux conditions climatiques.

58. Comme l'indique le chapitre II de cette note, le rétrécissement de l'espace humanitaire constitue l'un des principaux défis lancés au HCR, y compris concernant les déplacés internes. Ce phénomène a une incidence disproportionnée sur l'essentiel des déplacés internes vivant à l'extérieur des camps ou des centres collectifs. Pour s'attaquer à ce problème, le HCR et les modules de protection ont cherché, entre autres, à travailler en

<sup>2</sup> Voir A/HRC/RES/13/2 adoptée sans vote le 24 mars 2010.

collaboration plus étroite avec les partenaires locaux qui ont accès aux personnes prises en charge. En Somalie, le module de protection a élaboré un système novateur de recherche de populations en coopération avec des ONG locales, qui a facilité l'accès à des groupes dispersés de déplacés internes. En Colombie, le HCR a mis au point des outils analytiques permettant aux membres du module de protection d'évaluer l'impact de leurs propres activités sur la disponibilité d'un espace humanitaire. En outre, le HCR propose un ensemble de mesures pratiques aux fins de discussions au sein du Comité permanent interorganisations (CPI). Ces mesures incluent l'amélioration des mécanismes de compilation de données sur le nombre et la localisation des déplacés internes et le recours accru au réseautage basé sur la communauté. Le HCR co-préside également, avec le Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires (OCHA) un groupe de travail du CPI sur l'analyse des problèmes rencontrés par les institutions humanitaires dans la sauvegarde de l'espace humanitaire et l'identification des mesures pour y remédier.

59. L'adoption de la *Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique* (Convention de Kampala) par le Sommet spécial des chefs d'Etat et de Gouvernement de l'Union africaine sur les réfugiés, les rapatriés et les déplacés internes en octobre 2009 constitue un jalon important pour la protection des populations déplacées. La Convention est le premier instrument international ayant force de loi régissant les déplacements internes dans toute une région. A ce jour, 25 pays ont signé la Convention et, en février 2010, l'Ouganda est devenue le premier pays à ratifier ce traité. Le HCR s'emploie activement auprès des Etats à la promotion de la ratification et de l'application de cette Convention. En même temps, en l'absence d'une Convention universelle, les *Principes directeurs des Nations Unies relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays* restent au cœur du cadre juridique de protection des personnes déplacées de l'intérieur.

60. Au niveau national, le HCR a été le témoin d'un bond important dans l'établissement de cadres politiques et normatifs pour les déplacés internes. Le HCR a continué d'encourager les Etats à aligner leurs normes nationales sur les principes directeurs. A cet égard, il s'est félicité du Plan d'action de la Géorgie pour les déplacés internes qui établit un cadre d'obligation redditionnelle conforme aux principes directeurs. Au Kenya, le HCR et d'autres membres du module de protection, avec l'assistance cruciale du Représentant du Secrétaire général pour les droits de l'homme des personnes déplacées dans leur propre pays (RSG), ont apporté un appui au Gouvernement dans l'élaboration d'une politique nationale concernant les déplacés internes.

61. Dans sa conduite du module global de protection, qui comporte une responsabilité pour les crises complexes et pour les catastrophes naturelles de son ressort, le HCR a joué un rôle de plus en plus actif en matière d'établissement de normes. Il a en particulier aidé le RSG à réviser le Cadre pour des solutions durables en faveur des déplacés internes qui se propose de mieux faire comprendre le concept des solutions durables pour les déplacés internes, fournissant des orientations générales sur les principes et processus nécessaires à la mise en œuvre de cette solution et aidant à déterminer dans quelle mesure une solution a été trouvée. Le HCR a également aidé le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) à préparer les *Standards professionnels pour les activités de protection menées par les organisations humanitaires et de défense des droits de l'homme lors de conflits armés et d'autres situations de violence*.

62. Le HCR a intensifié ses efforts pour accroître l'efficacité et la prévisibilité des réponses humanitaires des Nations Unies, d'autres organisations intergouvernementales et non gouvernementales dans le domaine de la protection. Trente modules de protection au niveau des pays, dont 21 sont dirigés par le HCR, aident les Etats à s'acquitter de leurs responsabilités de protection à l'égard des déplacés internes et d'autres populations touchées. En Colombie, par exemple, le plan 2010-2011 du HCR et du Gouvernement



colombien a fait fond des efforts déployés par l'Etat pour protéger les déplacés internes. Parmi les interventions prioritaires du HCR en 2009, il convient de citer la protection des communautés dans les situations à risque, l'appui au profilage et à l'enregistrement des terres, et la participation effective des communautés déplacées et des organisations dans l'élaboration des programmes d'assistance et d'autres mesures.

