

NOTE SUR LA PROTECTION INTERNATIONALE

I. INTRODUCTION

1. Cette Note sur la protection internationale reprend brièvement les principales problématiques et réponses du HCR, des gouvernements et des autres partenaires pour fournir une protection et trouver des solutions aux réfugiés, aux déplacés internes (DPI), aux apatrides et à d'autres personnes relevant de la compétence du Haut Commissariat entre mai 2008 et mai 2009. Elle s'articule autour de six thèmes principaux : la protection des personnes prises en charge dans les situations d'urgence ; l'amélioration de l'accès à la protection internationale ; la garantie d'une protection des réfugiés dans le cadre de mouvements de migration mixtes ; le renforcement de la mise en œuvre de la Convention de 1951 ; la prévention et la réponse à l'apatridie ; et la recherche de solutions durables aux personnes prises en charge.

2. Le nombre total de réfugiés dans le monde placés sous la responsabilité du HCR au début de 2009 était estimé à 10,5 millions¹, soit une diminution d'un million par rapport à 2008. En revanche, le nombre de déplacés internes du fait d'un conflit est passé à 26 millions, dont 4,6 millions étaient nouvellement déplacés en 2008². Quelque 14,4 millions de déplacés internes bénéficient des activités d'assistance et de protection du Haut Commissariat. Dans les pays disposant de données fiables, au moins 6 millions de personnes étaient reconnues comme apatrides ; toutefois, le chiffre global pourrait être deux fois plus élevé.

II. APERCU

3. Au cours de la période considérée, la poursuite ou l'émergence de crises en Afghanistan, en Iraq et au Pakistan et dans différents pays africains, y compris la République démocratique du Congo, la région du Darfour au Soudan, et la Somalie, se sont traduits par des déplacements massifs. L'espace humanitaire a été réduit du fait de plusieurs facteurs, notamment la nature évolutive du conflit armé ; un plus grand recours par les Etats aux arguments relatifs à la souveraineté ; les effets secondaires du maintien de la paix lorsque cette dernière n'est pas instaurée ; des restrictions en matière d'accès ; des attaques contre le personnel humanitaire. L'accès à l'asile est également devenu plus difficile, y compris du fait de procédures d'interception, de détention et de restriction.

¹ Ce nombre ne comprend pas les quelque 4,7 millions de réfugiés palestiniens relevant du mandat de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA).

² Voir : *Internal Displacement at Record High*, Internal Displacement Monitoring Centre, 1 May 2009.

4. Néanmoins, une majorité d'Etats ont continué d'honorer leurs engagements. Des millions de réfugiés ont pu trouver asile, du moins temporairement, et en dernier recours une solution durable. Alors que des progrès ont été accomplis vers le renforcement de la mise en œuvre de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, des interprétations et pratiques restrictives ont perduré. Le Haut Commissariat a déployé des efforts tout particuliers pour appuyer des initiatives pratiques visant à renforcer la protection des réfugiés dans le contexte de flux migratoires mixtes, moyennant la mise en œuvre de son « Plan d'action en 10 points » sur la protection des réfugiés et la migration mixte. Les efforts visant à améliorer les réponses aux problèmes des réfugiés et des déplacés internes en milieu urbain ont reçu davantage d'attention. L'accent mis par le Dialogue du Haut Commissaire de 2008 sur les situations de réfugiés prolongées a galvanisé les énergies pour trouver des solutions aux situations prolongées. En 2008, presque 2 millions de réfugiés, de déplacés internes sont rentrés chez eux, alors que quelque 65 800 réfugiés bénéficiaient de possibilités de réinstallation débloquées par un groupe croissant de pays de réinstallation.

5. Les modèles de conflit sont devenus plus complexes, tout comme les formes contemporaines de déplacement. Il est devenu de plus en plus évident, par exemple, que les facteurs environnementaux comme la croissance démographique, la diminution des ressources et l'inégalité d'accès à ces dernières, les dommages écologiques et les changements climatiques ainsi que la courbe démographique et la tendance à l'urbanisation auront probablement une incidence plus importante encore sur le déplacement. Le conflit armé, le dénuement extrême et les changements climatiques tendent à se conjuguer pour engendrer davantage de déplacement³. Les implications juridiques du déplacement mû par des facteurs autres que la persécution, les violations des droits humains et la guerre, doivent encore être évaluées avec soin. Les diverses causes profondes du déplacement exigent clairement des besoins et des responsabilités différents en matière de réponse. Toutefois, quelles que soient les réponses requises, le concept de l'asile devra être adéquatement préservé. Le régime de la protection internationale doit être renforcé dans les domaines où il est encore fragile mais assoupli pour répondre à de nouvelles problématiques de déplacement.

III. PROTEGER LES PERSONNES RELEVANT DE LA COMPETENCE DU HAUT COMMISSAIRE DANS LES SITUATIONS D'URGENCE

6. La fourniture d'une protection, y compris l'assistance humanitaire aux réfugiés et aux déplacés internes dans des environnements insécures, est devenue plus difficile au cours de la période considérée. Des conflits distincts mais de plus en plus interdépendants sur plusieurs continents ont continué d'avoir des implications majeures sur la paix et la sécurité mondiale. Ces conflits ont été au cœur des catastrophes humanitaires d'aujourd'hui et ont causé des déplacements importants.

7. En Afghanistan, l'intensification du conflit et le ciblage délibéré des agents humanitaires ont limité l'accès humanitaire à environ la moitié du territoire du pays. Quelque 2,7 millions d'Afghans sont restés en exil au Pakistan et en République islamique d'Iran, dissuadés de rentrer chez eux par la violence et le manque d'accès à la terre et aux moyens

³ Voir : *Changements climatiques, catastrophes naturelles et déplacement humain : une perspective du HCR*, HCR, octobre 2008.

d'existence. En outre, à la fin de mai 2009, quelque 2 millions de personnes étaient déplacées à l'intérieur de la Province-Frontière du Nord-Ouest et des Zones tribales administrées au plan fédéral où l'accès était très limité.

8. En Iraq, les conditions de sécurité se sont améliorées et des élections provinciales se sont tenues dans un climat relativement calme en janvier 2009. Le HCR a aidé le Gouvernement à réunir les conditions propices au retour librement consenti et à la réintégration viable des réfugiés et des déplacés internes. Pour que les retours s'effectuent dans la sécurité et la dignité, des améliorations considérables sont toutefois requises eu égard à la sécurité, le recouvrement des biens (ou l'indemnisation pour ceux qui ne peuvent rentrer dans leur lieu d'origine) et un accès sans entrave et équitable au service public. La situation encore précaire a souligné l'importance de sauvegarder l'asile pour les réfugiés irakiens dans la région et au-delà. Selon les estimations du Gouvernement hôte, la Jordanie et la République arabe syrienne hébergeaient 1,6 million d'Iraquiens alors que 2,6 millions de personnes restaient déplacées à l'intérieur du pays. Le partage de la charge et des responsabilités par la communauté internationale comprend la fourniture d'une assistance matérielle pour les pays d'asile adjacents et de meilleures possibilités de réinstallation pour les Iraquiens vulnérables.

9. Au Darfour, au début de 2009, quelque 2,7 millions de personnes étaient toujours déplacées à l'intérieur du territoire alors que presque 250 000 réfugiés étaient hébergées dans 12 camps administrés par le HCR au Tchad. En mars 2009, le départ forcé et/ou la suspension des activités des 16 organisations non gouvernementales humanitaires et des droits de l'homme au Soudan ont sérieusement réduit la capacité de la communauté internationale à fournir une aide d'urgence ; hypothéqué les initiatives humanitaires ; mis en péril la vie des déplacés internes et des réfugiés tchadiens ; et accentué le risque de tensions plus vives dans les camps ainsi que de nouveaux déplacements affectant la stabilité de la région⁴. L'absence d'un accord politique entre le Gouvernement et les différents mouvements rebelles a sapé la capacité de la Mission Nations Unies-Union africaine de garantir la sécurité aux populations touchées.

