



Assemblée générale

Distr.
GENERALE

A/AC.96/1038
29 juin 2007

FRANCAIS
Original: ANGLAIS ET FRANCAIS

COMITE EXECUTIF DU PROGRAMME DU HAUT COMMISSAIRE

Cinquante-huitième session
Genève, 1 - 5 octobre 2007
Point 5 a) de l'ordre du jour provisoire annoté
Rapports sur les travaux du Comité permanent
Protection internationale

Note sur la protection internationale

Rapport du Haut Commissaire

I. INTRODUCTION

1. La *Note sur la protection internationale* fournit un état des lieux sur la protection internationale jusqu'en mai 2007. Elle évalue de quelle manière les Etats, le Haut Commissariat pour les réfugiés et les partenaires ont assumé leurs responsabilités en matière de protection des réfugiés, des rapatriés, des apatrides et d'autres personnes relevant de leur compétence. Cette année, la Note suit une fois encore le cadre de l'*Agenda pour la protection* de 2002, fait état des progrès dans la réalisation de ses six buts ainsi que des développements en matière d'apatridie. La protection des déplacés internes reçoit davantage d'attention que dans les notes antérieures.

II. APERCU DES DEVELOPPEMENTS

2. Au cours de la période considérée, le HCR a renforcé ses activités de protection pour un plus grand nombre de personnes relevant de sa compétence. Pour la première fois depuis l'an 2000, les statistiques du HCR montrent que le nombre de réfugiés s'est accru, passant de 8,7 millions à la fin de 2005 à 9,9 millions à la fin de 2006, essentiellement en raison de l'inclusion dans ces statistiques de 1 220 000 nouveaux réfugiés iraqiens en Jordanie, en République arabe syrienne et au Liban. Le nombre global de personnes en quête d'asile a régressé à 738 000 à la fin de 2006, soit 35 000 de moins que l'année précédente. L'intervention

du HCR en faveur des déplacés internes a été plus marquée, essentiellement dans le contexte de l'approche sectorielle interorganisations, conduisant à une révision en hausse de la prise en charge par le HCR de déplacés internes du fait d'un conflit ayant besoin de protection et d'assistance. Les activités visant à répondre à l'apatridie ont également été intensifiées au cours de la période considérée et ont abouti notamment à l'identification couronnée de succès d'un plus grand nombre d'apatrides¹.

3. La protection des personnes relevant de la compétence du HCR s'est révélée particulièrement difficile au Moyen-Orient. En Iraq, l'insécurité permanente du fait des attaques d'insurgés, des affrontements confessionnels et les opérations militaires a engendré des déplacements massifs de population. Les attaques et la persécution en Iraq se sont de toute évidence fondées sur des facteurs tels que la religion, l'appartenance ethnique, la profession, le groupe social et l'opinion politique réelle ou suspectée, indiquant que les Iraquiens demandant l'asile pouvaient être considérés comme des réfugiés.

4. Au début de 2007, plus de 1,9 million de personnes avaient été déplacées en Iraq alors que près de 2 millions avaient fui à l'étranger. Afin de mettre en lumière les dimensions humanitaires de la crise, le Haut Commissariat a organisé une Conférence en avril 2007, réunissant plus de 90 Etats, qui s'est engagée à mieux faire face à la crise humanitaire au titre de laquelle le Gouvernement iraquien lui-même a annoncé une contribution de 25 millions de dollars E.-U. A l'intérieur du pays, le HCR a fourni une protection et une assistance au moyen d'une gestion à distance. Dans les pays voisins, particulièrement la Jordanie, le Liban et la République arabe syrienne, le Haut Commissariat a œuvré avec les autorités nationales pour garantir l'espace de protection le plus large possible aux réfugiés iraquiens. Cette action a comporté entre autres la promotion de normes de protection régionale communes à l'aide d'un processus d'enregistrement harmonisé sur le plan régional afin d'identifier les personnes ayant des besoins spécifiques d'y répondre et de promouvoir la réinstallation.