63. Les questions de protection sont moins visibles et plus pernicieuses dans les situations de catastrophe naturelle. Elles peuvent accentuer les inégalités et continuent d'affecter les populations bien après la fin de la crise. Le défi consiste à attirer l'attention sur les problèmes de protection auxquels peuvent se trouver confrontés les déplacés internes et les communautés touchées dans ces situations et d'obtenir une réponse adéquate de la part des acteurs internationaux et nationaux. Alors que la responsabilité primordiale en matière de catastrophe naturelle incombe aux gouvernements, il est certains cas où un appui est nécessaire pour coordonner les activités liées à la protection ou esquisser des stratégies visant à protéger les victimes et à adopter une approche fondée sur les droits dans la réponse concernant les secours et la réhabilitation. Le HCR s'est montré prêt et capable de jouer un rôle moteur à cet égard, grâce à sa présence dans le monde entier, à la meilleure intégration de sa préparation d'urgence et de ses compétences spécifiques en matière de protection, particulièrement au niveau de l'enregistrement, de l'établissement de papiers et de la réponse à la violence sexuelle et sexiste.

64. En conséquence, le HCR a réitéré son engagement à conduire les efforts globaux de protection dans les catastrophes naturelles et a dirigé la réponse du module de protection à trois cyclones successifs qui ont frappé les Philippines. Le module de protection a également été activé à Haïti suite au récent tremblement de terre. Le HCR a accordé un appui au Haut Commissariat aux droits de l'homme pour l'établissement d'une structure de direction, veillant à ce que les préoccupations de protection soient intégrées dans tous les secteurs de la réponse humanitaire – particulièrement eu égard aux abris et à la distribution de vivres – et établissant un système de surveillance de la protection. Les catastrophes aux Philippines et à Haïti ont surtout touché les populations vivant dans des zones urbaines, souvent pauvres. Les opérations dans ces deux pays ont montré l'importance d'établir une liaison avec les organisations locales des droits de l'homme au cours des toutes premières phases de la réponse d'urgence.

## **IX. Conclusions**

65. Cette année marque le 60<sup>e</sup> anniversaire du HCR. De par son rôle unique consistant à protéger et assister les réfugiés, les apatrides et les autres personnes relevant de sa compétence, il opère dans un environnement de plus en plus complexe et difficile. Les réalités du conflit, de la violence et de la persécution continuent d'engendrer des déplacements. Parallèlement, dans un monde où la population ne cesse de croître et de se déplacer, la pulsion de migration s'enracinant dans une multitude de facteurs socio-économiques, politiques et des droits de l'homme, de nouvelles formes et causes de déplacement se font jour. Les catastrophes naturelles, y compris les tremblements de terre, les cyclones et les inondations, ou le phénomène de la sécheresse souvent passé sous silence, n'en sont que quelques exemples. Les modes de déplacement seront à l'avenir de plus en plus influencés par les conditions météorologiques, les dommages écologiques, les changements climatiques, les facteurs liés à l'environnement tels que la raréfaction des ressources et l'inégalité d'accès à ces mêmes ressources.

66. La mobilité ne souffre pas d'obstruction. Les gens se déplaceront à l'intérieur des frontières ou à l'extérieur vers des pays voisins en quête de sécurité, de stabilité et de prospérité de plus en plus loin de chez eux. Ils se dirigeront vers des pays connaissant de grands problèmes de développement et de sécurité, des pays dont les économies sont en

transition ou des pays qu'ils traverseront en route vers les destinations de leur choix. Le défi ne consiste pas à s'opposer au mouvement mais à mieux gérer les questions très délicates qui sont en jeu. La préoccupation constante concernant l'absence d'un partage équitable du fardeau et des responsabilités dans certains contextes complique cette gestion. Cette problématique s'inscrit dans un continuum. L'hébergement de populations importantes et le partage des fardeaux sont des questions liées. Une plus grande solidarité avec les personnes déplacées de force passera certainement par la solidarité entre les Etats. L'heure est venue d'entamer un débat sur le partage de la charge, de la responsabilité et des contours de la protection dans notre monde contemporain.

67. Outre les efforts pour aménager un espace humanitaire, élargir les possibilités de protection, protéger les réfugiés en milieu urbain et mettre à disposition des solutions, le HCR et ses partenaires s'emploient à consolider l'architecture de protection face aux lacunes qui se font jour. La mise en œuvre de solutions durables traditionnelles pourrait devenir plus délicate à une époque de mobilité mondiale, d'instabilité politique et économique, d'urbanisation et de dénuement personnel. Il est néanmoins important de s'attacher à renforcer les communautés et à encourager l'autosuffisance tout en étudiant de nouvelles possibilités, comme par exemple les voies de migration régularisées.

68. Le déplacement forcé, l'apatridie et les mouvements migratoires complexes resteront des problèmes majeurs dans le monde – au plan de leur nature, ampleur et complexité – nécessitant des réponses de protection décisives. Le 60<sup>e</sup> anniversaire du HCR, célébré cette année, ainsi que le 60<sup>e</sup> anniversaire de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et le 50<sup>e</sup> anniversaire de la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie l'année prochaine seront des occasions de sculpter l'avenir, tant au plan opérationnel que conceptuel. De concert avec les gouvernements et les partenaires, le HCR cherchera des solutions à long terme pour toutes les personnes relevant de sa compétence tout en s'attaquant aux causes profondes de l'apatridie et du déplacement ; en avançant des concepts modernes de protection ; en préconisant le respect des normes de protection internationale ; en cultivant les alliances ; en forgeant de nouveaux partenariats ; et en autonomisant les communautés locales.

---