



# Assemblée générale

Distr. générale  
3 juillet 2013  
Français  
Original: anglais et français

---

## Comité exécutif du Programme du Haut Commissaire

### Soixante-quatrième session

Genève, 30 septembre – 4 octobre 2013

Point 5 a) de l'ordre du jour provisoire et annotations

**Examen des rapports sur les travaux du Comité permanent**

**Protection internationale**

## Note sur la protection internationale

### Rapport du Haut Commissaire

#### *Résumé*

Cette note couvre les principaux développements relatifs à la protection des personnes relevant de la compétence du Haut Commissariat pour la période allant de juin 2012 à juin 2013. Il examine les défis de protection liés aux crises nouvelles ou en cours, ainsi que dans le contexte de la migration mixte, et passe en revue les progrès vers la mise en œuvre de solutions durables. Ce rapport aborde également des thèmes clés afférant aux systèmes de protection, y compris les cadres législatifs ; le principe du non-refoulement ; les besoins spécifiques des populations au travers d'une approche sur l'intégration des critères d'âge, de genre et de diversité ; ainsi que la prévention de la violence sexuelle et de genre et la réponse y afférente.

## Table des matières

<i>Chapitre</i>	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction .....	1-5	3
II. Protection dans les situations d'urgence.....	6-15	4
III. Protection des réfugiés .....	16-34	6
A. Cadres législatifs.....	17-21	6
B. Procédures d'asile justes et efficaces .....	22-24	7
C. Sûreté, sécurité et exercice des droits .....	25-30	8
D. Réponse aux besoins spécifiques .....	31-34	10
IV. Protection des réfugiés et migration internationale .....	35-40	12
V. Protection des déplacés internes.....	41-47	14
A. Cadres législatifs.....	42-44	14
B. Défis institutionnels et opérationnels.....	45-47	15
VI. Solutions globales pour les réfugiés et les déplacés internes .....	48-58	16
A. Solutions pour les réfugiés.....	48-55	16
B. Solutions pour les déplacés internes .....	56-57	17
C. Partenariats pour la recherche de solutions.....	58	18
VII. Conclusion .....	59-60	18

## I. Introduction

1. En 2012, le conflit et la persécution ont poussé plus d'un million de personnes – le chiffre le plus élevé sur un peu plus d'une décennie – à franchir une frontière internationale en quête de sécurité. Par ailleurs, 6,5 millions de personnes ont connu le déplacement au sein de leur propre pays. Au cours de cette année agitée, caractérisée par l'insécurité et les troubles dans un certain nombre de régions du monde, la réponse d'urgence a constitué une cible privilégiée des activités de protection du HCR. Sur cette toile de fond, les efforts visant à mettre en place, renforcer et maintenir des systèmes de protection pouvant gérer différents scénarios de déplacement – depuis les flux massifs lors de crises jusqu'à l'identification des personnes ayant des besoins de protection dans le cadre de mouvements mixtes irréguliers – sont plus pertinents que jamais.

2. A tout le moins, les systèmes de protection pour les déplacés de force garantissent que les personnes puissent trouver la sécurité, soit dans leur propre pays, soit à l'étranger ; pour les réfugiés, que leur revendication de protection internationale fasse l'objet d'un examen juste et rapide et, pour les déplacés internes, que leurs besoins soient évalués comme il convient ; qu'ils soient accueillis et traités avec dignité et humanité, dans le respect de leurs droits ; et que les possibilités de reprendre une vie normale leur soient offertes aussi tôt que possible. La fourniture d'une protection incombe en tout premier lieu à l'Etat. Toutefois, elle ne saurait être plus efficace que lorsqu'elle est mise en œuvre en coopération et en partenariat, dans un esprit de solidarité, de partage de la charge et des responsabilités, entre les Etats, de concert avec le HCR, d'autres organisations régionales et internationales ainsi que la société civile.

3. Dans la pratique, les systèmes de protection sont confrontés à des problèmes allant de la sécurité, de la capacité des Etats, des tendances globales en matière de migration et des tensions pesant sur les économies. La gestion de ces défis, tout en veillant à ce que les obligations internationales soient respectées, n'est pas chose facile. Au niveau national, les systèmes de protection exigent une gestion cohérente par l'Etat des aspects juridiques, politiques, administratifs, institutionnels, financiers et autres. Les dispositifs régionaux et mondiaux de partage de la charge et des responsabilités peuvent compléter et appuyer ces systèmes nationaux. Une sage gouvernance, le sens des responsabilités et de l'engagement à l'égard des personnes touchées par le déplacement sont également cruciaux.

4. L'assistance aux Etats en vue de mettre au point et de renforcer leurs réponses et leurs systèmes de protection fait partie intégrante de la fonction primordiale du HCR. Ce dernier, en coopération avec ses partenaires, fournit une assistance technique et opérationnelle aux gouvernements ; préconise et surveille le respect des normes internationales ; intervient auprès des gouvernements, selon qu'il convient ; assume directement diverses fonctions dans de nombreux contextes ; fournit une information et des conseils juridiques aux personnes relevant de sa compétence ; et élabore et facilite la mise en œuvre de stratégies en matière de solutions globales.

5. Cette note examine les efforts déployés au cours de l'année écoulée pour renforcer les systèmes de protection en faveur des personnes relevant de la compétence du Haut Commissariat, particulièrement les réfugiés et les déplacés internes ainsi que les défis que ne cesse de relever le régime international de protection. Elle actualise également la mise en œuvre des engagements pris par les Etats lors de l'Événement intergouvernemental au

niveau ministériel de 2011<sup>1</sup>. Les progrès accomplis dans la prévention et la réponse à l'apatridie font l'objet d'un rapport séparé dans la Note sur l'apatridie présentée cette année (A/AC.96/1123). Sauf mention contraire, tous les documents cités dans cette Note sont postés sur le site [www.refworld.org](http://www.refworld.org).

## II. Protection dans les situations d'urgence

6. La période considérée s'est caractérisée par un certain nombre de crises de déplacement complexes et massives liées aux conflits en République démocratique du Congo, au Mali, au Soudan/Soudan du Sud et en République arabe syrienne. En avril 2013, le nombre total de réfugiés ayant fui la crise en République arabe syrienne depuis son début il y a deux ans, a dépassé 1,3 million de personnes et le nombre de déplacés internes a atteint plus de 4,5 millions. L'absence d'une solution au conflit en République arabe syrienne, le rythme du déplacement et les implications plus larges pour la sécurité et la stabilité régionales en font l'un des conflits les plus complexes auxquels la communauté internationale est confrontée aujourd'hui. Avec des milliers de Syriens quittant chaque jour leur pays en 2013, la capacité de réponse humanitaire a été mise à rude épreuve et les risques ont été multipliés de façon exponentielle.

7. Les troubles au Myanmar et en République centrafricaine ont déraciné des milliers de personnes au cours de la période considérée. La situation en République centrafricaine demeure extrêmement précaire. Par ailleurs, le Haut Commissariat n'a cessé de gérer les conséquences humanitaires des crises de grande ampleur en Côte d'Ivoire, dans la Corne de l'Afrique (Somalie), en Libye et au Yémen.

8. La multiplicité des crises, tant nouvelles que prolongées, a éprouvé la capacité du HCR à fournir simultanément une assistance humanitaire et une protection. Outre les sollicitations multiples pesant sur la capacité opérationnelle du HCR du fait de crises simultanées et de grande ampleur, la complexité de nombreuses opérations – et leur kyrielle de problèmes sécuritaires et logistiques – a compliqué la tâche. Le maintien de l'espace de protection et du caractère civil et humanitaire de l'asile, notamment, est resté au centre des préoccupations. Le transfert des réfugiés loin des zones frontalières précaires a constitué une priorité au Burkina Faso, en Ethiopie, en Mauritanie, au Niger et au Soudan du Sud. De même, la fourniture d'une protection et d'une assistance a été remise en question par le manque d'accès humanitaire en raison de l'insécurité, des obstacles administratifs, de l'éloignement et des difficultés d'accès dans certaines régions.