5. Les hostilités entre Israël et le Hezbollah au Liban à la mi-2006 ont déplacé près de 750 000 Libanais à l'intérieur du pays et quelque 250 000 personnes à l'étranger, essentiellement vers la République arabe syrienne. En dépit de retours massifs dès la fin des hostilités, près de 200 000 déplacés internes se trouvaient toujours au Liban à la fin de 2006, leur retour étant entravé par la nécessité de la reconstruction et du déminage, particulièrement au sud du pays.

6. Le sort d'1,9 million de déplacés internes par la violence au Darfour, au Soudan, est resté extrêmement précaire. La dégradation des conditions de sécurité a ralenti les efforts déployés pour protéger les civils et causé davantage de déplacements, y compris vers le Tchad et la République centrafricaine. A l'est du Tchad, une rébellion a entravé l'accès aux réfugiés et aux déplacés internes. Les affrontements répétés entre les rebelles et l'armée au nord de la République centrafricaine ont causé des déplacements internes ainsi qu'une fuite vers le Tchad et le Cameroun. Au Darfour, le HCR a répondu à une requête du Coordonnateur humanitaire des Nations Unies et, en avril 2007, a décidé avec le Gouvernement soudanais d'étendre ses activités à l'ouest du Darfour censées inclure le sud et ensuite le nord du Darfour.

¹ Pour plus de détails, voir *2006 Global Refugee Trends*, UNHCR, June 2007.

III. MISE EN ŒUVRE DE L'AGENDA POUR LA PROTECTION

7. Le rapport ci-dessous s'articule sur les six buts de l'*Agenda pour la protection*. Conformément à l'engagement de renforcer l'intégration des critères d'âge, de genre et de diversité, les questions essentiellement couvertes au titre du but 6 sont intégrées tout au long du texte².

A. Renforcement de la mise en œuvre de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967

8. Le cadre juridique pour la protection des réfugiés et d'autres personnes relevant de la compétence du HCR contenu dans la *Convention de 1951 relative au statut des réfugiés*, son Protocole de 1967 et les droits humains internationaux pertinents ainsi que le droit humanitaire continuent de fournir les bases solides de réponses plus prévisibles aux besoins de protection internationale. La succession du Monténégro à la Convention et au Protocole en octobre 2006 a porté le nombre d'Etats parties à l'un de ces instruments ou aux deux à 147.

9. Deux nouvelles conventions sur les droits humains adoptées en décembre 2006 ont renforcé le cadre juridique de la protection. La *Convention relative aux droits des personnes handicapées* et la *Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre la disparition forcée*. Cette dernière introduit une nouvelle obligation de non-refoulement dans l'article 16 alors que l'article 5, qui dispose que « La pratique généralisée ou systématique de la disparition forcée constitue un crime contre l'humanité » pourrait avoir une incidence sur les évaluations en matière d'exclusion.

10. Le respect du principe de non-refoulement est crucial pour renforcer la mise en œuvre de la Convention et les Etats n'ont cessé de réaffirmer leur engagement à ce principe³. Toutefois, dans un certain nombre de situations, les personnes en quête d'asile et même les réfugiés reconnus n'ont pas pu avoir accès à un territoire sûr et/ou ont été refoulés. Des violations se sont produites pour diverses raisons, y compris l'existence parmi les personnes en quête d'asile d'éléments armés ou du fait d'une autre crainte en matière de sécurité nationale ; la difficulté de distinguer les personnes en quête d'asile des migrants irréguliers ; le refus opposé aux demandeurs d'asile de certains pays cherchant à entrer ou avoir accès aux procédures d'asile ; et l'existence d'une législation ou de pratiques permettant d'expulser ou d'extrader vers leur pays d'origine les demandeurs d'asile ou les réfugiés soupçonnés de soutenir les activités terroristes sans se conformer aux normes de fond et de forme reconnues par le droit international.

11. Confrontés à des menaces de refoulement, le HCR et d'autres acteurs sont intervenus, parfois avec succès, comme dans le cas d'un groupe important de réfugiés reconnus dans un pays non partie à la Convention de 1951. Parfois, le Gouvernement concerné a reconnu le cadre juridique national qui faisait défaut et s'est engagé à remédier à cette situation. Dans d'autres cas, le HCR a encouragé des procédures visant à identifier les éléments armés parmi les civils fuyant le conflit afin que ces derniers ne se voient pas refuser l'admission. Le Haut

² Voir également *Protection des personnes âgées et des personnes handicapées*, EC/58/SC/CRP.14, HCR, juin 2007.

