

Protection internationale

Politiques de protection et conseils juridiques

En ce qui concerne les politiques de protection et les conseils juridiques, le Département de la protection internationale (DPI) s'est, pour l'essentiel, fixé les objectifs suivants : (i) parvenir à des politiques et à des interventions de protection cohérentes, prévisibles et crédibles en veillant à ce que l'UNHCR demeure un partenaire fiable et l'une des principales autorités pour les questions juridiques liées aux déplacements forcés, et en dispensant aux pouvoirs publics, aux organisations internationales et aux juristes ou magistrats des conseils quant aux problèmes et aux politiques de protection ; (ii) renforcer la protection de toutes les personnes relevant de la compétence de l'UNHCR en élaborant des législations et des normes internationales applicables aux déplacements forcés et en influant sur la mise en œuvre des politiques et des normes de protection.

Le DPI a fréquemment prodigué des éclaircissements sur différentes questions juridiques et pratiques, ce qui a permis de prendre des décisions avisées quant aux politiques de protection. Après avoir rédigé des articles sur les politiques et les positions de l'UNHCR, ainsi que des documents de recherche, le Département les a diffusés dans les bureaux extérieurs, permettant ainsi à des collègues de défendre les normes et les principes relatifs aux droits de l'homme et du réfugié et d'intervenir en cas de nécessité.

En 2003, le DPI a rédigé des documents à l'intention du Comité exécutif et a publié des articles sur un vaste éventail de questions en rapport avec les politiques de protection et les problèmes juridiques. Le Département a guidé les négociations des États membres sur quatre conclusions relatives à la protection qui ont été adoptées par le Comité exécutif. Trois grandes séries de principes directeurs, en rapport avec la protection internationale et traitant respectivement de *l'exclusion, de la fuite à l'intérieur du pays en tant que solution de substitution et de la cessation du statut de réfugié*, ont été finalisées. La Section des politiques de protection et des conseils juridiques a également suivi les évolutions législatives à travers le monde, avec un intérêt particulier pour les régimes d'asile développés et le processus d'harmonisation au sein de l'UE, observant les pratiques des

États, dispensant des conseils sur les législations et prenant des positions politiques dans différentes publications. Comme en témoigne l'édition 2003 de la Note sur la protection internationale, ces activités ont entraîné des améliorations tangibles dans de nombreux pays, où l'on a assisté à des modifications positives de la législation et à des décisions judiciaires favorables. Le DPI s'est étroitement concerté avec les organes de surveillance de l'application des traités relatifs aux droits de l'homme et les différents programmes chargés de la défense des droits de l'homme au sein des Nations Unies et des organisations régionales, assurant ainsi la prise en compte des problèmes de protection des réfugiés dans les rapports sur les droits de l'homme.

Au titre de ses projets de recherche, le DPI a commandé une série d'articles, de principes directeurs et de modèles sur la protection des réfugiés. L'UNHCR a ainsi pu disposer d'une solide base théorique pour adopter des positions juridiques, formuler des principes directeurs et appuyer les Bureaux et le personnel de terrain en dispensant des conseils sur les questions juridiques et les politiques de protection. Ces recherches ont notamment abouti à la publication des documents suivants : *L'interface entre l'asile et l'extradition, Principes directeurs sur la persécution religieuse, Les droits politiques du réfugié, Principes directeurs pour interpréter la Convention de 1951 en tenant compte de l'âge, Principes directeurs provisoires sur l'application des dispositions d'exclusion dans les situations d'afflux massif, Solutions de substitution à la détention, Projet de manuel relatif à l'intégration sur place, L'exercice de la justice dans les camps de réfugiés, Modèle destiné à guider les opérations dans le domaine de la propriété foncière*. Le DPI a également appuyé un projet sur les enfants séparés.

Après avoir actualisé l'édition 2002 du Manuel sur la protection, le DPI en a distribué 300 exemplaires au personnel de protection, aux agents de terrain et aux autres collaborateurs concernés. La Section des politiques de protection et des conseils juridiques a également diffusé des documents sur le droit des réfugiés et les domaines en rapport avec le rapatriement (dont un numéro spécial de la revue *Refugee Survey Quarterly* consacré au troisième axe des *Consultations mondiales sur la protection internationale* et une publication traitant du deuxième axe, intitulée *La protection des réfugiés dans le droit international*).