9. L'enregistrement et l'établissement de pièces d'identité sont restés des éléments clés des stratégies de protection du HCR, y compris lors de crises, dans la mesure où l'établissement de l'identité des réfugiés constitue une garantie contre le refoulement et la condition d'accès aux services, y compris moyennant l'identification précoce des besoins spécifiques. L'enregistrement est tout aussi essentiel pour la mise en œuvre de solutions, y compris la réinstallation. Au Liban, le HCR s'est fixé pour objectif ambitieux d'enregistrer 80 000 réfugiés syriens pour le seul mois d'avril 2013, chiffre qui a pu être dépassé moyennant la modernisation des mécanismes d'enregistrement. Il est toutefois délicat, dans ces circonstances, de recueillir des données globales, y compris des données désagrégées dans le contexte de l'intégration des critères d'âge, de genre et de diversité (AGD).

---

<sup>1</sup> Événement intergouvernemental au niveau ministériel des Etats membres des Nations Unies à l'occasion du soixantième anniversaire de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et du cinquantième anniversaire de la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie, qui s'est tenu à Genève, Suisse, en décembre 2011 (<http://www.unhcr.fr/pages/4da55d6c6.html>).

10. Le HCR s'est également efforcé de jouer un rôle prévisible au niveau de la planification, de la coordination et de la fourniture d'une protection dans les crises de réfugiés, de concert avec ses partenaires. L'échange d'informations s'est révélé crucial dans cette entreprise et le HCR a lancé un certain nombre d'initiatives à cette fin. Il a, par exemple, ouvert des portails web visant à échanger des informations sur la Corne de l'Afrique, le Libéria, le Mali, le Soudan du Sud, la République arabe syrienne et les Soudanais en Ethiopie (voir [www.data.unhcr.org](http://www.data.unhcr.org)).

11. Le régime de protection internationale repose essentiellement sur l'engagement des pays hôtes et de leurs populations. Dans les quatre crises majeures au cours de la période considérée – la République démocratique du Congo, le Mali, le Soudan du Sud/Soudan et la République arabe syrienne – les pays voisins ont, dans l'ensemble, maintenu leurs frontières ouvertes, respecté le principe du non-refoulement et offert un sanctuaire à un nombre très élevé de réfugiés, malgré les implications sociales et économiques importantes de cet afflux pour leur propre pays. En février 2013, la reconnaissance *prima facie* a été accordée par la République démocratique du Congo aux réfugiés venant de République centrafricaine et ayant fui en 2010 et en 2012. La Turquie a officiellement offert aux réfugiés syriens une protection temporaire sur la base de la conclusion n° 22 (1981)<sup>2</sup> du Comité exécutif et a récemment inséré un dispositif de protection temporaire dans sa nouvelle législation nationale sur l'asile. Les efforts des pays hôtes ont sauvé un nombre incalculable de vies et manifestent un engagement commun à l'institution de l'asile.

12. Les Etats hôtes ne peuvent, à eux seuls, assumer le fardeau et la responsabilité. Le financement des Etats donateurs est indispensable à la fourniture d'une protection et d'une assistance adéquates en cas de crise. La solidarité et la coopération internationales exigent également des réponses pratiques de la part des pays de destination éloignés des zones de crise, y compris l'autorisation d'accès à leur territoire et à leurs procédures d'asile. Les décisions prises par les pays de destination de ne pas renvoyer les personnes, non seulement dans leur pays d'origine mais également vers des pays surchargés dans les régions touchées par les crises, ont constitué une contribution importante à cet égard. Le HCR a émis un certain nombre de recommandations demandant aux gouvernements de ne pas renvoyer ces personnes vers des pays ou des régions de ce type. La réinstallation constitue toujours un instrument important de survie dans le contexte des situations d'urgence. Le HCR examine également les moyens de mettre au point des dispositifs plus prévisibles de coopération internationale afin de partager le fardeau et les responsabilités.

13. Il est tout aussi important que la planification d'urgence ne prenne pas simplement en compte l'assistance immédiate mais qu'elle jette les bases de solutions durables afin d'éviter la création de situations prolongées. Des efforts ont été déployés au cours de la période considérée pour étudier des solutions de rechange aux camps et, lorsque cela est inévitable, pour faciliter la liberté de mouvement des réfugiés. Un certain nombre de pays hôtes ont adopté des mesures visant à permettre aux réfugiés d'accéder à l'autosuffisance et d'apporter une contribution à leurs communautés hôtes au cours de leur séjour en exil. Par exemple, dans la région du Kurdistan, en Iraq, les réfugiés syriens ont obtenu des permis de séjour qui leur permettent d'avoir accès aux services et à l'emploi et de jouir d'une liberté de mouvement. Compte tenu du nombre de réfugiés arrivant dans les zones urbaines, le HCR a également mis davantage l'accent sur le recours à une assistance en espèces.

14. Dans les crises de déplacement interne, les défis de protection sont multipliés, y compris les attaques armées ciblées, les assassinats, la violence sexuelle et de genre ainsi que le recrutement forcé, particulièrement des enfants. De concert avec les partenaires opérant dans les situations d'urgence, le HCR ne cesse de réfléchir sur son rôle dans les pays déchirés par la guerre, dans lesquels l'une ou plusieurs des parties au conflit imposent des contraintes à l'espace humanitaire, entravant la fourniture de la protection. L'accès

---

<sup>2</sup> Voir <http://www.unhcr.fr/4b30a264e.html>

limité aux communautés de déplacés internes dans certains pays a rendu extrêmement difficile le suivi de la protection et l'évaluation adéquate des besoins. Dans certains cas, l'accès aux communautés aux prises avec un conflit armé n'est possible que si la communauté elle-même le rend possible. Les systèmes de suivi de la population fondés sur la communauté pour les situations d'accès limité, expérimentés en Somalie, sont adoptés en Afghanistan et au Darfour, Soudan. En Afghanistan et en République démocratique du Congo, de concert avec les partenaires du module de protection, le HCR prévoit de remplacer les systèmes de suivi très techniques par des instruments plus simples, fondés sur la communauté. En République arabe syrienne, le HCR diversifie ses partenariats avec les organisations locales, mettant sur pied un programme de volontaires de proximité et créant un réseau de centres communautaires offrant des orientations, un appui psychosocial à la communauté ainsi que d'autres services aux personnes ayant des besoins spécifiques, notamment les personnes âgées et les personnes handicapées.

15. Au niveau politique, l'année 2012 a été le théâtre d'efforts importants de la part des acteurs humanitaires, dans le cadre de l'Agenda transformatif du Comité permanent interorganisations (CPI)<sup>3</sup>, pour accroître l'efficacité de leurs réponses moyennant une amélioration de la direction, de l'obligation de rendre des comptes et de la coordination des systèmes modulaires – particulièrement dans les situations de grande envergure. En tant qu'institution chef de file pour le module de protection en faveur des déplacés internes, le HCR a pris des mesures pour améliorer la qualité de la programmation en matière de protection, l'intégration des perspectives de protection tout au long de la réponse humanitaire et l'appui de l'adoption d'une planification basée sur les besoins. C'est un point particulièrement nécessaire dans le sillage du Rapport du Groupe d'examen interne de l'action des Nations Unies au Sri Lanka établi par le Secrétaire général. Parallèlement, le HCR a lancé son propre processus interne visant à renforcer, adapter et aligner ses systèmes de réponse d'urgence conformément à ceux que le CPI met au point.

### III. Protection des réfugiés

16. La Convention de 1951 relative au statut des réfugiés (Convention de 1951) et son Protocole de 1967 constituent deux des traités internationaux les plus largement ratifiés. Ils sont complétés par le corpus des droits de l'homme et les instruments régionaux concernant les réfugiés. Au cours de la période considérée, un nombre important de pays ont adopté de nouvelles normes législatives. Néanmoins, il reste des défis à relever, notamment les préoccupations des Etats en matière de sécurité, la surcharge des procédures d'asile et les contraintes économiques. Il est crucial que les mesures prises pour répondre à ces préoccupations renforcent l'institution de l'asile et se gardent bien de la mettre en péril. A ce titre, il convient de citer les obstacles techniques et légalistes à la reconnaissance qui compliquent à l'extrême les procédures nationales de détermination du statut de réfugié. Ces obstacles hypothèquent tout autant l'objet et l'esprit du régime de protection des réfugiés que des systèmes encore frustes. De fait, la période considérée a été le théâtre d'une complexification et d'un déni des responsabilités.