10. En Somalie, où le HCR a coordonné les activités de protection et d'abris pour 1,3 millions de personnes déplacées, les conditions de sécurité sont restées très précaires. Bien que 65 000 déplacés internes soient rentrés à Mogadiscio au début de 2009, date à laquelle un nouveau Gouvernement est arrivé au pouvoir et où les troupes éthiopiennes se sont retirées, la reprise des combats a engendré le déplacement de 43 000 personnes en mai. Cela a déclenché de nouveaux mouvements vers les pays voisins, en particulier Djibouti, l'Éthiopie, le Kenya et le Yémen, qui, ensemble, hébergeaient plus de 430 000 réfugiés somaliens à la fin de 2008. La capacité des camps au nord-est du Kenya a été mise à très rude épreuve. En *Somaliland* et au *Puntland*, le HCR n'a pu fournir qu'une protection et une assistance très limitée à 11 000 réfugiés et demandeurs d'asile en raison des contraintes de sécurité et d'accès.

11. La protection des personnes déplacées dans le cadre de conflits locaux anciens, oubliés par les médias internationaux, a également suscité une vive préoccupation. En République centrafricaine, par exemple, quelque 120 000 réfugiés ont été contraints de fuir vers le Tchad

⁴ S/2009/201, 14 avril 2009, par. 58 à 67.

et le Cameroun alors que 200 000 personnes étaient déplacées à l'intérieur du territoire dans un dénuement extrême. Les hostilités en République démocratique du Congo, particulièrement les provinces orientales, ont aggravé la situation humanitaire, provoquant de nouveaux déplacements. Les déplacés internes, dont le nombre est estimé à 1,4 million dans le pays, ont souvent été victimes d'attaques armées, de violence sexuelle et sexiste et de recrutement forcé, y compris d'enfants, par des groupes armés. Le Conseil de sécurité a estimé que la protection des civils constituait la priorité de la Mission des Nations Unies en République démocratique du Congo (MONUC)⁵. Un accord entre les Gouvernements de la République démocratique du Congo et le Rwanda sur le désarmement des milices a ouvert des perspectives de stabilisation dans la région.

12. A l'issue d'une visite à Sri Lanka en avril 2009, le Représentant du Secrétaire général pour les droits humains des déplacés internes a demandé aux Tigres libérateurs de l'Elam tamoul (LTTE) de permettre aux civils de quitter la région et aux forces gouvernementales de respecter la zone de cessez-le-feu, d'autoriser les institutions humanitaires à avoir un accès sans entrave, de respecter la liberté de mouvement des déplacés internes et de maintenir le caractère civil des sites de déplacés internes. Le HCR et ses partenaires ont mis en place une opération humanitaire majeure pour aider les déplacés internes et leur fournir des vivres, des services médicaux et des abris. A la fin mai 2009, les combats avaient pris fin et près de 280 000 déplacés internes avaient été enregistrés.

13. En Colombie, environ 3 millions de Colombiens étaient toujours déplacés à l'intérieur du territoire, dont presque 300 000 dans une situation assimilable à celle de réfugié dans les pays voisins. Les autorités ont pris des mesures positives pour renforcer leur protection, s'inspirant du cadre juridique national déjà bien développé pour la protection des déplacés internes. De graves lacunes au niveau de la mise en œuvre ont néanmoins persisté et en mai 2008 la Cour constitutionnelle a ordonné l'établissement de 13 programmes gouvernementaux pour protéger les femmes déplacées, leur donner un accès prioritaire à l'assistance humanitaire d'urgence et instruire plusieurs cas de violence sexuelle et sexiste. En janvier 2009, la Cour a ordonné des mesures d'urgence pour protéger les groupes autochtones.

14. En Géorgie, sur les quelque 130 000 personnes qui ont fui le conflit en Ossétie du Sud en août 2008, 14 000 étaient toujours déplacées à l'intérieur du territoire au début de 2009. Un groupe supplémentaire de 100 000 personnes était déjà déplacé depuis 15 ans et bon nombre d'entre eux vivaient dans de très mauvaises conditions. Le HCR s'est donc efforcé de créer la confiance, de promouvoir un retour sûr et digne pour ceux qui le souhaitent et d'appuyer l'intégration des déplacés internes sur leur lieu de séjour dans des conditions adéquates lorsqu'aucune autre solution n'était possible.

15. Des crises de plus en plus complexes et des conflits armés ont exposé le personnel humanitaire à de grands périls. Des travailleurs humanitaires ont été délibérément pris pour cible au cours de la période considérée. L'établissement d'un équilibre entre les impératifs de la sécurité du personnel et de la poursuite de l'action humanitaire a pesé encore plus lourd sur la planification des opérations. En 2008, les actes de malveillance ont tué plus d'agents humanitaires que de personnel affecté au maintien de la paix, 260 agents ayant été tués, kidnappés ou gravement blessés lors d'attaques violentes – chiffre encore jamais atteint en

⁵ Résolution 1856 (2008) du Conseil de sécurité.

une année. Environ 60 pour cent de ces attaques ont eu lieu dans trois pays, soit l'Afghanistan, la Somalie et le Soudan. Au Pakistan, un chauffeur du HCR, Syed Hashim, a été tué en février 2009 lors de l'enlèvement d'un fonctionnaire, John Solecki, qui a été détenu pendant deux mois avant d'être relâché.

16. La protection des civils incombe, au premier chef, aux Etats bien que tous les gouvernements ne respectent pas cet engagement. En tant qu'institution humanitaire, le HCR dispose d'une capacité limitée pour garantir la sécurité physique aux personnes prises en charge. Dans certaines situations, la garantie de la sécurité des camps et le maintien de leur caractère civil et humanitaire n'a été possible qu'avec l'appui des forces de maintien de la paix, comme par exemple à l'est du Tchad où leur appui contribue à dissuader les attaques contre les camps, à limiter le recrutement d'enfants et à réduire la menace du banditisme et de la violence sexuelle. Dans la région du Darfour, au Soudan, la violence (y compris la violence sexuelle et sexiste) et l'insécurité, tant à l'intérieur des camps que dans les environs, se sont accrues au cours de la période considérée, des armes circulant à l'intérieur de certains camps. Des jeunes gens oisifs sont entrés en politique et des dissensions avec les chefs traditionnels se sont ajoutées aux tensions dans les camps. L'opération hybride Union africaine-Nations Unies au Darfour a apporté un soutien précieux aux efforts déployés pour régler ces questions.

17. Le HCR a continué de peaufiner sa contribution et a intégré davantage les questions relatives aux déplacés internes dans ses structures, politiques et programmes. Au début de 2009, le HCR s'est engagé, de concert avec ses partenaires du système des Nations Unies, le Mouvement de la Croix-Rouge et la communauté des ONG, dans 28 opérations en faveur des déplacés internes dans le monde afin de protéger et d'assister environ 14,4 millions de personnes déplacées.

18. Dans le cadre du module de protection du Comité permanent interinstitutions (CPI), mis en œuvre en 2009 dans 22 opérations, dont 15 dirigées ou co-dirigées par le HCR, des questions de protection ont été prises en charge grâce à un appui sous forme de personnel et de compétences techniques, y compris par le biais de missions de soutien. Le module a également contribué à développer des outils et des systèmes pour l'évaluation et le suivi des besoins, par exemple eu égard à la violence sexuelle et sexiste et la protection infantile. En novembre 2008, le 1^{er} programme d'apprentissage en matière de déplacement interne à l'intention des cadres supérieurs du HCR a été lancé, réunissant 25 cadres dans les principales opérations en faveur des déplacés internes. Dans les trois modules dirigés par le HCR, de nombreux stages de formation ont été organisés.

19. Au niveau régional, une Conférence ministérielle de l'Union africaine en novembre 2008 a adopté le projet de Convention sur la protection et l'assistance des déplacés internes en Afrique. Le HCR a fourni une aide technique et autre au cours du processus de rédaction. En outre, des Protocoles relatifs à la Déclaration de Dar es Salaam de 2004 sur la paix, la sécurité et le développement dans la région des Grands Lacs, sur la protection et l'assistance aux déplacés internes, les droits fonciers des populations rapatriées ; ainsi que l'action visant à prévenir et contrer la violence sexuelle à l'égard des femmes et des enfants, sont entrés en vigueur en juin 2008. Il faut désormais que les 11 Etats membres de la Conférence

internationale de la région des grands lacs assurent leur mise en œuvre au plan national. Le premier protocole enjoint aux Etats membres d'intégrer les principes directeurs de 1998 sur le déplacement intérieur dans leur législation nationale.