³ Voir *Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol*, UNHCR, January 2007.

Commissariat a souvent travaillé avec les gardes-frontières, les fonctionnaires de la police et de l'immigration pour qu'ils comprennent mieux leurs responsabilités face aux demandeurs d'asile et qu'ils identifient les personnes ayant besoin d'une protection internationale. Selon les besoins, le HCR a également accordé un appui pour faciliter l'accès aux interprètes aux frontières et a produit dans les langues voulues des brochures et des affiches concernant les procédures d'asile. Moyennant le plaidoyer et le dialogue, le Haut Commissariat a continué d'examiner les pratiques concernant le retour vers les pays tiers considérés comme sûrs, qui comportent un danger de refoulement et a recommandé des réformes lorsque cela était nécessaire. En Amérique latine, le HCR a travaillé pour établir les « frontières de la solidarité », l'un des éléments du *Plan d'action de Mexico* de 2004⁴, y compris moyennant des initiatives visant à garantir l'identification adéquate des demandeurs d'asile aux points d'entrée, l'accès au territoire et aux procédures de détermination de statut, et le renforcement des capacités de suivi aux frontières.

12. Ces efforts ont souligné l'importance de confirmer que l'octroi de l'asile est un acte pacifique et humanitaire et non pas un acte politique. Ils ont souligné la nécessité de fonder des décisions en matière d'entrée, d'asile ou d'extradition sur les obligations juridiques internationales, y compris dans des situations où l'on a besoin d'assurances diplomatiques⁵. De même, la classification de personnes en tant que migrants irréguliers n'exonère par un Etat son obligation de ne pas retourner les réfugiés, y compris les demandeurs d'asile, vers la persécution ou la torture, qu'ils soient ou non parties à la Convention de 1951.

13. Le HCR a continué d'aider les pays d'accueil de réfugiés à enregistrer et délivrer des documents d'identité aux demandeurs d'asile et aux réfugiés. Une opération d'enregistrement à grande échelle des citoyens afghans vivant au Pakistan a été achevée en février 2007 visant à enregistrer les citoyens afghans vivant au Pakistan. Sur les 2,15 millions d'Afghans enregistrés, 55 pour cent avaient moins de 18 ans et 46 pour cent étaient des femmes. Hormis les enfants de moins de 5 ans, tous ont reçu des cartes attestant leur enregistrement, valables jusqu'en décembre 2009, les reconnaissant comme citoyens afghans vivant au Pakistan. L'intention était de préserver l'espace de protection, d'apporter davantage de prévisibilité aux Afghans et aider les deux gouvernements à élaborer des politiques différenciées concernant les mouvements de population.

14. Les opérations d'enregistrement et de vérification se sont efforcées d'améliorer la planification et la fourniture de la protection, de l'assistance et des solutions durables dans d'autres situations ainsi que de créer des capacités nationales. Outre les opérations mises en œuvre au Moyen-Orient à l'intention des demandeurs d'asile irakiens, des opérations similaires ont également été conduites au Bangladesh, au Cameroun, à Djibouti et au Zimbabwe. L'instrument d'enregistrement du HCR « proGres » est désormais utilisé dans 51 pays et a établi des dossiers pour quelque 2,5 millions de personnes relevant de la compétence du HCR. Pour faciliter la détection et la prévention des enregistrements multiples, le module biométrique de « proGres » a été mis en œuvre dans 5 opérations du HCR et les fonctionnalités d'audit de « proGres » sont de plus en plus utilisées pour mener des investigations en cas de fraude. Avec l'intégration des activités d'enregistrement menées au titre du projet Profile, le HCR aura besoin de s'assurer de la viabilité et de la mise à jour de « proGres ».

⁴ A/AC.96/1008, 4 juillet 2005, par. 8.

⁵ Voir *UNHCR Note on Diplomatic Assurances and International Refugee Protection*, August 2006.