#### A. Cadres législatifs

17. C'est lorsque les composantes législatives, administratives, judiciaires et autres permettent aux Etats d'accueillir et de protéger les demandeurs d'asile et les réfugiés que le régime de protection internationale fonctionne le mieux. Les cadres juridiques nationaux, régionaux et mondiaux constituent une première étape d'importance à cet égard.

<sup>3</sup> Des informations complémentaires sur l'Agenda transformatif sont postées sur le site : <http://www.humanitarianinfo.org/iasc/pageloader.aspx?page=content-template-default&bd=87>

18. Au niveau mondial, aucune nouvelle adhésion aux instruments internationaux ou régionaux relatifs aux réfugiés n'a été enregistrée au cours de la période considérée. En avril 2013, le Honduras a levé ses réserves aux articles 24, 26 et 31 de la Convention de 1951. Toutefois, 70 Etats environ continuent d'imposer des réserves à la Convention de 1951 et à son Protocole de 1967. Le HCR encourage les Etats à envisager l'adhésion et la levée des réserves à ces instruments.

19. Les systèmes de protection régionaux qui s'efforcent d'harmoniser les normes et d'encourager la coopération et l'échange d'informations entre les Etats ont été renforcés au cours de la période considérée. L'Organisation des Etats américains a adopté une résolution sur les réfugiés en juin 2012, soulignant un certain nombre de principes internationaux importants pour la protection des réfugiés, y compris le non-refoulement. En Asie, les Etats membres de l'Association des Nations d'Asie du Sud-Est (ANASE) ont adopté, le 18 novembre 2012, la Déclaration des droits de l'homme de l'ANASE, reconnaissant le droit de chercher asile et d'en bénéficier. Le Bureau européen d'appui en matière d'asile s'est employé à faciliter la coopération pratique entre les Etats membres de l'Union européenne, particulièrement dans les domaines de la formation, de l'information sur le pays d'origine et l'assurance de qualité, ainsi que dans les préparatifs d'un nouveau « mécanisme d'alerte précoce ». De nombreux Etats membres de l'Union européenne ont lancé des processus d'examen législatif, suite à l'entrée en vigueur d'une nouvelle mouture de la Directive « Qualification » au début de 2012, alors que le processus de remodelage d'autres directives et réglementations en matière d'asile s'est poursuivi. Les tribunaux régionaux se sont efforcés d'améliorer le système de protection internationale. Par exemple, la Cour de justice de l'Union européenne s'est fondée sur la Convention de 1951 pour rendre des jugements sur la protection des réfugiés palestiniens en Europe ainsi que sur la persécution religieuse.

20. Les Etats ont également fait progresser leurs lois et politiques intérieures. Des lois nouvelles ou amendées relatives aux demandeurs d'asile et aux réfugiés ont été promulguées dans un certain nombre de pays, y compris la Bolivie (Etat plurinational de), la Chine, le Kirghizistan, le Mexique, le Soudan du Sud et la Turquie. Un certain nombre de pays ont pris des engagements lors de l'Événement intergouvernemental au niveau ministériel pour réviser ou amender leur législation nationale sur l'asile ou adopter de nouvelles lois. A de très rares exceptions, les Etats qui ont pris ces engagements ont entamé, voire achevé, ce processus. Alors que les formes de protection complémentaire se sont développées dans certains Etats, quelques pays se sont embarqués dans des réformes législatives qui se sont soldées par une régression.

21. Le HCR a appuyé tout un éventail de réformes législatives conduites par les gouvernements. Il a également organisé en 2012 des cours de formation sur le droit des réfugiés, concernant le déplacement interne ainsi que la protection juridique en cas de catastrophe naturelle. Le HCR a convoqué deux tables rondes d'experts internationaux sur différents aspects de protection. L'une a traité de l'interprétation et de l'application des instruments régionaux et internationaux concernant les réfugiés pour les personnes fuyant le conflit armé et d'autres situations de violence ; l'autre a examiné la portée, la signification et l'application de la protection temporaire afin de relever les défis contemporains des mouvements de populations mixtes et des crises humanitaires complexes. En avril 2013, le HCR a lancé une version améliorée de sa base de données en ligne sur la protection *Refworld* ([www.refworld.org](http://www.refworld.org)).

## **B. Procédures d'asile justes et efficaces**

22. Des procédures d'asile justes et efficaces constituent une composante clé de tout système de protection internationale. Elles sont indispensables à l'application pleine et entière de la Convention de 1951, de son Protocole de 1967 et d'autres instruments, et permettent aux Etats d'identifier ceux qui doivent bénéficier de la protection internationale

et ceux qui ne peuvent s'en réclamer. Plusieurs Etats ont déployé des efforts pour améliorer leurs procédures d'asile, conformément aux engagements pris lors de l'Événement intergouvernemental au niveau ministériel, y compris le Costa Rica, la République dominicaine et la Grèce. En revanche, certains pays sont revenus sur leurs avancées antérieures en matière de bonnes pratiques ou n'ont pas doté de mécanismes d'application effectifs leurs lois et politiques, pourtant vigoureuses. Les taux de reconnaissance pour certaines populations restent variables selon les régions considérées. Certaines nationalités sont sommairement exclues des processus sans les garanties procédurales nécessaires. On assiste en revanche à une prise de conscience de plus en plus répandue selon laquelle les personnes qui fuient la persécution du fait de leur orientation sexuelle ou de leur identité de genre peuvent revendiquer le statut de réfugié aux termes de la Convention de 1951. Une quarantaine de pays dans le monde accorde l'asile sur cette base et le HCR a publié en octobre 2012 des principes directeurs juridiques sur cette question.

23. Au cours de la période considérée, le HCR s'est engagé fermement avec les autorités étatiques et la société civile à appuyer des procédures nationales d'asile justes et efficaces. Il a publié des orientations sur l'éligibilité et les considérations de protection concernant les demandeurs d'asile venant d'un certain nombre de pays. Les engagements pris par certains Etats des Amériques et d'Europe concernant la participation à des initiatives régionales d'assurance de qualité sont à cet égard bienvenus. Les mécanismes d'audit qualitatif conjoints entre les gouvernements et le HCR sont opérationnels dans plusieurs pays d'Europe centrale. Le HCR s'est efforcé de s'engager plus avant auprès des communautés judiciaires et juridiques moyennant, entre autres, une intervention auprès des tribunaux en tant qu'*amicus curiae* ou expert, grâce à la formation et des relations de partenariat avec l'Association internationale des juges aux affaires des réfugiés. Il a également soutenu des services offrant une aide juridique aux réfugiés, y compris en Argentine, au Brésil et aux Philippines.

24. En l'absence de procédures nationales d'asile effectives, le HCR a effectué une détermination du statut de réfugié, en vertu de son mandat, dans 66 pays et territoires en 2012, et a enregistré environ 113 600 demandes, souvent dans des circonstances complexes. La détermination de statut de la part du HCR, conformément à son mandat, remplit une fonction de protection importante, fournissant la base d'interventions ultérieures telles que la prévention du refoulement, la fourniture d'une assistance humanitaire et la mise en œuvre de solutions durables. En même temps, elle constitue par ailleurs une anomalie : la participation du HCR à la détermination de statut devrait constituer l'exception plutôt que la règle dans la mesure où il ne devrait pas, et de fait ne le peut pas de façon satisfaisante, se substituer aux structures étatiques. Toutefois, bon nombre des opérations majeures de détermination de statut conduites par le HCR le sont dans des Etats qui ont ratifié la Convention de 1951. Certains pays s'abstiennent de recourir au refoulement mais n'assument que très peu leur responsabilité d'identifier les réfugiés sur leur territoire ou de leur accorder les droits qu'il convient, ce qui soulève une vive préoccupation. En 2012, la République démocratique du Congo a assumé la responsabilité de la détermination de statut. Lorsque les Etats ne sont pas en mesure d'assumer cette responsabilité, l'appui des autorités nationales aux opérations entreprises par le HCR à ce titre reste crucial.