Au titre du suivi de l'*Agenda pour la protection*, le Département a mené différentes activités, consistant notamment à financer les frais de congrès, la traduction de documents et la participation des représentants des pays en développement lors la première réunion du Forum du Haut Commissaire, organisée le 27 juin 2003, et à financer la Conférence régionale sur les problèmes actuels de la coopération aux frontières, de la gestion de l'asile et du partage des responsabilités (Prague, 7-8 avril 2003) coparrainée avec le ministère de l'Intérieur de la République tchèque. Le DPI a publié une deuxième édition, au format poche, de l'*Agenda pour la protection*, en anglais, en espagnol et en français, ainsi que la première édition russe du document. L'UNHCR a acheté les droits de reproduction de la publication intitulée *La protection des réfugiés dans le droit international: les Consultations mondiales de l'UNHCR sur la protection internationale*. Trois consultants ont été recrutés pour participer à l'élaboration du Guide sur la protection des réfugiés et la Convention européenne des droits de l'homme, à la rédaction d'un article de recherche intitulé *Assurer la protection internationale et améliorer la coopération internationale dans les situations d'afflux massif* et à la réalisation d'une enquête mondiale sur les mesures prises par les États pour prévenir et réduire les cas d'apatridie, dont l'*Agenda pour la protection* avait souligné la nécessité.

Apatridie : en 2003, l'UNHCR a accordé une attention accrue au problème de l'apatridie. Au titre du programme d'action de l'*Agenda pour la protection*, l'UNHCR a mené à bien la première enquête mondiale sur les efforts entrepris par les États pour prévenir les cas d'apatridie et en réduire le nombre. Une série de recommandations relatives aux activités de suivi ont été soumises au Comité exécutif en octobre 2003 ; en 2004, l'UNHCR veillera activement à leur mise en œuvre, en consultation étroite avec les organisations et les États concernés. En coopération avec la Commission européenne, l'Organisation a également entrepris d'évaluer les mécanismes mis en place par les États membres de l'UE pour assurer l'application de la Convention de 1954 relative au statut des apatrides. Cette étude appuiera les efforts visant à harmoniser les approches dans les États membres et constituera un outil important pour les États soucieux de garantir l'application pleine et entière du traité de 1954. Enfin, l'UNHCR a continué à élargir les activités destinées à promouvoir l'adhésion aux Conventions de 1954 et de 1961 sur l'apatridie et a multiplié les interventions pour que des efforts plus vigoureux soient déployés pour traiter les problèmes des apatrides à l'échelle mondiale.

Personnes déplacées à l'intérieur des territoires nationaux (PDI) : en 2003, l'UNHCR a activement participé aux efforts plus vastes déployés par le système

des Nations Unies pour trouver des moyens plus efficaces et plus prévisibles pour répondre aux besoins des PDI et pour défendre leurs droits. Ces efforts de collaboration ont été menés par les responsables du Comité permanent interorganisations (CPI), par le Groupe de travail du CPI, par son réseau d'encadrement interorganisations et au moyen de contacts étroits avec le Groupe chargé des PDI, auprès duquel l'UNHCR a détaché un collaborateur. Un certain nombre de propositions visant à intensifier cette collaboration sont à l'étude. Sur le plan opérationnel, l'UNHCR est intervenu dans un certain nombre de situations spécifiques où il a offert une protection et un appui aux PDI, notamment au Sri Lanka, en Colombie, en Iraq, en Afghanistan, en Sierra Leone, au Libéria, en Fédération de Russie et dans plusieurs États baltes.

Mise en œuvre de l'*Agenda pour la protection*

L'an passé, l'UNHCR s'est employé à intégrer les buts fixés dans l'*Agenda pour la protection* à l'ensemble de ses opérations. Les Plans d'opérations nationaux, les comptes rendus régulièrement publiés en 2003 et les Rapports annuels sur la protection ont été fondés sur l'*Agenda pour la protection*. En un laps de temps assez bref, l'*Agenda* est devenu un vecteur important pour les stratégies et les interventions de protection de l'UNHCR à l'échelon mondial, régional et national. La mise en œuvre de l'*Agenda* dans les bureaux extérieurs a rapidement mis en évidence un certain nombre de thèmes clés, comme : l'amélioration du recensement et de la délivrance de papiers aux réfugiés ; la protection des réfugiés dans les mouvements migratoires mixtes ; la constitution de capacités de protection, notamment au regard de la détermination du statut de réfugié, de la réinstallation et de la sécurité ; le renforcement des cadres juridiques et communautaires de protection des femmes et des enfants réfugiés ; l'élaboration de plans d'action nationaux, visant à remédier aux violences sexuelles ou liées à l'appartenance sexuelle ; l'intensification de la recherche de solutions durables.