IV. AMELIORER L'ACCES A LA PROTECTION INTERNATIONALE

20. Comme l'a réaffirmé la Commission interaméricaine des droits de l'homme en juillet 2008, l'obligation de non-refoulement qui exige des Etats qu'ils ne renvoient pas des personnes courant un risque de persécution vers leur pays d'origine, soit directement, soit indirectement, est un principe fondamental et bien reconnu du droit international. DLes retours forcés de demandeurs d'asile et de migrants sans avoir évalué leurs besoins de protection internationale, en particulier les arrivées illégales, se sont néanmoins produits de façon réitérée en violation de ce principe. Le HCR a entendu des rapports plausibles selon lesquels des centaines d'Erythréens auraient été détenus et déportés, malgré des appels répétés aux autorités concernées pour qu'elles s'abstiennent de tout retour forcé. Le Haut Commissariat s'est souvent vu refuser l'accès aux centres de détention pour déterminer les besoins de protection internationale en dépit des engagements des Etats d'offrir leur coopération en vertu de l'article 35 de la Convention de 1951 et d'autres normes internationales. Les réfugiés et les demandeurs d'asile ont souvent été détenus pendant des périodes indéterminées, en violation des normes et accords internationaux applicables. Parfois, les populations fuyant les pays d'origine (y compris la Somalie), ayant manifestement besoin *prima facie* d'une protection internationale, se sont vu refuser l'admission à la frontière. En Asie du Sud-Est, le HCR a exprimé de vives préoccupations devant des rapports datant du début 2009 selon lesquels d'importants groupes de réfugiés de la mer avaient été interceptés et rejetés en mer, causant des pertes en vies humaines. En Asie centrale, le retour forcé de réfugiés afghans de longue date en provenance d'Ouzbékistan a suscité une préoccupation toute particulière.

21. Afin d'améliorer la protection contre le refoulement, le Haut Commissariat est intervenu fréquemment en faveur des demandeurs d'asile et des réfugiés menacés de déportation afin de veiller au respect de ce principe. Il s'est attaché à renforcer le suivi en matière de détention à la frontière et a formé des responsables de la police et de l'immigration ainsi que des agents des ONG partenaires dans de nombreux pays quant à leur obligation d'appliquer le principe de non-refoulement ; et il s'est également efforcé d'identifier les besoins de protection internationale et d'assurer l'accès au territoire pour les personnes relevant de sa compétence.

22. L'asile a été considéré sous le prisme de la sécurité dans de nombreuses régions du monde, ce qui s'est traduit par le renforcement des mesures de contrôle de la part des Etats tant aux frontières qu'au-delà de leur territoire. Trop souvent, l'interception a lieu sans un examen suffisamment rigoureux. Les garanties de protection à la frontière ont été moins évidentes en mer et ont été souvent absentes dans le contexte du nombre croissant de contrôles frontaliers en haute mer, y compris exigences en matière de visas, pratiques d'interception, sanctions contre les transporteurs et fonctionnaires de l'immigration dépêchés sur les théâtres d'opération. Les contrôles extraterritoriaux ont continué à être confiés à des acteurs privés, sans que les garanties nécessaires en matière de protection ne soient en place.

23. Le HCR a continué de travailler avec les Etats et les institutions compétentes pour trouver des solutions pratiques à ces questions et traduire les concepts et objectifs de protection en actions concrètes en matière de gestion des migrations et des cas de protection sensibles à la frontière. En Europe, par exemple, des accords de coopération, incluant un suivi frontalier, la formation et l'établissement d'organes conjoints, a été conclu en 2009 entre le HCR, les gardes-frontières nationaux et les ONG dans la plupart des pays d'Europe centrale ainsi qu'avec Frontex, l'organe européen de supervision des frontières. En Angola, le HCR et l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) ont travaillé de concert pour établir des dispositifs semblables de coopération avec la police angolaise aux frontières. En Equateur, le Gouvernement a adopté en 2008 des approches globales en matière de protection dans les zones frontalières moyennant l'aide du HCR. Cette assistance a pris la forme d'un enregistrement renforcé et accéléré des Colombiens par des brigades mobiles dans les zones frontalières, dont beaucoup n'avaient jamais été enregistrés en tant que demandeur d'asile ; de la détermination du statut de réfugié ; de la délivrance de papiers et de l'identification de besoins de protection spécifiques. Une table ronde d'experts à Genève en novembre 2008 a réuni 40 experts venant de différents pays pour préciser la terminologie ; identifier les fonctions clés ainsi que les principaux acteurs des systèmes d'entrée soucieux de protection ; et communiquer les exemples pratiques à l'appui de l'établissement de ces systèmes d'entrée.

24. Conscient des éventuelles considérations en matière de sécurité, le HCR s'est efforcé de trouver avec les autorités des moyens d'assurer le respect du principe de non-refoulement tout en se penchant sur les préoccupations légitimes en matière de criminalité et de terrorisme international que les Etats font tout particulièrement valoir lorsqu'il s'agit d'arrivées non autorisées. Le HCR a collaboré étroitement avec des partenaires du système des Nations Unies pour éviter que le terrorisme ne sape pas la protection des réfugiés et le droit de chercher asile et pour que les personnes ayant besoin de protection internationale ne soient pas exclues de ce droit à tort. Le HCR a également renforcé sa coopération avec le Comité des Nations Unies chargé de la lutte contre le terrorisme et sa direction exécutive, en facilitant la préparation des visites dans les pays. Une coopération renforcée avec Interpol vise à garantir que les droits des réfugiés reconnus, y compris ceux voyageant avec des titres de voyage de la Convention mais se voyant infliger par Interpol des « notices rouges » ainsi que des mandats d'arrêt, soient respectés et que leur cas soit traité de façon prévisible et correcte au plan des procédures.

25. La détention est restée problématique quant à son utilisation, à l'absence de motifs sérieux pour la justifier et aux conditions de détention. Les méthodes de contrainte utilisées en milieu pénal, y compris menottes et autres entraves, n'ont pas été rares. Les possibilités de s'exprimer ont souvent été limitées, particulièrement lorsque les personnes prises en charge n'étaient pas en mesure de se prévaloir d'une protection auprès du Consulat de leur pays d'origine. Dans certains cas, l'impossibilité de toute libération a condamné des personnes à la privation arbitraire de liberté au-delà des termes acceptables, sans la possibilité d'un recours juridique. La détention d'enfants, en tant que réponse et dissuasion à l'entrée irrégulière, est restée très prévalente dans un certain nombre de pays. Parfois les enfants ne pouvaient même pas demander l'asile en raison d'une détention immédiate dès leur arrivée ou ont dû endurer de longues périodes d'attente avant que leur demande d'asile ne soit examinée, ce qui a engendré une détention prolongée.

26. Des améliorations ont néanmoins été enregistrées. En Australie, le Gouvernement a annoncé en juillet 2008 que la détention dans les centres d'immigration ne constituerait qu'un dernier recours, et ce, pour la durée la plus courte possible. Aux Etats-Unis, le Secrétaire du Département de la sécurité intérieure a nommé un conseiller spécial en janvier 2009 pour examiner les conditions prévalant dans le centre de détention du Département ainsi que la faisabilité de dispositifs moins restrictifs et de solutions de rechange communautaires à la détention. Au Canada, les conditions se sont améliorées pour les demandeurs d'asile détenus, y compris ceux qui se trouvent dans les prisons provinciales. Au Liban, le Haut Commissariat a travaillé en étroite collaboration avec les autorités et a pu réduire de façon significative le nombre de personnes détenues relevant de sa compétence. Au Soudan, l'accès à la quasi-totalité des personnes détenues a été assuré et ils ont pratiquement tous été libérés à la fin de 2008. En Jordanie, le Gouvernement a promulgué de nouvelles réglementations concernant la libération des demandeurs d'asile et des réfugiés détenus au motif de violations du droit de séjour et de travail et a facilité l'accès du HCR. En novembre 2008, le HCR a organisé un séminaire de deux jours à Genève pour améliorer la protection des personnes prises en charge détenues, réunissant du personnel du Siège et du terrain ainsi que les représentants de dix institutions partenaires.