### C. Sûreté, sécurité et exercice des droits

25. Le principe du non-refoulement – selon lequel personne ne doit être renvoyé, de quelque manière que ce soit, vers un territoire où sa vie ou sa liberté serait en péril – est au centre de l'institution de l'asile. Le Tribunal de dernier recours de Hong Kong (Chine), par exemple, a estimé, bien qu'il ne soit pas partie à la Convention de 1951 ou à son Protocole de 1967, qu'il existe néanmoins un devoir d'enquête indépendante visant à garantir le respect du principe de non-refoulement. Bien qu'ils restent exceptionnels, un certain nombre de cas de refoulements directs et indirects ont été recensés au cours de 2012. Le refoulement découle parfois d'un accès entravé au territoire ou à la procédure d'asile, mais



il peut également se produire lorsqu'un concept de "pays tiers sûr" est appliqué de façon inappropriée dans le cadre des procédures d'asile ou lorsque des demandes d'extradition sont accordées sans les garanties voulues pour les demandeurs d'asile et les réfugiés. Parmi les cas de refoulement connus du HCR au cours de la période considérée, le HCR est préoccupé par la situation de certains demandeurs d'asile ou réfugiés qui auraient été enlevés dans leur pays de premier asile et seraient réapparus quelques jours plus tard dans leur pays d'origine. Certains de ces cas se sont produits malgré les mesures intérimaires ordonnées par la Cour européenne des droits de l'homme. Des cas avérés de refoulement se sont également produits dans certaines régions d'Afrique, d'Asie et du Moyen-Orient. Le risque de refoulement est aggravé par l'absence de systèmes de sélection dans de nombreux pays, les obstacles juridiques à l'admissibilité aux procédures d'asile, les accords de réadmission mis en œuvre sans les clauses de sauvegarde nécessaires, les renvois de navires transportant des demandeurs d'asile en mer et les fermetures de frontières. Pour régler certains de ces problèmes, le HCR a contribué à de nombreuses activités de formation à l'intention des fonctionnaires de l'immigration dans plusieurs régions, y compris avec l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures, Frontex. En Europe centrale, le processus de gestion des frontières et de protection des réfugiés n'a cessé d'avoir une incidence positive sur l'accès au territoire.

26. L'enregistrement des naissances est indispensable à la protection des personnes relevant de la compétence du HCR, à la prévention de l'apatridie et à la réalisation de solutions durables. Certains Etats en Asie centrale, de même que le Congo, le Kenya, le Pakistan, la République centrafricaine, la République démocratique du Congo et la Thaïlande ont pris des mesures pour améliorer l'enregistrement des naissances, notamment conformément aux engagements pris lors de l'Événement intergouvernemental au niveau ministériel. Les Philippines ont adopté une législation permettant le libre enregistrement des naissances dans la Région autonome musulmane de Mindanao. Des campagnes d'enregistrement des naissances itinérantes pour atteindre les zones d'installation de réfugiés au Kenya et en Zambie ont remporté quelques succès encourageants. Dans le cadre de sa stratégie de protection de l'enfant, le HCR a mis sur pied une équipe de travail à Djibouti pour promouvoir les droits de l'enfant et veiller à ce que les nouveau-nés réfugiés se voient délivrer des actes de naissance. Au Liban, le HCR a produit des documents explicatifs à l'intention des ministères compétents pour régler les problèmes croissants auxquels sont confrontés de nombreux enfants réfugiés syriens pour faire enregistrer leur naissance.

27. La période considérée a également été le théâtre d'efforts visant à améliorer l'établissement systématique de pièces d'identité pour les réfugiés. Conformément aux engagements pris lors de l'Événement intergouvernemental au niveau ministériel, dix Etats parties à la Convention de 1951 ont commencé à délivrer des documents de voyage lisibles à la machine (DVLM) à l'intention des réfugiés – portant le nombre total de pays de 34 à 44. Le HCR a intensifié ses liens de coopération avec l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) et a lancé un guide technique sur l'établissement de DVML lors du symposium annuel de l'OACI sur les DVML, en octobre 2012.

28. Les restrictions à la liberté de mouvement et la détention des demandeurs d'asile et des réfugiés – souvent dans des conditions ne répondant pas aux normes ou assimilables à la vie carcérale – n'ont cessé de susciter la préoccupation du HCR au cours de la période considérée. Des politiques de détention obligatoire ou systématique, y compris aux frontières et dans des lieux isolés, se sont révélées particulièrement problématiques. La détention utilisée comme moyen de dissuasion à l'intention des candidats à l'exil, pour illégale qu'elle soit selon le droit international, constitue une politique déclarée comme telle par quelques gouvernements. Le HCR s'est inquiété de la décision prise par un pays de transférer tous les réfugiés résidant auparavant en milieu urbain vers des camps où leur liberté de mouvement serait restreinte. De nouvelles lignes directrices du HCR sur les critères et normes applicables concernant la détention des demandeurs d'asile et les solutions de rechange à la détention ont été publiées en octobre 2012. Concernant les

alternatives à la détention, un système de sélection électronique a été adopté aux États-Unis d'Amérique pour veiller à ce que ceux qui doivent être détenus le soient de fait ; par ailleurs, plusieurs initiatives pilotes à l'intention des demandeurs d'asile rejetés ont remporté quelques succès aux Pays-Bas. Un certain nombre de discussions bilatérales entre les gouvernements autour des bonnes pratiques recensées en matière d'alternatives à la détention ont été organisées dans plusieurs régions par le HCR. Ce dernier a également continué de faire des représentations auprès des gouvernements lors de détention illégale ou arbitraire et est intervenu en tant qu'*amicus curiae* dans deux affaires traitées par la Cour européenne des droits de l'homme, qui a affirmé qu'un demandeur d'asile ne saurait être détenu aux fins d'expulsion pendant l'examen de sa demande.

29. La politique du HCR sur la protection des réfugiés et les solutions en milieu urbain affirme clairement le droit des réfugiés à exercer leur liberté de mouvement et à s'installer dans les zones urbaines. Le HCR encourage les pays à s'éloigner des politiques strictes d'enfermement dans les camps concernant les réfugiés. Certains États ont pris des mesures pour régler la question des réfugiés urbains de façon positive. En Ouganda, par exemple, les demandeurs d'asile et les réfugiés enregistrés vivent librement dans les zones d'installation ou en milieu urbain, dans la mesure où ils peuvent subvenir à leurs besoins. La République islamique d'Iran a intégré les réfugiés afghans dans son système d'assurance national, alors que l'Inde fournit aux réfugiés des visas de long séjour et étend l'éventail de services auxquels ils ont accès. Au Moyen-Orient, la plupart des réfugiés irakiens et syriens ont trouvé un logement en milieu urbain ou se sont installés auprès de leur communauté hôte et n'ont pas été obligés de vivre dans des camps. L'Éthiopie a également expérimenté une initiative visant à faire sortir les réfugiés des camps, ce qui a permis à certains réfugiés érythréens de se rendre à Addis Abeba. Au cours de la période considérée, le HCR a pris un certain nombre de mesures pour garantir la mise en œuvre efficace de sa politique sur les réfugiés urbains, supervisée et coordonnée par un groupe directeur chargé des réfugiés urbains.

30. L'intolérance, la xénophobie et le racisme peuvent non seulement porter atteinte à la sécurité physique des demandeurs d'asile et des réfugiés mais également conduire à des lois, politiques et pratiques restrictives. C'est ce qu'ont reconnu de nombreux États par le biais d'engagements lors de l'Événement intergouvernemental au niveau ministériel. Le HCR est très préoccupé par les incidents de violence motivée par le racisme dans de nombreuses régions du monde. En Afrique du Sud, le HCR et le corps de police nationale ont coopéré pour mettre en place des mesures visant à répondre à la violence xénophobe, y compris une permanence 24 heures sur 24 et un relevé national des lieux à risque. En Grèce, à l'initiative du HCR et de la Commission nationale pour les droits de l'homme, un mécanisme a été mis sur pied pour suivre les attaques racistes moyennant l'enregistrement d'incidents grâce au témoignage volontaire des victimes. Le Dialogue du Haut Commissaire sur les défis de protection de 2012, sur le thème « Foi et protection », a ouvert la voie dans ce domaine, confirmant la convergence et la complémentarité des principes humanitaires et de protection internationale, d'une part, et les valeurs et traditions religieuses fondamentales, d'autre part. Cependant, beaucoup reste à faire par les gouvernements et les décideurs politiques pour établir clairement que les délits motivés par la xénophobie et la haine ne sont, en aucun cas, acceptables.

