

ASPECTS PRATIQUES DE LA PROTECTION PHYSIQUE ET JURIDIQUE
EU EGARD A L'ENREGISTREMENT

I. INTRODUCTION

1. La définition et l'enregistrement du profil d'une population réfugiée sont cruciaux pour la fourniture efficace d'une protection et d'une assistance. Dans certains afflux massifs récents, le rythme et l'échelle pure du déplacement ont lancé des défis particulièrement impressionnants aux Etats et au HCR qui ont dû enregistrer un grand nombre de réfugiés franchissant les frontières dans un délai très court. Tout en réitérant le rôle important que joue l'enregistrement dans la fourniture de la protection et de l'assistance, il convient de trouver des solutions opérationnelles aux défis actuels en matière d'enregistrement. L'objet de cette note est d'analyser le rôle de l'enregistrement et d'expliquer les caractéristiques du projet PROFILE conçu comme une stratégie du HCR à long terme afin d'améliorer la gestion de l'enregistrement et des opérations sur le terrain.

II. PROBLEMES

A. Rôle de l'enregistrement

2. Un enregistrement adéquat, y compris la délivrance des papiers nécessaires, est une condition préalable à la protection juridique et physique des réfugiés. Tout d'abord, l'accès à l'assistance et aux services pour mettre en oeuvre tout un éventail de droits civils, y compris ceux qui sont liés à la protection (recherche de famille, regroupement familial, liberté de mouvement, droit de ne pas être retourné ou expulsé) découlent d'une identité reconnue et enregistrée¹. L'enregistrement garantit également que chaque membre de la famille est reconnu de façon indépendante, ce qui a des implications toutes particulières pour les femmes et les enfants. En deuxième lieu, l'identification précoce et adéquate réduit le risque de l'enregistrement multiple et l'utilisation de faux papiers, essentiellement aux fins d'obtenir des secours d'urgence supplémentaires. En troisième lieu, l'enregistrement est nécessaire pour planifier et mettre en oeuvre les programmes en faveur des réfugiés, pour gérer les camps et cibler les activités de protection et d'assistance sur le terrain. En quatrième lieu, les Etats, le HCR et les partenaires d'exécution ont besoin de données démographiques raisonnablement exactes pour allouer les ressources, superviser l'exécution et évaluer les interventions. En cinquième lieu, une information fiable en matière d'enregistrement est nécessaire à l'identification, à la planification et à la mise en oeuvre rapide de solutions durables.

3. L'enregistrement recouvre un certain nombre d'activités connexes, y compris l'identification, l'enregistrement des données, la délivrance de papiers, la vérification, le traitement des cas ainsi que la gestion et l'échange de données. L'enregistrement est de plus en plus considéré comme une opération allant au-delà d'un simple recensement de la population réfugiée dans les situations d'afflux massifs. Il s'agit d'un processus permanent visant à recueillir, stocker, actualiser et gérer les données sur les réfugiés, ce qui constitue une gestion intégrée de l'information démographique s'étendant à l'ensemble du cycle des réfugiés depuis le déplacement initial jusqu'à la mise en oeuvre de solutions durables.

¹ Voir également la Conclusion No. 22 (XXXII) de 1981 sur la *Protection des personnes en quête d'asile en cas d'arrivées massives* (A/AC.96/601, par. 57 2)).

B. Contraintes

4. Dans de nombreuses régions du monde, l'enregistrement des réfugiés et les activités connexes se sont révélés incapables de faire face au défi complexe que pose aujourd'hui le déplacement massif. Bon nombre d'opérations de réfugiés dépendent lourdement de méthodes d'enregistrement sur papier, ce qui conduit à un manque d'efficacité et de fiabilité dans la compilation et la gestion des données. Cette inefficacité entraîne un double emploi et une exécution inadéquate des programmes. Les problèmes dans la définition de l'identité des réfugiés ont souvent conduit à un enregistrement multiple et à des fraudes, au commerce des cartes de ration, à des retards au plan de la recherche de famille, du regroupement familial et de la mise en oeuvre de solutions durables. Les systèmes actuels ne peuvent pas non plus faire face avec efficacité aux populations réfugiées mobiles. Les décisions en matière de ressources ne sont pas suffisamment liées à la taille et à la composition réelles de la population. En bref, dans la mesure où la connaissance de la taille, de l'identité et du profil de la population est imparfaite, les interventions en matière de protection et d'assistance ne peuvent être ciblées avec fiabilité.

C. Normes

5. L'enregistrement doit se conformer à des normes fondamentales tout comme l'utilisation à posteriori des informations recueillies. Tout d'abord, la sécurité des réfugiés est une considération primordiale. L'enregistrement des nouveaux arrivants doit se faire dans une zone exempte de toute menace contre la sécurité de la personne et bénéficiant d'un accès sans entrave du HCR. Des mesures de sécurité appropriées doivent être adoptées, y compris si nécessaire la présence de personnel de sécurité au moment de l'enregistrement.