27. L'enregistrement est resté une priorité pour avoir accès aux procédures d'asile, à la protection, à l'assistance ainsi qu'aux solutions. Le Haut Commissariat a exprimé ses préoccupations lorsque les gouvernements adoptaient des mesures discriminatoires en matière d'enregistrement ou cessaient d'enregistrer les demandeurs d'asile nouvellement arrivés en provenance de certains pays d'origine. Ailleurs, l'absence ou la déficience des cadres juridiques a porté préjudice aux réfugiés et leur a parfois interdit l'accès aux droits fondamentaux tels que permis de séjour ou même déplacement à l'intérieur du pays. Pour illustrer ces problèmes, au Togo, une initiative à la fin 2008 a permis la régularisation de la situation de presque 1 000 enfants réfugiés oubliés lors d'un enregistrement antérieur : par la suite, ils ont pu participer aux examens scolaires. En Côte d'Ivoire, l'enregistrement a permis à des milliers d'enfants et d'adultes de se voir délivrer des papiers. A l'est du Soudan, une opération de vérification/enregistrement a été effectuée dans 12 camps dans le cadre de la recherche de solutions durables à cette situation prolongée. En Zambie, une opération semblable a permis de former les cadres à l'utilisation du logiciel d'enregistrement *proGres*. En Afghanistan, en décembre 2008, suite à l'achèvement du premier « profil national » identifiant quelque 230 000 déplacés internes, une stratégie a été élaborée pour appuyer la recherche de solutions.

28. Dans de nombreux pays, les documents délivrés aux réfugiés présentaient des lacunes telles qu'elles ne parvenaient pas à protéger les réfugiés contre les abus ou l'extorsion. Certains Etats et le HCR se sont également inquiétés du fait que les titres de voyage de la Convention pour les réfugiés et les apatrides ne répondaient pas aux normes contemporaines. Il convient de réviser et d'actualiser ces titres de voyage pour que les réfugiés et les apatrides ne soient pas entravés dans leurs mouvements. Dans d'autres situations, l'amélioration des documents d'identité ou la prolongation de leur validité ont permis de limiter le risque de harcèlement et d'arrestation pour les demandeurs d'asile et les réfugiés. En Ethiopie, par exemple, un mémorandum signé avec le Gouvernement en avril 2008 a abouti à la délivrance d'attestations à l'ensemble des réfugiés nouvellement arrivés. Au Pakistan, un mémorandum a été signé en mars 2009, indiquant l'intention de prolonger le séjour des réfugiés afghans au

Pakistan de trois ans jusqu'en décembre 2012. Le HCR a également établi un groupe de travail sur les données personnelles des réfugiés afin de renforcer le cadre politique de protection des données propres à l'Organisation.

V. GARANTIR LA PROTECTION DES REFUGIES DANS LE CADRE DE MOUVEMENTS MIGRATOIRES MIXTES

29. Au cours de la période considérée, le HCR a lancé des initiatives en collaboration avec les gouvernements et les partenaires internationaux, régionaux et nationaux dans plusieurs régions pour souligner la dimension de protection des réfugiés dans les mouvements migratoires mixtes. Cette problématique n'a pas seulement trait à l'accès mais également à des questions plus larges. Trois ans après sa publication, le Plan d'action en 10 points est largement reconnu dans un nombre croissant de régions comme un instrument relatif à la protection des réfugiés et à la migration mixte contenant des suggestions pratiques pour l'élaboration de stratégies de migration soucieuses de protection. Le Haut Commissariat a systématiquement utilisé le plan comme outil stratégique de plaidoyer, de liaison avec le Gouvernement et de travail avec les partenaires. Son approche globale, qui s'est efforcé de présenter la protection des réfugiés comme une tâche gérable, a contribué à élaborer ou améliorer le cadre législatif et institutionnel sur les questions de réfugiés et d'asile dans des pays aux prises avec des mouvements migratoires mixtes.

30. L'approche collaborative qui sous-tend le plan s'est révélée essentielle pour renforcer les partenariats existants et pour en édifier de nouveaux. L'une des institutions internationales partenaires les plus importantes au niveau opérationnel est l'OIM. Lors d'une retraite de cadres supérieurs en février 2009, les responsables des deux institutions ont souligné leur engagement à renforcer leurs liens de coopération ; à identifier les domaines et responsabilités clés de chacune des organisations ; et à éviter tout chevauchement. Au niveau du terrain, le HCR et l'OIM se sont attachés, souvent avec d'autres partenaires, à élaborer divers projets et modèles conjoints dans le domaine de la protection des réfugiés et de la migration internationale.

31. Parmi les initiatives visant à renforcer les réponses dans différentes régions, il convient de citer la Conférence régionale de novembre 2008 sur la protection des réfugiés et la migration internationale en Afrique de l'Ouest convoquée conjointement par le HCR et l'OIM, la Communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) ainsi que le Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (OHCHR) à Dakar au Sénégal. La Conférence a permis de souligner trois objectifs stratégiques de protection dont : i) la mise en œuvre des protocoles de la CEDEAO concernant la libre circulation, y compris la promotion de l'intégration sur place des populations réfugiées résiduelles d'Afrique de l'Ouest ; ii) l'amélioration des capacités gouvernementales à identifier et protéger les réfugiés dans le cadre de mouvements mixtes par le biais de procédures d'asile justes et efficaces ; et iii) améliorer les réponses régionales au trafic de personnes.

32. Dans les Caraïbes, où la migration mixte s'est produite le long de routes maritimes et aériennes complexes, le climat politique a été dominé par des préoccupations concernant la sécurité nationale et le contrôle des migrations, souvent au détriment de ceux qui ont besoin d'une protection internationale. Outre le renforcement de la capacité des services d'immigration et des bureaux des médiateurs nationaux des droits humains concernant les

droits des demandeurs d'asile, le HCR a continué d'alimenter le réseau des administrateurs chargés de liaison honoraires qui ont renforcé la capacité de l'Office à surveiller les centres des détention et les points d'entrée.

33. En Asie du Sud-Est, le HCR a encouragé l'accent sur la dimension humaine des mouvements migratoires mixtes, y compris par le biais du processus de Bali, pour veiller à ce que les dimensions de la protection soient dûment prises en compte dans les discussions sur les mouvements irréguliers. Le Golfe d'Aden est également resté une région prioritaire dans la mesure où un nombre croissant de personnes (plus de 50 000 en 2008) ont entrepris le voyage périlleux à travers le Golfe. Bon nombre venaient de Somalie et d'Ethiopie et étaient des réfugiés fuyant la persécution et la guerre civile. Les nouvelles préoccupations en matière de protection dans cette région ont trait à l'augmentation de la piraterie. Parfois les migrants et les réfugiés dans leurs embarcations ont été utilisés comme boucliers humains, mettant en danger la vie d'innocents.

34. Au sud de l'Europe, certains pays ont réagi face aux mouvements mixtes et à l'accroissement des arrivées maritimes par de strictes mesures de dissuasion, y compris des renvois et des refus de débarquer les personnes secourues en mer. La détention systématique, préférée à l'élaboration de solutions à long terme tenant compte des droits et des besoins des demandeurs d'asile, a suscité des préoccupations répétées comme par exemple à Malte et en Grèce. Le HCR a continué de travailler avec les Etats pour offrir des conditions d'accueil adéquates ainsi qu'un accès aux procédures pour les personnes en quête de protection. Il a également demandé des dispositifs renforcés de partage des responsabilités, particulièrement parmi les Etats membres de l'Union européenne, afin d'aider ces pays, tout en soulignant que ces défis n'exemptent pas les Etats de leurs obligations internationales en matière de protection.

35. Le HCR a mandaté une étude visant à examiner les systèmes d'identification et d'aiguillage pour les victimes de trafic dans un certain nombre de pays. Les déficiences de bon nombre de ces systèmes nationaux incluent : l'absence d'un cadre juridique bien structuré permettant d'identifier les victimes de trafic et d'évaluer leur besoin de protection internationale ; le manque de compétences adéquates au niveau interinstitutionnel, de coordination interinstitutions et d'échange d'informations ; et le fait de ne pas reconnaître les besoins de protection internationale des victimes du trafic. Une évaluation interne a révélé quelques lacunes dans la réponse du HCR au trafic de personnes, notamment : les ressources relativement limitées que le HCR a consacrées à cette question ; l'absence d'une approche cohérente en matière de mise en œuvre de la politique du HCR ; différents niveaux d'expérience en matière de trafic humain et le lien avec les activités du HCR. Sur une note plus positive, en octobre 2008, fort de son expérience du trafic, le Costa Rica a statué favorablement sur la première demande de statut de réfugié connue déposée par une victime de trafic dans le pays. L'OIM et le HCR ont continué de travailler de concert pour améliorer la coopération interinstitutions en matière de trafic en élaborant des procédures opérationnelles standard conjointes visant à identifier, protéger les victimes de trafic et former de façon concertée le personnel.