#### **D. Réponse aux besoins spécifiques**

31. Une approche AGD intégrale reconnaît que les déplacés internes ne constituent pas un groupe homogène : ils incluent des personnes ayant des besoins et des capacités spécifiques qui doivent être pris en considération. Le HCR a publié deux nouveaux guides "*Need to Know*" : *Working with Older Persons in Forced Displacement* et *Working with Men and Boy Survivors of Sexual and Gender-based Violence in Forced Displacement*. Un recueil des meilleures pratiques dans l'intégration des critères d'AGD a été publié à l'intention des Amériques, soulignant les réalisations dans la région et incluant une liste de

vérification concernant la mise en œuvre d'une stratégie de protection tenant compte de la politique AGD. Le HCR a élaboré un projet visant à renforcer l'identification des fragilités dans les procédures d'asile en Europe. Certains gouvernements ont manifesté leur intérêt concernant l'utilisation de l'analyse AGD et les listes récapitulatives pour la sélection dans leurs programmes d'asile. Le Gouvernement du Népal, le HCR et des partenaires ont, par exemple, conçu un nécessaire de communication à l'intention des réfugiés dans les camps souffrant de troubles de l'ouïe et de la parole (dont bon nombre sont des femmes et des filles) et ont mis en place une formation en langue des signes pour ces réfugiés, les membres de leurs familles et le personnel d'assistance.

32. Environ la moitié des personnes relevant de la compétence du HCR sont des enfants âgés de moins de 18 ans, dont 13 pour cent âgés de moins de cinq ans. Leur protection est restée un défi fondamental en 2012. Le HCR travaille avec un certain nombre de gouvernements dans les Amériques pour améliorer la protection infantile, y compris dans le suivi des engagements pris lors de l'Événement intergouvernemental au niveau ministériel, comme en Colombie, au Costa Rica, en Equateur, aux États-Unis d'Amérique, au Mexique et en République bolivarienne du Venezuela. Au Brésil, le Conseil national de l'immigration a octroyé des visas permanents aux enfants non-accompagnés ou séparés ayant prouvé qu'ils n'avaient pas de famille dans leur pays d'origine ou ailleurs. Le HCR a également lancé son nouveau cadre global pour la protection des enfants en juin 2012. En Afrique et en Asie, 11 pays ont participé à la toute première application de cette stratégie, représentant tout un éventail de contextes géographiques et de camps/milieus urbains. De concert avec un certain nombre de partenaires, le HCR a mené à bien un projet sur la « protection des enfants en chemin » afin de renforcer les interventions visant à répondre aux besoins de protection des enfants non-accompagnés couvrant l'un des itinéraires les plus fréquents en Europe via la France, la Grèce et l'Italie. Le Haut Commissariat a également publié un nouvel instrument : *“Listen and learn: participatory assessment with children and adolescents”* qui fournit des orientations pratiques sur la conduite d'évaluations participatives mieux conçues pour répondre aux besoins de l'enfant.

33. Si le taux global d'inscription scolaire pour les enfants réfugiés est encore faible, des progrès ont néanmoins été enregistrés en matière d'éducation dans de nombreux endroits. En 2012, la nouvelle stratégie d'éducation du HCR a été lancée dans 20 pays qui accueillent aujourd'hui environ 60 pour cent des enfants réfugiés d'âge scolaire. Cette politique donne déjà des résultats positifs dès sa première année de mise en œuvre. Un nouveau partenariat a permis à plus de 176 000 enfants réfugiés de s'inscrire à l'école primaire pour la seule année 2012. La stratégie a également renforcé la collaboration avec les ministères de l'éducation, permettant l'intégration des réfugiés dans les systèmes d'éducation nationale de plusieurs pays, y compris le Rwanda et le Yémen. Le HCR a signé un accord avec le Service jésuite des réfugiés afin d'accroître les possibilités d'enseignement supérieur pour les réfugiés et d'autres personnes relevant de la compétence du Haut Commissariat moyennant les cours en ligne et sur place. L'inscription des enfants dans des établissements scolaires s'est accrue à Dadaab et à Kakuma, au Kenya, ainsi que dans la zone d'installation de Kyangwali, en Ouganda. L'Université Kenyatta, de Nairobi, a également ouvert un campus à Dadaab, offrant des cours aux nationaux kenyans ainsi qu'aux réfugiés. L'expansion du programme de bourses d'Éthiopie à l'intention de l'ensemble des étudiants réfugiés (et pas seulement les réfugiés érythréens) est un point positif à signaler. En Equateur, une nouvelle réglementation facilite l'accès des réfugiés à l'enseignement public en tenant compte de leurs fragilités particulières. L'importance de l'éducation a également été prouvée dans le contexte des situations d'urgence, où elle peut jouer un rôle dans la stabilisation des communautés et ouvrir la voie à la mise en œuvre de solutions durables. L'égalité entre les genres reste un défi mais davantage de succès ont été remportés, y compris au Pakistan, au Tchad et au Yémen.

34. La violence sexuelle et de genre (SGBV)<sup>4</sup> reste un problème inquiétant pour de nombreux réfugiés et demandeurs d'asile. Le HCR continue de mettre en œuvre son *Action contre la SGBV : une stratégie actualisée*, publiée en 2011. A la fin de 2012, 15 opérations avaient utilisé cette stratégie afin d'adapter la lutte contre la SGBV aux besoins locaux. En 2012, un système de tribunaux mobiles a été mis en place par la Cour suprême de l'Etat régional de Somalie, et en Ouganda, un projet pilote de tribunaux mobiles a été établi à la mi-avril 2013 afin d'améliorer l'accès à la justice des réfugiés victimes de violence, y compris la SGBV. Le HCR a entrepris la formation et la sensibilisation des fonctionnaires chargés de l'ordre public en Inde et au Kenya ; il a organisé des campagnes de sensibilisation à l'intention des populations relevant de sa compétence en Azerbaïdjan et en Jordanie ; et établi des systèmes de compilation de données en Colombie. Le HCR et ses partenaires d'exécution ont ouvert une troisième maison sûre pour les lesbiennes, gays, bisexuels, transgenres et intersexués (LGBTI) ayant été victimes de SGBV à Port-au-Prince, en Haïti. En février 2013, le HCR a publié *Too Much Pain: Female Genital Mutilation & Asylum in the European Union - A Statistical Overview*, qui fournit des données des pays d'origine et d'asile afin de mettre en lumière la portée du problème et d'affiner le traitement des demandes d'asile.

#### IV. Protection des réfugiés et migration internationale

35. Le HCR a beaucoup participé aux débats plus larges sur l'asile et la migration, tant au plan politique qu'opérationnel, veillant à ce que les principes de protection internationale soient reflétés dans l'élaboration des réponses face à la migration.

36. La valeur de la coopération régionale à l'initiative de l'Etat pour répondre aux complexités des mouvements mixtes irréguliers a été confirmée au cours de la période considérée. Dans le contexte de la matérialisation du cadre de coopération régionale approuvé lors de la réunion ministérielle du processus de Bali sur l'introduction clandestine, la traite de personnes et la criminalité transnationale en 2011, conformément aux engagements pris par l'Australie et l'Indonésie lors de l'Événement intergouvernemental au niveau ministériel, un Bureau d'appui régional a été ouvert à Bangkok en septembre 2012. Plusieurs projets ont été lancés par ce Bureau, y compris concernant les mouvements maritimes irréguliers ; l'assistance au retour volontaire et à la réintégration ; ainsi que les enfants non-accompagnés et séparés en Indonésie, en Malaisie et en Thaïlande. En Asie centrale, une première réunion des coordonnateurs nationaux principaux dans la région traitant de la question complexe des migrations mixtes a approuvé un projet de cadre de coopération régionale ainsi qu'un plan d'action régional afin de traduire dans les faits le « Processus d'Almaty ». Dans la Corne de l'Afrique et la sous-région du Yémen, le Secrétariat régional chargé des mouvements migratoires mixtes a grandement amélioré la coopération et l'échange d'informations interinstitutions et constitue un modèle intéressant qui pourrait être imité ailleurs. La décision prise par les autorités de Sana'a, au Yémen, d'accueillir une conférence régionale sur les mouvements mixtes irréguliers en 2013, conformément à l'engagement pris lors de l'Événement intergouvernemental au niveau ministériel, est la bienvenue.