6. En deuxième lieu, les réfugiés doivent être traités avec dignité en tant que personnes dont le sort nécessite la compréhension et la sympathie. Des mesures doivent être prises pour réduire l'anxiété des réfugiés. Parmi ces mesures, on peut citer une information adéquate quant au but et aux modalités d'enregistrement ainsi que la participation des chefs de réfugiés. Au cours de l'enregistrement initial, une attention toute particulière doit être accordée au maintien ou au renforcement de l'unité familiale.

7. En troisième lieu, au cours des toutes premières phases de l'enregistrement, des mesures doivent être prises pour protéger et assister les personnes ayant besoin d'une attention spéciale, y compris les enfants séparés, les adolescents, les femmes seules, les femmes chefs de famille, les réfugiés handicapés et âgés.

8. En quatrième lieu, les renseignements personnels sur les réfugiés doivent faire l'objet d'une protection particulière conformément aux normes internationales. Des mesures telles que l'accès restreint aux données sur papier ou sur support électronique et l'adoption de procédures strictes concernant l'échange d'informations sont nécessaires pour sauvegarder le caractère confidentiel des données personnelles ; cela permettra de réduire le risque d'une utilisation abusive de l'information enregistrée pour éviter d'exposer les réfugiés à un danger potentiel. La coordination entre les partenaires opérationnels est cruciale pour éviter le chevauchement des initiatives d'enregistrement et minimiser ainsi les risques de violer les principes de protection des données.

D. Rôles des Etats et du HCR

9. Les Etats ont pour responsabilité primordiale d'enregistrer et de délivrer des papiers aux réfugiés.² L'enregistrement et la délivrance de papiers permettent aux Etats de prendre des

² Voir conclusion No. 35 (XXXV) de 1984 sur les *documents d'identité pour les réfugiés*, en particulier le paragraphe f) relatif aux situations d'afflux massifs (A/AC.96/651, par. 87 3)) .

mesures adéquates en matière d'accueil, d'allouer des ressources, d'établir des dispositifs appropriés en matière de partage des responsabilités et de préparer la mise en oeuvre de solutions durables précoces. Elles permettent également aux Etats de conserver la trace des non-citoyens sur leur territoire et d'assurer leur traitement adéquat de la part des forces de police et des autorités publiques. Dans les situations où le HCR ne participe pas au processus d'enregistrement, l'accès à l'information gouvernementale sur l'enregistrement est nécessaire pour que le HCR puisse contrôler le bien-être des demandeurs d'asile et des réfugiés et leur accorder si besoin est tout un éventail de services. Il est également reconnu que bon nombre des Etats qui ont ait face à un afflux massif de réfugiés n'ont pas les ressources nécessaires et les connaissances techniques suffisantes pour mener à bien une opération d'enregistrement et pour délivrer aux réfugiés les documents requis. Dans ces cas, le HCR continue d'aider les Etats en fournissant des conseils techniques et une assistance financière. Le HCR oeuvre actuellement à la définition de normes minimales et d'une approche commune dans le domaine de la gestion intégrée des données démographiques avec les Etats et les partenaires opérationnels au titre du projet PROFILE décrit dans le paragraphe suivant.

III. SOLUTIONS OPERATIONNELLES : LE PROJET PROFILE

A. Objectif

10. Dans le cadre de son rôle qui consiste à aider les Etats à s'acquitter de leurs responsabilités en matière d'enregistrement des réfugiés, le Haut Commissariat a lancé le "Projet PROFILE". L'objectif de PROFILE est de renforcer la capacité du personnel du HCR sur le terrain à établir de façon plus exacte la population réfugiée ainsi qu'à recueillir, analyser et utiliser l'information de façon efficace aux fins de protection, de planification, d'exécution et de suivi. PROFILE est une stratégie intégrant un certain nombre d'activités pratiques couvrant :

- le renforcement des procédures clés en matière d'enregistrement et de gestion de la population ;
- l'élaboration et l'adoption systématiques de méthodes de comptage et d'enquête ;
- le développement de logiciels pour la gestion globale des données démographiques ;
- l'introduction d'un système automatisé d'empreintes digitales ou de capacités biométriques semblables ;
- l'introduction de papiers d'identité infalsifiables ;

B. Avantages

11. L'adoption de PROFILE devrait avoir une incidence majeure sur la façon dont les réfugiés sont protégés et assistés ainsi que sur la gestion des opérations du HCR. Parmi les principaux avantages à en attendre, il convient de citer :

- un niveau accru de protection juridique et physique des demandeurs d'asile et des réfugiés ;
- un traitement plus rationnel des cas individuels ;
- des interventions ciblées sur la base des besoins de protection et d'assistance ;
- un effectif moindre pour l'identification et la recherche ;
- des économies dans les domaines de l'enregistrement de masse et de la vérification ;
- l'élimination des gaspillages en limitant les risques d'enregistrements multiples ;
- la disposition de chiffres consolidés et d'indicateurs cumulatifs ;
- une capacité de communiquer plus facilement entre les partenaires opérationnels, y compris les gouvernements hôtes tout en assurant la protection des données.