VI. RENFORCER LA MISE EN ŒUVRE DE LA CONVENTION DE 1951

36. A la mi-2009, 147 Etats étaient parties à la Convention de 1951 et/ou au Protocole de 1967. Dans certaines régions du monde, notamment en Asie, au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, le nombre d'adhésions est resté faible. En dépit de traditions bien ancrées d'hospitalité et d'asile dans ces régions, on note une réticence à mettre en place des cadres juridiques plus officiels. Un certain nombre de pays a continué de dépendre du HCR en tant que fournisseur de protection et l'Office a souvent travaillé avec la société civile pour mobiliser les efforts de plaidoyer en vue de la signature et de la ratification de ces deux instruments. Dans le contexte plus large des droits humains, le HCR s'est félicité de la levée par le Royaume-Uni en novembre 2008 de sa réserve à la Convention de 1989 relative aux droits de l'enfant, qui excluait de son champ d'action les enfants en quête d'asile dans le pays.

37. La mise en œuvre de la Convention de 1951 au niveau national s'est révélée inadéquate dans plusieurs pays, particulièrement lorsque les Etats n'ont pris que des mesures limitées pour élaborer des systèmes d'asile nationaux. Dans certains pays d'Afrique et d'ex-Union soviétique, on s'inquiète tout particulièrement du manque d'intégration des lois et structures d'asile dans le corps législatif national, les lois concernant les réfugiés étant distinctes des cadres juridiques concernant l'immigration, l'administration et la constitution. En Asie centrale, on a noté une dégradation importante au niveau de la protection. Bien que les mécanismes et procédures en matière de détermination de statut existent dans tous ces pays, à l'exception de l'Ouzbékistan, des problèmes politiques ont interdit l'accès aux demandeurs d'asile venant de pays voisins.

38. Parmi les exemples de bonnes pratiques nationales, il convient de citer la loi sur les réfugiés adoptée au Nicaragua en juin 2008 qui applique une définition élargie du réfugié, y compris celle contenue dans la Déclaration de Carthagène de 1984 sur les réfugiés ; établit une commission nationale pour les réfugiés ; offre un conseil juridique aux demandeurs d'asile ; et reconnaît le droit des demandeurs d'asile au travail. En République de Corée, un amendement à la loi a également accordé, à compter de la mi-2009, un droit au travail aux demandeurs d'asile. Au Libéria, la Commission des recours et de l'éligibilité des réfugiés a été rétablie avec l'appui du HCR et suite à une formation a pris la responsabilité de la détermination du statut de réfugié. Au Burundi, un Bureau de l'asile a été établi en 2009 suite à l'adoption d'une loi sur l'asile en 2008. Si le HCR se félicite du Pacte sur l'immigration et l'asile adopté par l'Union européenne sous la présidence française en octobre 1988 ainsi que du Plan politique sur l'asile de la Commission européenne, le HCR reste préoccupé par les pratiques divergentes et le manque d'harmonisation dans la région.

39. Une inquiétude persiste concernant l'interprétation restrictive de la définition du réfugié, y compris des interprétations particulières interdisant de fait l'application de la Convention à un groupe entier sur la base de la nationalité, contrairement à l'approche non discriminatoire de la Convention. Avec des taux de reconnaissance parfois très divergents pour des populations similaires ou comparables, des personnes venant d'Iraq, de Somalie et de Sri Lanka ont eu des perspectives très différentes en matière de protection selon le pays (ou même une région du pays) où leur demande était déposée. Ces divergences sont venues d'approches interprétatives divergentes et de problèmes au niveau de la qualité de l'évaluation et du processus décisionnel en matière de demandes et de preuves.

40. Le HCR s'est donc efforcé d'appuyer des initiatives de qualité viables dans différents pays, une coopération pratique ainsi qu'une harmonisation entre les Etats et, si nécessaire, des amendements à la législation existante. En outre, il a fourni des commentaires sur les projets de loi sur l'asile, entre autres en Angola, au Tchad, au Danemark, en Irlande, aux Pays-Bas, en Espagne, en Suisse, en Ukraine et au Royaume-Uni. Le HCR a également produit des notes d'orientation sur les demandes d'asile touchant à l'orientation sexuelle et au genre ainsi que sur les demandes soulevant la question des mutilations génitales féminines ainsi que des principes directeurs concernant l'éligibilité aux fins du statut de réfugié pour les demandeurs d'asile venant d'Erythrée, d'Iraq et de Sri Lanka. Concernant les demandes d'asile liées aux mutilations génitales féminines, le HCR s'est félicité d'une tendance enregistrée dans certains pays comme la Suède qui ont reconnu le statut de réfugié plutôt que d'autres formes subsidiaires de protection. Des interventions *amicus curiae* ont été faites dans plusieurs pays sur les questions telles que le non-refoulement, les exceptions à l'article 33 2) de la Convention de 1951, l'exclusion et la cessation. Le HCR est intervenu auprès de la Cour européenne de justice pour faciliter son interprétation de la directive de qualification de l'Union européenne en particulier eu égard à la cessation, à l'exclusion et à l'interprétation de l'article 1 D de la Convention. La coopération avec l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA) a été renforcée, notamment concernant l'interprétation et l'application de l'article 1 D et du mandat de l'UNRWA.

41. Le HCR a continué de conduire la détermination du statut de réfugié en vertu de son mandat dans les pays où les gouvernements n'étaient pas ou guère engagés dans ce processus. Entre 2003 et 2008, les Etats ont globalement reçu 5 pour cent de moins de demandes d'asile alors que le HCR en a reçu 32 pour cent de plus. En 2008, 82 000 personnes ont demandé le statut de réfugié aux termes du mandat alors que des milliers de personnes ont passé des entrevues pour une détermination *prima facie* auprès du HCR. En 2008, 31 experts en détermination du statut de réfugié ont été déployés dans 14 opérations statutaires au titre du projet du HCR en matière de détermination de statut pour appuyer l'examen des cas, élaborer et renforcer les procédures et former le personnel du HCR, des ONG et des gouvernements. Les partenariats avec les gouvernements ayant une expérience reconnue en matière de détermination de statut pour renforcer la capacité des opérations statutaires et des autorités nationales ont été élargis. Des ateliers concernant le programme d'apprentissage en matière de détermination de statut se sont tenus en Egypte, en République arabe syrienne et en Turquie et l'un sur l'exclusion au Kenya. Les efforts d'appui du HCR, y compris pour garantir le respect des normes procédurales de détermination de statut ont été complétés par les administrateurs chargés de la détermination de statut au plan régional au Kenya, au Liban et en Malaisie moyennant de nombreuses missions d'appui dans les bureaux extérieurs. Une communauté de pratiques en ligne a été lancée, permettant au personnel dans le monde de débattre des questions de détermination de statut dans un forum ouvert, ce qui contribue à renforcer la qualité, la cohérence et l'harmonisation des procédures de détermination de statut du HCR ainsi que le processus décisionnel. Le site d'appui aux décisions de Refworld (<http://www.refworld.org>) a compté parmi ses usagers un nombre croissant d'agents du HCR, de fonctionnaires gouvernementaux, de juges, d'avocats, d'universitaires et d'agents d'ONG. En 2009, le HCR a conclu un partenariat avec la direction néerlandaise de l'immigration et de la nationalité dans le domaine de l'échange d'information, cette direction décidant d'utiliser Refworld en lieu et place de son propre système de compilation de données en vue de faire des économies.

42. Dans de nombreux pays, les conditions d'asile sont restées préoccupantes. La satisfaction des besoins essentiels a également été souvent problématique pour les communautés hôtes. Un trop grand nombre de réfugiés n'ont pas pu jouir des droits que le droit international des réfugiés et ses équivalents nationaux garantissent de façon officielle. A cet égard, l'initiative d'évaluation des besoins globaux du HCR a permis de mieux comprendre les lacunes en matière de protection. Des approches communautaires et des équipes pluridisciplinaires ont permis de veiller à ce que les besoins fassent l'objet de priorités adéquates.