37. En 2012, des milliers de personnes, y compris des réfugiés, ont été victimes de sévices graves de la part des réseaux criminels de trafiquants alors qu'ils fuyaient l'est et la Corne de l'Afrique via l'Égypte et Israël. Aux prises avec cette problématique, le HCR a élaboré une stratégie régionale ainsi qu'un plan d'action global pour s'attaquer au trafic et à

<sup>4</sup> Davantage d'informations sur cette question se trouvent dans le document du HCR, *Mise à jour sur les femmes réfugiées : promotion de l'égalité de genre et élimination de la violence sexuelle et de genre*, EC/64/SC/CRP.12 (4 juin 2013), posté sur le site du HCR à l'adresse suivante : <http://www.unhcr.fr/pages/4aac621e179.html>.

l'introduction clandestine de personnes depuis l'est et la Corne de l'Afrique (y compris les itinéraires passant par le Sinaï, entre Djibouti et le Yémen, ainsi que par le nord de l'Afrique vers l'Europe). Dans d'autres régions, le point de rencontre entre la protection des réfugiés et les réponses à la traite des êtres humains a également fait l'objet d'une attention accrue. L'Etat plurinational de Bolivie, le Costa Rica, le Honduras et le Mexique ont adopté des lois progressistes visant à lutter contre la traite des personnes. Le Brésil et le Canada ont pris l'initiative de politiques visant à améliorer la protection des victimes de la traite et des lois interdisant la traite des êtres humains ont également été élaborées au Bénin, en Guinée et au Togo. Il reste troublant de constater qu'un certain nombre de listes de « pays d'origine sûrs » incluent des pays ou des territoires où la traite des êtres humains est commune et où le fait que les victimes puissent avoir besoin d'une protection internationale sur cette base n'est pas pris en compte. Le HCR continue de veiller à ce que les victimes de la traite ayant des besoins de protection internationale soient identifiées et assistées (y compris dans le contexte des procédures d'asile), moyennant la coopération avec les Etats et les organisations régionales y compris l'Allemagne, le Brésil, le Costa Rica, le Mexique, la Suisse, l'Union africaine, le Yémen et la Zambie.

38. Le Plan d'action en dix points sur la protection des réfugiés et les mouvements migratoires mixtes reste le principal instrument du HCR dans le domaine de la protection des réfugiés et la migration internationale. Le HCR a élaboré un recueil d'exemples pratiques en 2012, intitulé le *Plan d'action en dix points*. Dans la région du Pacifique, le HCR a adapté le Plan d'action en dix points au contexte culturel et spécifique des petits Etats insulaires. Au Tadjikistan, la stratégie de gestion des frontières et son plan d'application constituent de bons exemples de l'intégration de considérations en matière de protection des réfugiés dans le contexte d'une stratégie plus large relative aux migrations. Un certain nombre de projets conjoints, notamment entre le HCR et l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), visant à s'attaquer aux mouvements mixtes irréguliers et à la traite des êtres humains sont également en cours d'exécution en Afrique, dans les Amériques et au Moyen-Orient.

39. Les réfugiés, les demandeurs d'asile et les migrants n'ont jamais autant pris la mer qu'en 2012 et 2013, s'embarquant pour des voyages périlleux sur des bateaux surchargés et impropres à la navigation. On a enregistré en Asie une recrudescence particulièrement marquée des mouvements maritimes irréguliers, faisant des centaines de morts. Les mouvements dans le Golfe d'Aden ont également atteint des records en 2012. Parmi les autres sous-régions touchées, il convient de citer les Caraïbes, l'est et le sud de la Corne de l'Afrique ainsi que la Méditerranée. Les efforts déployés par certains Etats côtiers, y compris les Emirats arabes unis, pour se porter au secours des personnes en détresse et pour faciliter leur débarquement ont sauvé un nombre incalculable de vies. Toutefois, le sauvetage des bateaux en détresse ou la réalisation d'un accord quant au pays de débarquement se sont parfois révélés extrêmement difficiles. Ces défis soulignent le besoin urgent de réponses régionales coordonnées. L'Indonésie et le HCR ont co-organisé une table ronde régionale sur les mouvements irréguliers en mer dans la région Asie/Pacifique en mars 2013, sous les auspices du Bureau d'appui régional.

40. Au niveau politique, le HCR continue de participer aux processus régionaux et mondiaux quant à la migration et au développement, dans la mesure où ils sont liés à son mandat en matière de protection internationale. Citons à cet égard l'Initiative Nansen, co-présidée par la Norvège et la Suisse et lancée officiellement en octobre 2012, afin de dégager un consensus sur les meilleurs moyens de s'attaquer aux déplacements transfrontaliers dans le contexte de catastrophes soudaines où la réponse tarde à se mettre en œuvre. Le HCR fournit sa contribution aux préparatifs du Dialogue de haut niveau des Nations Unies sur les migrations internationales et le développement qui aura lieu en octobre 2013, y compris son engagement actuel au sein du Groupe mondial sur la migration et du Forum mondial sur la migration et le développement.

## V. Protection des déplacés internes

41. Les systèmes de protection en faveur des déplacés internes requièrent d'emblée l'établissement de mécanismes visant à répondre aux besoins des populations ainsi que l'adoption d'une orientation vers la recherche de solutions. Alors que les Etats ont la responsabilité primordiale de protéger leurs propres nationaux, d'autres acteurs, y compris le HCR, peuvent les aider à assumer cette responsabilité. Dans les situations de déplacement interne, qu'elles soient d'urgence ou non, le HCR et ses partenaires de protection continuent de traiter, moyennant le suivi, le plaidoyer/la sensibilisation, la création de capacités et les interventions de protection, les problématiques telles que la séparation des familles, les déplacements multiples, les risques liés à la présence de mines, la SGBV, la protection de l'enfant, le logement, les droits fonciers et de propriété, ainsi que la cohésion sociale.

### A. Cadres législatifs

42. L'année 2012 a marqué le vingtième anniversaire de la création du mandat de Rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits de l'homme des personnes déplacées dans leur propre pays ainsi que les efforts concomitants de la communauté internationale afin de se doter de systèmes de protection pour cette population. La principale réalisation au cours de cette période a été l'acceptation graduelle par les Etats de la validité des normes internationales concernant les déplacés internes. En témoignent la reconnaissance croissante des principes directeurs sur les déplacements internes par les Etats ainsi que l'adoption et l'entrée en vigueur de la Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique (Convention de Kampala) et leur insertion respective dans les législations et politiques nationales. Cette reconnaissance est également attestée par un certain nombre d'engagements pris par les Etats lors de l'Événement intergouvernemental au niveau ministériel.

43. La Convention de Kampala, premier instrument traitant spécifiquement du déplacement interne, est entrée en vigueur en décembre 2012. A ce jour, 17 Etats africains l'ont ratifiée, dont huit en 2012, y compris suite aux engagements pris lors de l'Événement intergouvernemental au niveau ministériel. La Convention de Kampala prévoit des obligations spécifiques pour les Etats quant à la protection des déplacés internes, y compris l'adoption de législations nationales, et établit un système pour en contrôler l'application. L'Union africaine a organisé une réunion d'experts juridiques sur la mise en œuvre de la Convention de Kampala en 2012, y compris un examen du projet de législation type. Le HCR a animé le groupe des "Amis de Kampala", réunissant des partenaires parmi les Nations Unies et les organisations non gouvernementales afin de préconiser la ratification et l'application de la Convention de Kampala. Globalement, plus de 25 pays et territoires ont adopté des lois ou des politiques en matière de déplacement interne. En 2012, il convient de citer à cet égard le Kenya ainsi que le Puntland (Somalie).