C. Mise en oeuvre

12. Le HCR a mandaté une étude de faisabilité qui a été menée à bien d'août 2000 à janvier 2003.³ L'étude a conclu que le "Projet PROFILE" est faisable mais qu'il nécessitera des ressources supplémentaires, des ajustements au niveau des procédures et de l'organisation, des améliorations technologiques et qu'il doit être mis en oeuvre de façon échelonnée et régulière.

13. Dans le cadre d'une des toutes premières étapes vers la mise en oeuvre intégrale de ce projet, une unité a été créée à cette fin au sein du HCR pour se charger de toutes les activités d'enregistrement, de recueil de statistiques et d'informations géographiques. Cette unité gèrera le projet sous les auspices d'un groupe de travail interservices. Les principaux partenaires opérationnels du HCR ont été contactés au cours de l'étude de faisabilité et seront étroitement associés à l'élaboration et à la mise en oeuvre de PROFILE.

14. Pour la mise en oeuvre de PROFILE, le HCR cherchera d'importantes ressources initiales auprès des Etats et nouera des partenariats dans le secteur privé par le biais de contributions en espèces. La mise en oeuvre du projet permettra au HCR d'informer les pays hôtes de façon fiable concernant leur population réfugiée. Le projet devrait également bénéficier de la fourniture d'une assistance technique de la part des pays ayant déjà élaboré des systèmes d'enregistrement.

IV. CONCLUSION

15. Pour conclure, les éléments suivants pourraient être examinés :

a) L'enregistrement est un instrument essentiel pour une protection efficace ainsi que pour la planification et la fourniture judicieuse de l'assistance sans oublier la poursuite de solutions durables appropriées. Dans la mesure où l'enregistrement comprend un certain nombre d'activités connexes, y compris l'identification, l'enregistrement de données, les documents, la vérification, le traitement des cas ainsi que la gestion et l'échange de données, la compilation, le stockage, l'actualisation et la gestion des données sur les réfugiés représentent un processus continu. Tout système doit être structuré, en tant qu'instrument intégré de gestion informatisée de la population en couvrant tout le cycle d'une crise de réfugiés depuis le déplacement initial jusqu'aux solutions durables.

b) L'enregistrement et la délivrance des documents adéquats aux réfugiés lors d'afflux massifs doivent être reconnus comme des éléments essentiels de la fourniture d'une protection physique et juridique. Il s'agit de garantir aux réfugiés un accès à leurs droits, y compris la protection contre le refoulement, une assistance adéquate en matière de sécurité de la personne ainsi que la recherche de famille et le regroupement familial.

c) Les opérations ne sont jamais plus efficaces que lorsqu'elles sont planifiées et gérées sur la base de données exactes, fiables, globales et actualisées. L'enregistrement est nécessaire pour planifier et mettre en oeuvre les programmes de réfugiés, gérer les camps et cibler la protection ainsi que les activités d'assistance sur le terrain. Les Etats, le HCR et les partenaires opérationnels ont besoin de données démographiques relativement exactes pour allouer les ressources, superviser l'exécution et évaluer les interventions.

d) Les Etats qui ne l'ont pas encore fait doivent entreprendre des programmes d'enregistrement semblables, si besoin est en coopération avec le HCR.

³ Des exemplaires du rapport sur l'étude de faisabilité, *Study for Scoping of Project PROFILE*, sont disponibles sur demande auprès de l'Unité chargée de l'enregistrement et des statistiques, Département des opérations.

e) PROFILE représente la stratégie du HCR pour faire face aux défis tels que l'enregistrement fiable, la délivrance de papiers d'identité et la gestion des opérations. Sous l'angle de la protection, les activités qui suivent dans le contexte de PROFILE sont particulièrement pertinentes : mise à jour et publication de nouveaux principes directeurs sur la gestion des données démographiques; amélioration de la formation en matière d'enregistrement et de gestion des données démographiques, programme de formation spécialisé, y compris une documentation d'appui; compilation et diffusion des meilleures pratiques en matière de gestion des données démographiques du terrain et distribution aux bureaux concernés. Le projet requiert une collaboration importante entre les Etats, les partenaires opérationnels, le secteur privé et d'autres acteurs intéressés. Les Etats concernés sont invités à examiner ce projet en détail avec le HCR afin d'évaluer l'appui financier technique nécessaire pour que le HCR puisse développer et mettre en oeuvre PROFILE.

f) L'enregistrement et la gestion des données doivent se faire conformément à des normes de base. Les principaux éléments autour desquels ces normes doivent s'articuler sont les suivants : sécurité de la personne, dignité, mesures appropriées pour les individus ou les groupes ayant des besoins spécifiques et protection des données. Ces normes pourraient être développées dans une conclusion spécifique du Comité exécutif, si cela est jugé approprié.