43. Parmi les projets spéciaux du Haut Commissaire en Asie, il convient de citer des initiatives au Bangladesh, en Inde, au Népal et en Thaïlande afin d'améliorer la situation sanitaire et nutritionnelle des réfugiés ; la sécurité des femmes dans les camps et en milieu urbain ; l'accès à l'eau ; ainsi que la prévention de l'anémie au Bangladesh, au Népal, au Pakistan, à Sri Lanka et en Thaïlande. En Afrique, le suivi de la mise en œuvre de projets spéciaux a révélé que l'établissement de centres d'alimentation thérapeutique et le renforcement des services de santé publique au Cameroun avaient contribué à réduire de façon importante les taux de malnutrition pour quelque 60 000 réfugiés ainsi que pour les communautés hôtes à l'est du Cameroun. Au Kenya, les taux de malnutrition et de mortalité néo-natale ont été substantiellement réduits. Le HCR a également travaillé avec le *Roll-Back Malaria Partnership*, allouant des ressources additionnelles importantes en 2007 et 2008 à 15 pays pour intensifier les efforts de lutte contre le paludisme, y compris des milliers de moustiquaires pour les populations réfugiées en Afrique, tout particulièrement les femmes enceintes et les nourrissons courant un risque plus élevé. Le HCR a entrepris diverses activités pour appuyer les activités de prévention, de soins et de traitement du VIH. L'action du HCR s'est concentrée sur la fourniture aux populations prises en charge de l'éventail le plus large possible de soins et de services, y compris l'accès aux programmes nationaux de traitement anti-rétroviral et un appui aux personnes atteintes du VIH ainsi qu'à leurs familles. En 2009, 16 pays africains avaient inclus les réfugiés dans leurs programmes nationaux concernant le VIH/sida.

44. La priorité a été accordée à la situation et aux droits des réfugiés, des déplacés internes et d'autres personnes relevant de la compétence du HCR en milieu urbain. Le respect des droits socio-économiques et civils de ces populations est resté un défi pour les Etats, le HCR et la société civile. Compte tenu des difficultés économiques rencontrées par de nombreux pays d'asile et l'incapacité des gouvernements à répondre de façon adéquate à la pauvreté et aux privations, de nouvelles solutions basées sur le partage de la charge et des responsabilités ainsi que sur des initiatives appropriées d'autosuffisance ont été cherchées. Le HCR, l'Union européenne et un certain nombre de pays européens ont coopéré afin d'identifier les obstacles à l'intégration des réfugiés dans les Etats ne réunissant pas les conditions matérielles pour que les réfugiés deviennent autosuffisants. En 2009, par exemple, les programmes de protection et d'assistance dans des pays voisins de l'Iraq, qui accueillent les populations réfugiées urbaines les plus importantes, ont couvert de nombreuses activités, y compris alimentation, subventions en espèces, articles non alimentaires, soins de santé, éducation, interventions pour prévenir et répondre à la violence sexuelle et sexiste et conseils juridiques et sociaux. Les stratégies en Jordanie et en République arabe syrienne se sont concentrées sur le plaidoyer afin de fournir un accès aux services publics, la décentralisation des services en prenant appui sur les structures communautaires, les activités de proximité et utilisant les nouvelles technologies telles que la messagerie textuelle pour partager l'information.

45. En Amérique latine, le Plan d'action de Mexico de 2004 grâce à son pilier « Villes de solidarité » a contribué à faciliter la mise en œuvre de politiques publiques favorables aux réfugiés dans les zones urbaines. Si l'on compte des exemples de programmes couronnés de succès permettant de créer des emplois et des sources de revenus, notamment moyennant l'établissement de systèmes de micro-crédits pour les réfugiés, les manifestations de bonne volonté de la part des autorités locales doivent encore se matérialiser sous forme d'activités tangibles. A Nairobi, au Kenya, le HCR et ses partenaires communautaires ont eu recours à des évaluations participatives pour atteindre les réfugiés, y compris les femmes réfugiées travaillant à la maison et venant rarement au bureau. Lorsque les évaluations ont révélé que ces femmes n'avaient pas accès à l'information de base quant à leurs droits et aux services disponibles, le HCR a coopéré avec une ONG locale spécialisée dans la formation des personnes au foyer pour leur fournir une formation en cuisine, ménage et soins des enfants, ainsi que des cours d'alphabétisation et de conscientisation pour les aider à s'autonomiser en leur donnant les moyens et l'information nécessaires, ce qui permet de renforcer leur protection.

46. Comme l'a reconnu la Conférence d'examen de Durban qui s'est tenue à Genève en avril 2009, les attitudes xénophobes et les stéréotypes négatifs sur les étrangers sont encore prégnants dans les milieux politiques, les autorités responsables de l'immigration et de l'application de la loi ainsi que dans les médias. Il s'ensuit une violence xénophobe, des assassinats et des attaques contre les migrants, les réfugiés et les demandeurs d'asile. En même temps, la Déclaration finale de la Conférence a appelé les Etats à lutter contre ces attitudes et activités, notamment aux frontières, dans les médias ainsi que dans les réponses et les politiques concernant les réfugiés, les déplacés internes et les apatrides. En Afrique du Sud, où de violentes attaques contre les communautés étrangères ont contraint les demandeurs d'asile et les réfugiés à fuir leur foyer en 2008, le HCR a participé à une stratégie bisannuelle pour promouvoir la coexistence pacifique entre les Sud-africains et les étrangers. En Italie, le Haut Commissariat a figuré parmi les 27 organisations qui ont soutenu une campagne nationale contre le racisme et la xénophobie lancée en mars 2009 et intitulée « Don't Be Afraid, Be Open to Others, Be Open to Rights ».

47. Le HCR a poursuivi ses efforts pour intégrer les droits humains dans tous les domaines d'activités, y compris en encourageant l'intégration des personnes prises en charge et des questions humanitaires pertinentes dans le cadre juridique évolutif des droits humains ; en intensifiant la coopération avec les mécanismes des droits humains et en formant le personnel pour qu'il puisse utiliser de façon efficace les normes des droits de l'homme aux fins de planification, de politique générale, d'orientation et de plaidoyer. Le HCR a eu recours aux mécanismes des droits humains pour renforcer l'égalité d'accès aux droits pour les réfugiés et les déplacés internes. Le HCR a supervisé des procédures thématiques spéciales des Nations Unies ainsi que des rapports de mission qui ont été utilisés par le personnel de protection pour sous-tendre la stratégie et les démarches de protection. Eu égard aux organes de supervision des traités, le HCR s'est félicité du fait que de nombreux Etats avaient mis en œuvre la recommandation de la Conclusion N° 95 (LIV) du Comité exécutif en se penchant sur la situation des personnes déplacées de force dans leur rapport périodique. Les organes de suivi des traités ont systématiquement signalé la mesure dans laquelle les personnes déplacées de force ou les apatrides exerçaient leurs droits. Plusieurs activités ont été mises au point autour du 60^e anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme, y compris les consultations annuelles des ONG organisées par le HCR, un numéro

spécial du *Refugee Survey Quarterly* et les « 16 journées d'action contre la violence sexiste » en novembre 2008 axées sur « Les droits humains pour les femmes et les droits humains pour tous ».

VII. PREVENIR ET REpondre A L'APATRIDIe

48. L'apatridie constitue toujours un problème majeur avec environ 12 millions d'apatrides dans le monde, dont 6,6 millions recensés par le HCR. Malgré diverses tentatives et une attention accrue, comme il est indiqué ci-dessous, les problèmes clés sont restés « l'invisibilité » des apatrides et une mauvaise compréhension de leurs besoins de protection.

49. Des efforts ont été déployés dans plusieurs pays pour identifier et enregistrer les apatrides. Au Kirghizistan, par exemple, le HCR a appuyé une enquête conduite par des ONG partenaires afin d'identifier les apatrides au nord du pays. En conséquence, outre la population déjà connue de presque déjà 10 000 apatrides, 10 000 nouveaux apatrides ont été identifiés et enregistrés. On espère que l'identification et l'enregistrement permettront de faciliter l'acquisition de la nationalité, comme ce qui a déjà été accompli pour 558 apatrides en 2008. Le projet d'identification s'est poursuivi dans les régions méridionales du pays. A la fin de 2008, les Emirats arabes unis ont lancé une grande campagne d'information et d'enregistrement parmi la population *Bidoon* et ont commencé d'examiner les demandes de nationalité.