L'*Agenda* a été pleinement intégré à tous les programmes d'apprentissage relatifs à la protection, tels que les ateliers consacrés à la gestion de la protection et à l'obligation de rendre compte, organisés par le Département de la protection internationale à l'intention des cadres des services extérieurs. Les domaines exigeant une attention multilatérale accrue ont été placés au centre du processus de la Convention Plus, qui réunit des États, des partenaires intergouvernementaux et des partenaires non gouvernementaux en vue d'élaborer des accords spécifiques, relatifs à une répartition plus équitable des charges, à une augmentation des



Ingouchie - CEI : tout au long de l'année, l'UNHCR est intervenu auprès des PDI tchéchènes ; certains déplacés vivaient dans des camps de tentes dans le district de Sunzhenski. UNHCR/T. Makeeva

possibilités de remédier durablement au sort des réfugiés et au renforcement de la protection internationale des réfugiés. Lors de leur première réunion, les membres du Forum du Haut Commissaire sur la Convention Plus ont traité des nouveaux thèmes et défis mondiaux en matière de protection internationale, ainsi que de certaines situations de protection spécifiques soulignées dans l'Agenda.

Afin de promouvoir l'Agenda, le Comité exécutif a adopté trois conclusions importantes en 2003. L'une de ces conclusions donnait, pour la première fois, une définition de la personne qui n'a pas besoin de protection et soulignait que les États sont tenus d'accueillir leurs ressortissants lorsque ceux-ci regagnent le territoire national. La Conclusion sur les garanties de protection en cas d'interception rappelait que les États sont tenus de respecter le droit international des réfugiés et le droit humanitaire lorsqu'ils procèdent à des interceptions et de prendre en considération certains principes fondamentaux de la protection. La Conclusion relative aux abus et à l'exploitation à caractère sexuel, motivée par des accusations faisant état de cas d'exploitation sexuelle de réfugiés, formulait un certain nombre de recommandations sur les moyens de traiter ce problème à l'intention des États et des travailleurs humanitaires.

Les six buts interdépendants fixés dans l'Agenda pour la protection sont en cours de réalisation. Voici quelques exemples des progrès accomplis jusqu'à présent.

But 1 : Renforcer la mise en œuvre de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967

- L'UNHCR a publié des *Normes procédurales sur la détermination du statut de réfugié au titre du mandat* en novembre 2003 (Agenda - But 1, objectif 2, action 7) afin d'améliorer, comme le demande l'Agenda, la qualité et la cohérence des processus de détermination du statut de réfugié de l'Organisation.
- Suivant la conclusion du Comité exécutif n° 91 (LII), relative à l'enregistrement des réfugiés et des demandeurs d'asile, et conformément à l'Agenda (But 1, objectif 11), l'UNHCR a publié une édition provisoire de la version révisée du *Manuel d'enregistrement*, qui tient compte des nouvelles normes fixées par la Conclusion et souligne l'importance de l'enregistrement, outil de protection tant physique que juridique. Le Manuel insiste sur les mesures plus spécialement destinées à renforcer la protection des femmes et des enfants réfugiés durant l'enregistrement et par la suite, moyennant des méthodes améliorées d'exploitation des données démographiques.

- L'UNHCR a rédigé un bilan préliminaire des mesures prises par les États pour réduire les cas d'apatridie (Agenda - But 1, objectif 12, action 6). La publication d'une série de documents normatifs a également été poursuivie, conformément aux requêtes de l'Agenda. L'Organisation a également publié des principes directeurs sur l'exclusion des réfugiés, la « cessation » du statut de réfugié et la solution alternative de la fuite ou du déménagement à l'intérieur (un prétendu « principe » qui va à l'encontre des principes fondamentaux de la protection des réfugiés) afin de compléter le *Guide des procédures et des critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié* (Agenda - But 1, objectif 6, point 2).
- Un recueil des articles de synthèse et des conclusions générales issues du deuxième axe des Consultations mondiales sur la protection internationale a été publié en 2003 (But 1, objectif 6, action 1) ; parallèlement, la revue *Refugee Survey Quarterly* a consacré un numéro spécial aux consultations du troisième axe, en présentant toutes les notes d'information et les comptes rendus des réunions régionales, ainsi que les points de vue des réfugiés et des ONG.