44. Le HCR n'a cessé de travailler avec les autorités gouvernementales et les partenaires de différents pays pour encourager l'adoption ou le renforcement des lois et politiques nationales concernant les déplacés internes et pour créer une capacité institutionnelle, y compris en Afghanistan, en Côte d'Ivoire, en Géorgie, en Somalie, au Tchad et au Yémen. Le HCR a fourni des conseils et un appui techniques concernant les questions de déplacement interne, y compris moyennant la coopération étroite avec le Rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits de l'homme des personnes déplacées dans leur propre pays. Le HCR renforce également sa capacité globale à promouvoir les lois et politiques concernant les déplacés internes aux niveaux national et régional. En 2012, le HCR a lancé un projet, financé par les Etats-Unis d'Amérique, sur la législation et la création d'institutions concernant les déplacés internes. Ce projet a permis d'apporter un appui et de dispenser des conseils techniques aux opérations conduites en faveur des déplacés internes

en Afghanistan, au Nigéria et en Somalie. Le HCR collabore également avec l'Union interparlementaire à un projet de manuel sur le déplacement interne à l'intention des parlementaires.

## **B. Défis institutionnels et opérationnels**

45. Les normes internationales, régionales et nationales pour les déplacés internes n'ont de sens que si elles sont effectivement mises en pratique. Cela nécessite l'action coordonnée de tout un éventail d'acteurs au sein de l'Etat, y compris les parlements, les autorités locales, régionales et nationales, les institutions judiciaires ainsi que la société civile. On peut citer à cet égard plusieurs illustrations comme, par exemple, en Colombie, où le HCR a noué des relations de partenariat avec le Bureau du Contrôleur pour assurer le suivi des engagements financiers par les ministères compétents en matière de logement et de services essentiels pour les déplacés internes. En Asie, le HCR a conclu un accord avec la Commission des droits de l'homme aux Philippines afin de renforcer ses activités de suivi dans la région autonome musulmane de Mindanao. Il est également essentiel de réduire les tensions éventuelles entre les déplacés internes et les communautés hôtes. En République démocratique du Congo, les relations de partenariat entre le HCR et "*Search for Common Ground*", une ONG internationale, aident les communautés à œuvrer à la résolution non-violente des conflits et à la coexistence pacifique.

46. La coordination interinstitutions pour les déplacés internes est mise en place par le HCR dans 26 pays du monde. Le HCR et ses partenaires du module de protection travaillent avec de nombreux acteurs étatiques et des groupes de la société civile pour identifier les besoins prioritaires. Les activités et les approches de protection doivent s'ancrer dans les normes internationales et être mises en œuvre en tenant dûment compte des circonstances et du contexte. En Côte d'Ivoire, par exemple, le HCR et le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) travaillent avec plusieurs ministères, le Conseil norvégien pour les réfugiés, le Conseil danois pour les réfugiés et d'autres membres nationaux et internationaux du module de protection, pour préconiser l'extension du délai d'enregistrement des naissances au-delà des 90 jours, afin de tenir compte des besoins des enfants nés depuis la clôture des registres d'état civil au cours de la crise post-électorale de 2010-2011. D'autres actions conjointes, y compris en Côte d'Ivoire et au Népal, ont renforcé le concept de la primauté du droit parmi les forces armées et de sécurité, sensibilisé les autorités locales sur les principes humanitaires et contribué à la restitution des terres et des biens. Ces relations de partenariat se poursuivent sous différentes formes, y compris des initiatives conduites par les gouvernements pour intégrer les préoccupations de protection dans les plans pour imprévus et diverses approches de coopération vers la cohésion sociale ainsi que le suivi et le plaidoyer de protection. Au Pakistan, le module de protection a collaboré, avec la Cellule pour le genre et l'enfant de l'Autorité nationale pour la gestion des catastrophes, à la formulation d'une politique de protection sociale dans le contexte des situations d'urgence qui a mis en exergue la protection des populations ayant des besoins spécifiques. Les activités sont déjà en cours pour mettre en œuvre cette politique, y compris l'élaboration d'activités spécifiques pour les personnes âgées et handicapées dans les provinces touchées par des inondations catastrophiques.

47. Dans les scénarios actifs de conflit armé, où ces difficultés sont multipliées, les interventions en faveur de la protection des civils dans le cadre du module de protection ont engrangé des résultats positifs. Par exemple, en Afghanistan, des démarches conjointes ont été entreprises avec les forces militaires et autres corps armés pour assurer la protection des civils suite aux pertes en vies humaines causées par les frappes aériennes.

## VI. Solutions globales pour les réfugiés et les déplacés internes

### A. Solutions pour les réfugiés

48. La nature prolongée de bon nombre des situations de réfugiés, le nombre limité de réfugiés ayant accès à la réinstallation et à l'intégration sur place ainsi que l'impact de la mondialisation sur la mobilité humaine ont incité les Etats et le HCR à élaborer des approches globales pour trouver des solutions aux réfugiés. Une stratégie régionale de solutions globales pour les réfugiés de République démocratique du Congo, dans les Grands Lacs et dans la région d'Afrique centrale, prévoit le recours à la réinstallation de 50 000 réfugiés congolais ainsi que des possibilités d'intégration sur place et un échange d'information pour appuyer les décisions en matière de rapatriement librement consenti. Le HCR élabore également des stratégies globales visant à régler les situations de réfugiés prolongées en Afrique de l'Ouest et en Equateur. En Asie, la stratégie de solutions pour les réfugiés afghans afin d'appuyer le rapatriement librement consenti, la réintégration durable et l'assistance aux pays hôtes, a été lancée lors d'une conférence internationale des parties prenantes en mai 2012.

49. En 2012, 526 000 réfugiés sont rentrés de leur plein gré. Les accords de rapatriement librement consenti prévoient des cadres pour le retour des réfugiés depuis la République démocratique du Congo et le Tchad, alors que le rapatriement librement consenti des réfugiés sri-lankais, essentiellement depuis l'Inde, se poursuit à un rythme constant. Par ailleurs, un grand nombre de réfugiés angolais, libériens et rwandais sont rentrés chez eux en 2012, y compris dans le contexte de l'application des clauses de cessation pour les réfugiés du Libéria et de l'Angola entrées en vigueur le 30 juin 2012. La cessation du statut de réfugié faisait partie des stratégies de solutions globales pluri-annuelles pour ces situations et le HCR continue de travailler avec les gouvernements des pays d'origine et d'asile (tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la région).

50. Les efforts visant à trouver des solutions locales pour les réfugiés se sont poursuivis dans le cadre de plusieurs opérations. L'accent a surtout porté sur l'autosuffisance et les possibilités de moyens d'existence ; la promotion de la coexistence pacifique entre les communautés réfugiées et hôtes, les garanties d'un accès aux terres, au logement et aux services de base, y compris l'éducation et les soins de santé. Le HCR a poursuivi son engagement dans le cadre du processus de Sarajevo pour les réfugiés et les déplacés ainsi que dans le programme de logement régional qui soutient les solutions durables pour les personnes déplacées lors des conflits de 1991 à 1995 en ex-Yougoslavie. Le HCR a aidé le Gouvernement brésilien à honorer son engagement pris lors de l'Événement intergouvernemental au niveau ministériel consistant à favoriser l'intégration sur place des réfugiés. Un certain nombre de développements positifs sont à signaler, tels que la facilitation du processus de naturalisation pour les réfugiés en 2012, y compris dans l'Etat plurinational de Bolivie et en Equateur. Le HCR a publié de nouvelles lignes directrices opérationnelles sur la programmation des moyens d'existence en mai 2012.