50. Dans d'autres pays, les antennes juridiques financées par le HCR ont permis à des milliers de personnes d'apporter la preuve de leur nationalité ou d'en acquérir une et d'obtenir des pièces d'identité. Ces efforts ont été particulièrement importants dans des pays où l'apatridie ne cesse d'augmenter ou perdure car l'information relative à l'acquisition de nationalité est difficile à obtenir ou que les exigences en termes de preuve sont trop complexes ou que le processus est trop coûteux pour la personne concernée. Des projets à long terme apportant cet appui existent dans un certain nombre d'Etats pour faire face à l'apatridie prolongée résultant de la succession d'Etats comme en Ukraine et en Fédération de Russie. Des programmes plus récents en Iraq et au Népal se sont efforcés de veiller à ce que des dispositifs favorables dans les nouvelles lois adoptées sur la nationalité permettent de réduire l'apatridie dans la pratique.

51. Des projets similaires de grande envergure en Bosnie-Herzégovine, au Monténégro, en Serbie et en ex-République yougoslave de Macédoine ont fourni une information, notamment sur l'enregistrement des naissances et des actes civils ainsi que des documents d'identité à un grand nombre de personnes. Cela s'est révélé particulièrement important pour la communauté Rom et les déplacés internes qui risquaient tout particulièrement d'être confrontés à des problèmes en matière de nationalité. En Serbie, l'aide juridique a été complétée par un appui du HCR à l'informatisation des données des registres civils. Par ailleurs, des communautés biharies/ourdouphones au Bangladesh ont pu obtenir des cartes d'identité nationales et voter lors des élections nationales qui se sont tenues en décembre 2008. Cela a conforté l'avancée majeure enregistrée ces dernières années dans une situation prolongée touchant 250 000 à 300 000 personnes.

52. Plusieurs Etats ont promulgué des réformes législatives qui devraient permettre de prévenir et de réduire l'apatridie. L'Australie a apporté des amendements à sa législation sur la nationalité conformément à la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie. Le Viet Nam a adopté une loi révisée sur la nationalité qui, entre autres, permet la naturalisation de résidents apatrides de longue durée. La Géorgie et l'ex-République yougoslave de Macédoine ont adopté une législation visant à faciliter la naturalisation des apatrides.

53. Malgré ces développements positifs, l'invisibilité fréquente des populations apatrides explique qu'il soit difficile de mesurer les progrès globaux. En outre, de nouveaux cas d'apatridie n'ont cessé de survenir et des situations se sont prolongées du fait que de nombreux Etats n'ont pas réussi à s'attaquer aux causes de l'apatridie, y compris des dispositions législatives mal rédigées ou discriminatoires. Deux adhésions aux Conventions des Nations Unies relatives à l'apatridie ont été enregistrées au cours de la période considérée, l'Autriche est devenue le 63^e Etat partie à la Convention de 1954 alors que la Finlande est devenue le 35^e Etat partie à la Convention de 1961.

VIII. TROUVER DES SOLUTIONS DURABLES AUX PERSONNES PRISES EN CHARGE

54. Trop de réfugiés sont restés sans solution durable viable pendant trop longtemps. L'appel lancé dans l'Agenda pour la protection de 2002 pour une plus grande cohérence permettant d'intégrer le rapatriement librement consenti, l'intégration sur place et la réinstallation dans une approche globale des solutions durables est restée pertinente. Une coopération et un appui résolu et soutenus sont cruciaux et, au cours de la période considérée, le HCR s'est attelé à renforcer les engagements internationaux, particulièrement en faveur d'initiatives visant à résoudre les situations de réfugiés prolongées. En 2008, le Haut Commissaire a lancé une nouvelle initiative pour créer de nouvelles possibilités de solutions aux situations de réfugiés prolongées et, dans l'intérim, améliorer la qualité de la vie des populations vivant en exil pendant de longues périodes⁶. La situation des quelque 5,7 millions de réfugiés ayant vécu en exil pendant plus de 5 ans a suscité une préoccupation toute particulière en raison des effets graves et préjudiciables d'un déplacement à long terme sur les réfugiés eux-mêmes ainsi que sur les gouvernements et communautés hôtes. Cinq situations ont fait l'objet d'une attention prioritaire : les réfugiés afghans en République islamique d'Iran et au Pakistan ; les réfugiés rohingya au Bangladesh ; les réfugiés bosniaques et croates en Serbie ; les réfugiés burundais en République-Unie de Tanzanie et les réfugiés érythréens à l'est du Soudan. Le Dialogue du Haut Commissaire de 2008 sur les défis de protection, consacré aux situations de réfugiés prolongées, a conclu que : chaque situation requiert la solution qui lui est propre mais en général la volonté politique constitue l'ingrédient à la fois le plus crucial et le plus illusoire ; une évaluation honnête et équilibrée doit faciliter une compréhension commune de ce qu'impliquent la solidarité internationale et le partage de la charge et qu'il convient ensuite de mettre en œuvre avec vigueur ; et les solutions durables doivent être envisagées de façon globale et mises en œuvre de façon complémentaire.

⁶ EC/59/SC/CRP.13, 2 juin 2008.

55. La recherche de solutions globales aux situations de réfugiés prolongées a continué d'engranger des résultats. Plus de 16 000 réfugiés de Myanmar ont quitté la Thaïlande et plus de 13 000 Bhoutanais ont quitté le Népal en 2008 dans le cadre d'initiatives de réinstallation de grande envergure. En République-Unie de Tanzanie, le Gouvernement a continué de mettre en œuvre un programme d'intégration sur place à l'intention de 176 000 réfugiés burundais qui ont fui leur pays en 1972 alors que l'appui au rapatriement librement consenti était offert à ceux qui optaient pour le retour. Les réfugiés burundais arrivés en République-Unie de Tanzanie plus récemment sont également rentrés chez eux en grand nombre, comme les réfugiés du Sud-Soudan vivant au Kenya, en Ouganda et dans d'autres Etats voisins. En Sierra Leone, une approche globale a été adoptée. Avec la preuve d'un retour à la paix et à la stabilité régionales, le HCR a déployé des efforts importants pour trouver des solutions aux réfugiés, tant avant qu'après sa recommandation de juin 2008 selon laquelle la clause de cessation pouvait être invoquée pour les réfugiés sierra-léonais à compter du 31 décembre 2008. Une assistance sous forme de transport et de subventions en espèces a été offerte aux réfugiés sierra-léonais souhaitant rentrer chez eux. La réinstallation à grande échelle a pris fin mais restait une option pour ceux qui avaient des besoins spécifiques. Le HCR a lancé une initiative d'intégration sur place dans le pays, fournissant une aide à l'intégration au niveau communautaire et également moyennant des plans de développement national permettant aux réfugiés d'avoir un statut de résidents en vertu des protocoles de la CEDEAO sur la libre circulation des personnes.

56. L'autosuffisance ne constitue pas une solution durable en soi mais constitue le fondement de l'exercice des droits civils, politiques, sociaux, économiques et culturels des réfugiés et est une condition préalable à la mise en œuvre d'une solution durable digne. Cet objectif a de plus en plus de chances d'être atteint par le biais de projets concertés avec les acteurs du développement. Parmi les exemples positifs, il convient de citer un programme conjoint des Nations Unies au Bangladesh, une initiative dans les zones d'accueil de réfugiés au Pakistan et des projets d'autosuffisance en Papouasie-Nouvelle-Guinée pour faciliter l'intégration économique des réfugiés dans les communautés hôtes. Au Yémen, le HCR, en partenariat avec l'Organisation internationale du travail (OIT) et la Commission européenne, a lancé une évaluation globale des moyens d'existence en vue de faciliter l'élaboration et la mise en œuvre d'activités d'autosuffisance en faveur des réfugiés dans les camps, les zones d'installation et les zones urbaines.

57. Le retour vers l'Afghanistan a représenté le Programme de rapatriement librement consenti le plus important du HCR, quelque 278 000 réfugiés enregistrés étant rentrés moyennant l'assistance du HCR. Alors que l'année 2008 a enregistré un taux de rapatriement plus élevé que prévu, le HCR est préoccupé de voir que ces mouvements ont été motivés par l'insécurité croissante et la dégradation des conditions de vie pour les réfugiés dans les pays hôtes – particulièrement dans les zones urbaines – plutôt que par une amélioration significative des conditions prévalant dans le pays d'origine. Le HCR a consacré l'essentiel de ses efforts à l'appui de la réintégration des rapatriés. La gravité de ce problème est largement illustrée par le fait qu'environ 10 pour cent des Afghans qui sont rentrés ont été à nouveau déplacés alors que d'autres ont fui une nouvelle fois le pays. La Conférence internationale de Kaboul en novembre 2008 sur le retour et la réintégration a marqué un jalon dans la définition des zones de retour et de réintégration au niveau des plans de développement et dans l'importance qui leur a été donnée dans la stratégie afghane de développement national.