But 2 : Protéger les réfugiés dans le cadre de mouvements migratoires plus larges

- Le Haut Commissaire a joué un rôle clé dans la création d'un nouveau groupe consultatif, le *Groupe de Genève sur les migrations*, au sein duquel les chefs de la CNUCED, du HCDH, de l'OIM, de l'OIT, de l'ONUDC et de l'UNHCR peuvent échanger des informations et promouvoir des politiques plus cohérentes pour les activités liées aux migrations. L'UNHCR participe activement aux travaux de la Commission mondiale sur les migrations internationales, fondée en décembre 2003, qui a entrepris d'analyser les carences actuelles des approches en matière de migrations et d'examiner les liens avec d'autres questions.
- L'UNHCR a pris un certain nombre d'initiatives concrètes pour protéger les réfugiés dans le contexte de mouvements migratoires plus larges. Citons notamment l'ouverture de bureaux extérieurs dans des régions frontalières au Mexique et au Venezuela et l'implication des églises locales dans le suivi du traitement réservé aux demandeurs d'asile aux frontières. Les bureaux de l'UNHCR coopèrent également avec leurs homologues au sein des services interorganisations et gouvernementaux pour attirer l'attention sur les problèmes d'asile et de protection lors de l'élaboration des programmes destinés à lutter contre la traite et la contrebande des êtres humains. Des actions résolument novatrices ont été entreprises en Albanie et différentes

initiatives sont en cours en Arménie, en Slovénie, en Thaïlande et en Ukraine.

But 3 : Partager plus équitablement les responsabilités et créer des capacités d'accueil et de protection des réfugiés

- Prenant acte de la nécessité d'impliquer davantage ses partenaires dans son action de protection, l'Organisation a publié, en février 2003, une nouvelle version du *Manuel de gestion des opérations à l'intention des partenaires de l'UNHCR*.
- L'UNHCR a intensifié son partenariat avec l'Union interparlementaire (UIP) au cours de l'année. Le document intitulé *Protection des réfugiés : guide du droit international des réfugiés*, produit par l'UNHCR et l'UIP à l'intention des députés, a été publié en 24 langues à la fin de l'année et officiellement présenté dans une série de Parlements à travers le monde.
- L'amélioration du partage des charges et des responsabilités relatives au traitement des problèmes des réfugiés et à la recherche de solutions durables est au cœur de la *Convention Plus*, initiative lancée par le Haut Commissaire et résultant à la fois de l'Agenda pour la protection et du processus UNHCR 2004. Le Haut Commissaire a créé, au Siège, un groupe spécialement chargé d'imprimer un élan à cette initiative. Le Groupe de base chargé de l'utilisation stratégique de la réinstallation au titre de la Convention Plus s'est mis au travail au cours de l'année, tandis que des mesures étaient prises pour préparer la constitution de groupes chargés d'autres volets de l'initiative.
- En vertu d'un accord novateur, le Canada a détaché deux membres de la police royale montée auprès de l'Organisation. Les deux officiers ont été déployés dans des camps de réfugiés en Guinée, où ils s'occupent de former la Brigade guinéenne mixte chargée de la protection des réfugiés et de renforcer ses capacités.

But 4 : Répondre de manière plus efficace aux préoccupations liées à la sécurité

- La rédaction d'un guide opérationnel de référence, axé sur la protection dans les camps de réfugiés et destiné à l'UNHCR et aux ONG, a été entreprise. Destiné à servir de guide pratique dans les camps de réfugiés, l'ouvrage contribuera également à la réalisation de certains buts essentiels fixés par l'Agenda, relatifs notamment au « traitement plus efficace des problèmes de sécurité » et à la « satisfaction des besoins de protection des femmes et des enfants réfugiés » (But 6).
- L'Agenda appelle à la mise en place d'un cadre de responsabilisation du personnel et à l'élaboration

de mesures destinées à assurer l'exécution d'activités tenant compte des spécificités liées à l'âge ou au sexe. Les stratégies destinées à combattre la violence sexuelle ou liée à l'appartenance sexuelle (sexiste) sont de plus en plus intégrées à l'ensemble des programmes en faveur des réfugiés. Après que l'UNHCR ait adopté un Code de conduite en 2002, le Secrétaire général de l'ONU a publié un bulletin consacré aux *Mesures spéciales de protection contre l'exploitation sexuelle et les abus sexuels* en octobre 2003. Sur le plan juridique, ce bulletin a une valeur contraignante pour l'ensemble du personnel et souligne que les cadres ont le devoir de combattre les risques d'exploitation et d'abus à caractère sexuel.