51. De concert avec les Etats, le HCR a continué d'examiner comment les possibilités de migration pourraient ouvrir la voie à la recherche de solutions. La liberté de mouvement en vertu des protocoles de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), par exemple, permet aux réfugiés de bénéficier de la protection de leur pays d'origine tout en continuant de vivre et de travailler dans un autre pays de la région. D'autres pays, notamment l'Inde et la République islamique d'Iran, ont régularisé le statut des réfugiés moyennant la délivrance de permis de travail et de résidence. Un atelier a été convoqué par le HCR et l'Organisation internationale du travail, sous les auspices du Forum global sur la migration et le développement, en septembre 2012, afin d'examiner les moyens de renforcer la mobilité économique des réfugiés.



52. L'augmentation du nombre de places de réinstallation mises à la disposition dans le monde, passant de 80 000 à 86 000, constitue une source de réjouissance. L'Australie a doublé son quota, qui s'établit aujourd'hui à 12 000 places, alors que la Belgique est devenue le 27<sup>e</sup> pays à établir un programme permanent de réinstallation annuelle. Parmi les autres développements positifs, il convient de citer le lancement des programmes de réinstallation en Allemagne et en Espagne et les progrès accomplis par plusieurs Etats dans la mise en œuvre de leurs engagements en matière de réinstallation pris lors de l'Événement intergouvernemental au niveau ministériel.

53. Les départs aux fins de réinstallation ont augmenté de 15 pour cent en 2012, bénéficiant à environ 71 300 personnes – bien que ce chiffre soit encore en deçà du nombre de places mises à disposition dans le monde. Des efforts couronnés de succès ont été déployés pour faciliter les départs depuis certains pays grâce à des visas de sécurité accélérés et l'utilisation de vidéo-conférences pour interviewer les réfugiés dans des endroits inaccessibles, y compris au Kenya et en République arabe syrienne. La réinstallation d'urgence a également permis de faciliter les départs rapides de réfugiés particulièrement vulnérables, ainsi que des réfugiés ayant fui la Libye en 2011 et les Iraquiens en République arabe syrienne. Des centres de transit d'urgence ont été de plus en plus utilisés par les pays de réinstallation éprouvant des difficultés à accélérer les départs de cas vulnérables.

54. Les dossiers de réinstallation soumis par le HCR ont diminué de 18 pour cent, ramenant le total à 74 800 personnes en 2012. Toutefois, plus de 11 pour cent des dossiers soumis concernaient des femmes et des filles vulnérables, chiffre dépassant pour la deuxième année consécutive la cible de 10 pour cent indiquée dans la conclusion n° 105 (2006) du Comité exécutif<sup>5</sup>. Les soumissions de dossiers de réinstallation concernant les populations réfugiées se trouvant dans des situations prolongées et ayant besoin de l'utilisation stratégique de la réinstallation ont connu une hausse marquée.

55. Les Consultations tripartites annuelles sur la réinstallation, présidées par l'Australie, sont demeurées le principal forum de consultation et de collaboration afin de promouvoir la réinstallation en tant que solution durable et instrument de protection. Un programme de réinstallation conjoint a été établi par l'Union européenne afin d'accroître l'admission de populations réfugiées ciblées et de groupes vulnérables, y compris dans des situations d'urgence. Un réseau de réinstallation européen et une plateforme internet ont été établis afin d'appuyer ce programme. La collaboration est essentielle pour aider les pays de réinstallation nouveaux et traditionnels à élaborer des programmes d'accueil et d'intégration plus durables en faveur des réfugiés réinstallés, y compris par le biais de dispositifs de jumelage.

## **B. Solutions pour les déplacés internes**

56. Les progrès vers la mise en œuvre de solutions durables en faveur des déplacés internes ont été timides au cours de la période considérée. Le chiffre estimatif de 2,1 millions de déplacés internes rentrés chez eux au cours de 2012 est le chiffre le plus faible jamais enregistré depuis 2003. Un grand nombre de ces retours ont également eu lieu vers des pays ou zones instables, où les flambées de violence ou le manque de moyens d'existence peuvent hypothéquer leur caractère durable, y compris en République démocratique du Congo, aux Philippines, au Pakistan, au Soudan (Darfour) et au Yémen. Les retours de déplacés internes en Côte d'Ivoire et en Libye ont constitué une source d'encouragement au cours de la période considérée. Au Kirghizistan, le retour durable des déplacés internes a été facilité, en partie grâce à la coopération avec le Gouvernement pour

---

<sup>5</sup> Voir <http://www.unhcr.fr/pages/4aae621e18b.html>

la restitution des logements et des terres et l'établissement de titres de propriété. Dans d'autres régions, le conflit resté sans solution et l'instabilité ou la difficulté à intégrer sur place les déplacés internes ont constitué des obstacles à la mise en œuvre de solutions, y compris en Afghanistan, dans les Balkans, dans le Caucase, en Colombie et en Iraq.

57. De concert avec ses partenaires, le HCR s'est efforcé de faciliter le retour ou l'intégration sur place des déplacés internes au cours de la période considérée. En Somalie, le HCR a établi un consortium de retour avec les partenaires humanitaires pour favoriser le retour durable des déplacés internes depuis Mogadiscio vers les zones rurales du pays. En Côte d'Ivoire, le module de protection, animé par le HCR, a joué un rôle clé dans l'établissement d'une stratégie interorganisations tenant compte de la protection pour le retour des déplacés internes vers l'ouest du pays. En Géorgie, le HCR a continué de fournir aux déplacés internes un accès au logement et aux possibilités de moyens d'existence, en lien avec le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD).

### **C. Partenariats pour la recherche de solutions**

58. De façon plus générale, les partenariats avec les acteurs humanitaires et de développement ont caractérisé les activités du HCR dans la promotion de solutions pour les réfugiés et les déplacés internes. Au Soudan, le HCR, la Banque mondiale et le PNUD collaborent à l'Initiative de solutions intérimaires pour favoriser l'autosuffisance des populations réfugiées. Un programme pilote semblable est mis en place par le HCR et le PNUD en Colombie, afin d'étendre cette initiative à 13 sites en 2013, y compris les sites de retour rural et d'intégration sur place en milieu urbain. Le HCR s'est efforcé de promouvoir des solutions pour les personnes relevant de sa compétence par le biais du cadre des Nations Unies « Unis dans l'action », y compris au Rwanda. Trois pays pilotes (Afghanistan, Côte d'Ivoire et Kirghizistan) ont également été choisis pour la mise en œuvre de la décision du Comité des politiques du Secrétaire général concernant les solutions durables, établissant les priorités et les responsabilités en matière de solutions durables pour les réfugiés et les déplacés internes rentrant dans leur pays d'origine.

## **VII. Conclusion**

59. Le conflit, la violence et les violations des droits de l'homme continuent de déraciner un nombre toujours plus important de personnes dans le monde. Les personnes nouvellement déplacées s'ajoutent au grand nombre de ceux qui sont déjà touchés par des situations n'ayant aucune perspective de solution. Par ailleurs, les conflits ont été exacerbés par l'impact simultané de la croissance démographique, de l'urbanisation, du changement climatique et de l'insécurité sur le plan alimentaire, hydrologique et énergétique. L'augmentation de la pauvreté et du chômage a constitué un facteur avéré de troubles politiques et sociaux. Dans ce contexte, les systèmes de protection efficaces – qui respectent le droit d'accès à l'asile et à la sûreté, permettent l'identification des besoins et la détermination juste et rapide des demandes d'asile, garantissent un traitement juste et ouvrent la voie à la reprise d'une vie normale – sont cruciaux.

60. L'établissement, le renforcement et le maintien de ces systèmes pour toutes les personnes déplacées, y compris les réfugiés, les demandeurs d'asile et les déplacés internes, est, et doit rester, un objectif commun. Les systèmes de protection s'enracinent dans l'engagement pris par les Etats d'assumer leurs responsabilités mais dépendent également de la solidarité authentique, de la coopération internationale, du partage de la charge et des responsabilités entre les Etats, de concert avec le HCR et d'autres partenaires. Cet état de

fait a été reconnu par les nombreux engagements d'Etats pris lors de l'Evénement intergouvernemental au niveau ministériel. Le HCR se réjouit par avance de la poursuite de la collaboration avec les Etats pour la mise en œuvre de ces engagements et le renforcement des systèmes de protection.

---