58. Parmi d'autres mouvements de rapatriement notoires en 2008, il convient de citer le retour de quelque 95 000 réfugiés burundais, essentiellement depuis la République-Unie de Tanzanie, y compris plus de 30 000 depuis d'anciennes zones d'installation établies après l'afflux de 1972 ; presque 11 000 réfugiés libériens, essentiellement en provenance du Ghana ; 54 000 rapatriés vers la République démocratique du Congo ; 64 500 rapatriements assistés vers le Sud-Soudan en provenance d'Ethiopie, du Kenya et de l'Ouganda ; et 7 000 réfugiés mauritaniens rentrés avec l'aide du HCR.

59. Si le HCR n'a pas été en mesure d'encourager les retours vers l'Iraq à ce stade, il a mis en place un mécanisme par le biais duquel les rapatriés peuvent demander une assistance. Cet appui inclut des subventions en espèces, des articles non alimentaires, la réhabilitation des logements, les nécessaires d'abris d'urgence, les projets d'éducation, d'eau et d'assainissement ainsi que l'aide juridique. En 2008, le nombre total de retours s'est établi à 25 600 réfugiés et 196 000 déplacés internes. Le HCR a déployé plusieurs de ses agents depuis la Jordanie vers l'Iraq pour appuyer ce processus.

60. Le rythme des retours et le succès du rapatriement et de la réintégration constituent deux des indicateurs de progrès les plus tangibles dans tout processus d'établissement de la paix. Les obstacles particuliers au retour dans ces situations sont restés les litiges fonciers, la pénurie de mécanismes pour régler ces différends et l'absence de suivi concernant la réintégration des anciens combattants. La résolution adéquate de ces questions nécessite une collaboration étroite au sein des Nations Unies, telle que celle qui a eu lieu entre le HCR et la Commission d'établissement de la paix au Burundi. Le Conseil de sécurité est resté sensible à la corrélation cruciale entre l'établissement de la paix et le retour au foyer, comme l'a montré la référence dans la résolution 1830 du Conseil de sécurité (août 2008) au besoin de réunir les conditions propices au retour volontaire sûr, digne et viable des réfugiés et des déplacés internes en Iraq. La participation des réfugiés et des déplacés internes au processus de paix a également fourni des perspectives critiques sur les causes du conflit et a contribué à impliquer toutes les parties prenantes à l'établissement et au maintien de la paix. Le HCR se félicite de la résolution 1820 du Conseil de sécurité (2008) visant à renforcer les réponses à la violence sexuelle et sexiste perpétrée dans le cadre d'un conflit et à accroître la participation des femmes aux négociations de paix. Dans ce contexte, le HCR a participé par exemple à un groupe de travail sur la justice transitoire au nord de l'Ouganda afin de favoriser la mise en œuvre de réparations aux personnes ayant subi des atteintes sexuelles ou sexistes.

61. L'initiative des Nations Unies « Unis dans l'action », essentiellement ciblée sur les activités de développement, s'efforce de parvenir à une meilleure intégration et une plus grande cohérence au niveau des Nations Unies et fournit un nouveau forum permettant de jeter un pont entre les secours et le développement. Ce cadre stratégique à l'appui du développement socio-économique global est bien adapté au soutien du processus d'intégration sur place dans le pays d'asile ou à la réintégration dans le pays d'origine des personnes prises en charge. Le HCR a participé étroitement à l'initiative dans cinq des huit pays pilotes, c'est-à-dire en Albanie, au Mozambique, au Pakistan, au Rwanda et en République-Unie de Tanzanie.

62. Le HCR a continué d'accorder une attention particulière aux possibilités d'intégration sur place. En Afrique, la stratégie de solutions globales en République-Unie de Tanzanie a couvert l'examen de demandes de naturalisation présentées par quelque 158 200 réfugiés

burundais depuis l'afflux de 1972. D'autres possibilités se sont fait jour pour les réfugiés congolais venant de la République démocratique du Congo en Angola, des Congolais venant de la République du Congo au Gabon, des Ghanéens au Togo, des Nigériens au Cameroun, des Togolais au Ghana et des Rwandais dans plusieurs pays. En Europe, le HCR s'est efforcé de réduire les obstacles à l'intégration identifiés par une récente étude appuyée par la Commission européenne sur l'intégration sur place des réfugiés en Ukraine, au Bélarus et en République de Moldova. Le Gouvernement de l'ex-République yougoslave de Macédoine a adopté une stratégie pour 2009-2015 concernant l'intégration des réfugiés et des étrangers. En Asie, la naturalisation de quelque 3 000 anciens réfugiés cambodgiens au Viet Nam a enregistré des progrès. En Amérique latine, les programmes « Villes de solidarité » et « Frontières de solidarité », dans le cadre du Plan d'action de Mexico, avaient pour but de faciliter l'autosuffisance et l'intégration sur place. Ils ont particulièrement bénéficié aux réfugiés colombiens en Equateur, au Panama et en République bolivarienne du Venezuela ainsi qu'aux réfugiés urbains au Costa Rica, en Argentine et au Brésil.

63. Les efforts de réinstallation se sont intensifiés en 2008 en tant qu'instrument de protection, dans le cadre d'une stratégie globale de recherche de solutions durables et comme moyen de partager la charge et les responsabilités. Plus de 121 000 dossiers de réinstallation présentés et 65 800 départs enregistrés en 2008 ont représenté une augmentation de 22 et 32 pour cent respectivement par rapport à 2007. Les dossiers présentés par des femmes dans les situations à risque ont augmenté de 42 pour cent. Un nouveau programme d'apprentissage à la réinstallation a contribué à la régularité au niveau de la qualité et à la prévisibilité des présentations de cas. Le HCR a établi un groupe d'experts sur la lutte contre la fraude et élaboré une politique générale et des principes directeurs pour la procédure en la matière.

64. La plupart des dossiers et des départs aux fins de réinstallation provenaient d'Asie, particulièrement de Thaïlande, du Népal et de la Malaisie. Une approche globale de la protection et de la recherche de solutions durables a permis à la réinstallation de créer et de maintenir un espace de protection, particulièrement dans des pays comme la Chine, l'Inde, l'Indonésie et la République islamique d'Iran. Le HCR a accru ses capacités en matière de traitement de la réinstallation en Afrique, comme en témoigne une augmentation de 30 pour cent des cas présentés sur le continent. Le plan d'action de Mexico et son programme de réinstallation solidaire a permis à plus de 100 réfugiés colombiens de s'installer en Argentine, au Brésil, au Chili, au Paraguay et en Uruguay en 2008. Quelque 215 Palestiniens ont été enregistrés au Brésil et au Chili. Les besoins de réinstallation parmi les réfugiés irakiens restent conséquents. En 2008, plus de 33 500 Iraquiens ont été aiguillés vers la réinstallation, dont 25 000 vers les Etats-Unis. Le HCR a également poursuivi ses efforts pour trouver des solutions durables aux réfugiés palestiniens venant d'Iraq. Le transfert de quelque 1 400 Palestiniens résidant à Al Waleed vers un nouveau site a été achevé avec succès en novembre 2008.

65. Le Haut Commissariat a continué de lancer des appels pour l'augmentation des places de réinstallation - en particulier pour les dossiers retenus, les cas urgents et médicaux - et a préconisé l'établissement de programmes de réinstallation par davantage d'Etats. Le HCR s'est félicité du projet pilote de réinstallation au Japon concernant 90 réfugiés de Myanmar en Thaïlande ainsi que des efforts pour établir un projet de l'Union européenne concernant la réinstallation. Malheureusement, la crise économique mondiale a incité quelques pays de réinstallation à suspendre ou à ralentir leur programme de réinstallation.

66. Le Centre de transit d'urgence de Timisoara en Roumanie est devenu opérationnel suite à la signature d'un accord tripartite entre le HCR, l'OIM et le Gouvernement roumain en mai 2008. Le Centre peut héberger jusqu'à 200 réfugiés courant des risques immédiats de protection dans le premier pays d'asile, en attendant que leur cas soit examiné. Des dispositifs similaires sont prévus aux Philippines et au Burkina Faso.