- La version révisée du document *Violences sexuelles et liées à l'appartenance sexuelle dans les sites accueillant des réfugiés : principes directeurs en matière de prévention et d'intervention*, publiée en mai 2003, a été diffusée dans les bureaux extérieurs et auprès des partenaires. L'UNHCR a organisé des ateliers de formation à l'échelle régionale et nationale, ainsi que des missions d'appui technique destinées à guider l'exécution des activités de prévention des violences sexuelles et sexistes, en Afrique, en Asie et en Europe.
- L'Organisation a poursuivi ses efforts pour nouer des partenariats, notamment avec le DPKO, en vue de maintenir le caractère civil de l'asile. Après la publication de la conclusion du Comex sur le caractère civil et humanitaire de l'asile, une étude comparative sur la situation dans les différents pays a été lancée. L'étude met en évidence les régions où des éléments armés ont été identifiés, séparés et internés, afin de contribuer à l'élaboration de politiques adéquates et à la définition des meilleures pratiques, en fonction des enseignements tirés de l'expérience (Agenda, Objectif 1, action 1).

But 5 : Intensifier la recherche de solutions durables

- Au cours de l'année, le recours à la réinstallation, outil de protection qui permet de remédier durablement au sort de certains réfugiés et de répartir les responsabilités internationales, s'est sensiblement amélioré et élargi. En s'appuyant sur les travaux préparatoires du Groupe de travail sur la réinstallation, l'UNHCR a élaboré une méthodologie afin de recenser les groupes de réfugiés qui pourraient prétendre à la réinstallation et d'en dresser le profil. Cet outil améliorera le recours à la réinstallation dans les situations d'exil prolongé et autres en 2004. En 2003, l'UNHCR a officiellement ouvert deux centres

régionaux de réinstallation, situés à Accra (Ghana) et à Nairobi (Kenya), afin d'améliorer la qualité des activités de réinstallation entreprises dans les régions dont ces structures sont responsables.

- L'Organisation a continué à mettre en œuvre le *Cadre de mise en place de solutions durables pour les réfugiés et les personnes relevant de la compétence de l'UNHCR* : moyennant l'« Assistance au développement pour les réfugiés » (DAR), les « 4 R » (Rapatriement, Réintégration, Réhabilitation et Reconstruction) et le « Développement par l'intégration sur place » (DLI), le Cadre vise à intensifier la recherche de solutions durables, tout en servant les buts fixés par l'Agenda quant à la répartition plus équitable des charges et des responsabilités et à la constitution de capacités d'accueil et de protection des réfugiés.

But 6 : Satisfaire les besoins de protection des femmes et des enfants réfugiés

- En 2003, le suivi des recommandations formulées à l'issue de trois évaluations sur l'action de l'UNHCR en matière de protection des femmes réfugiées et de services communautaires a considérablement progressé. Au titre des progrès accomplis, signalons : i) la participation accrue des réfugiés lors de la conception et de la planification des programmes ; ii) un renforcement de l'implication institutionnelle et une amélioration de la mise en œuvre des politiques dans les bureaux extérieurs, résultant d'une coopération plus efficace entre les agents affectés à la protection, aux services communautaires et aux programmes ; iii) une diffusion plus ample des politiques relatives aux femmes et aux enfants réfugiés, moyennant l'élaboration et l'exécution d'activités de formation à l'échelle des régions et des pays.
- L'Agenda reconnaît que l'éducation est un outil de protection important (Agenda, But 6, objectif 2, action 9). L'UNHCR a réalisé une vaste analyse sur les indicateurs d'éducation dans 66 camps de réfugiés, situés dans 22 pays d'asile, durant l'année scolaire 2002-2003. Cette étude mettra en évidence les lacunes dans l'éducation des enfants réfugiés, permettra de planifier les activités d'enseignement en s'appuyant sur des données précises et fournira une base de référence pour mesurer les années scolaires successives.