15. Alors que bon nombre de demandeurs d'asile et de réfugiés ont joui d'une liberté de mouvement, celle-ci a été réduite pour les réfugiés de certains camps dans un certain nombre de pays. Dans certains pays, les demandeurs d'asile ont été l'objet d'arrestation, de détention et de déportation dans le contexte de contrôles à l'immigration. Les demandeurs d'asile susceptibles d'être rejetés pour le motif de « pays tiers sûr » ont été de plus en plus souvent détenus. En revanche, dans d'autres pays, les conditions d'accueil des demandeurs d'asile se sont améliorées, par exemple grâce à l'ouverture de centres d'accueil pour les enfants en quête d'asile non accompagnés dans les Républiques tchèque et slovaque. Dans cette dernière, le HCR s'est félicité d'une nouvelle législation interdisant la détention des enfants non accompagnés. Dans d'autres cas, le Haut Commissariat est intervenu pour obtenir la libération de demandeurs d'asile détenus illégalement et a visité des centres de détention pour vérifier le traitement et recommander des améliorations.

16. L'accueil et le traitement des enfants non accompagnés et séparés au cours des procédures d'asile ont suscité des préoccupations. Si dans certains pays, de nouvelles législations ont permis de disposer de garanties supplémentaires pour les enfants et les groupes vulnérables, dans d'autres cas, une législation de protection, y compris pour la garde de ces enfants, faisait défaut ou n'était pas appliquée. Dans plusieurs Etats, les différentes responsabilités des organes nationaux chargés de ces enfants expliquaient que bon nombre disparaissaient en cours de procédures. L'évaluation de l'âge des demandeurs d'asile prétendant être des enfants a également été source de problèmes lorsque la décision s'est trop fondée sur l'apparence physique. Le HCR s'est donc efforcé de mieux faire prendre conscience des facteurs culturels et des situations dans le pays d'origine qui ont une incidence sur l'âge apparent des jeunes demandeurs d'asile et a œuvré avec les autorités pour régler certaines questions de protection soulevées par les enfants non accompagnés et séparés. Globalement, le HCR a également préconisé des procédures d'asile et une application de la définition du réfugié adaptées à l'enfant.

17. Parmi les points positifs eu égard à l'établissement et à l'amélioration de la législation sur les procédures d'asile et la protection des réfugiés, il convient de mentionner l'entrée en vigueur au Kenya, et ce pour la première fois, d'une législation intégrant les obligations juridiques clés internationales et régionales concernant les réfugiés, l'approbation de législations similaires en Sierra Leone et un engagement du Gouvernement kazakh à entamer la rédaction d'une législation sur l'asile. Au Bénin, un organisme de recours indépendant a été établi alors que le HCR et une ONG locale ont mis sur pied un cabinet afin de donner gratuitement des conseils juridiques aux demandeurs d'asile. Les arriérés au niveau de la détermination des demandes de statut ont diminué dans plusieurs pays. Des décisions motivées de rejet ont été fournies pour la première fois en Colombie et en Géorgie.

18. Le HCR a continué d'exhorter les gouvernements qui ne l'avaient pas encore fait à assumer l'entière responsabilité de la détermination de statut de réfugié mais a continué par défaut à conduire ce processus en vertu de son mandat dans quelque 80 pays. Un appui technique d'urgence et la création de capacités ont été fournis aux bureaux du HCR sur le terrain et aux gouvernements de 12 pays moyennant 25 déploiements en matière de détermination de statut en 2006. Trois postes d'administrateurs régionaux chargés de la détermination de statut ont été créés pour améliorer la qualité et la cohérence du processus décisionnel tant du HCR que des gouvernements au plan régional. Les partenariats noués en 2006 avec la Commission

canadienne de l'immigration et des réfugiés et l'Office français de protection des réfugiés et apatrides ont permis le déploiement d'experts en matière de détermination de statut de ces pays dans 4 bureaux extérieurs du HCR afin d'échanger des compétences et/ou de faciliter le processus. Le HCR a également aidé l'Association internationale des Juges de droit des réfugiés à établir une section africaine pour renforcer la capacité du corps judiciaire sur ce continent.

19. Concernant l'interprétation plus harmonisée de la Convention de 1951, davantage d'Etats européens ont reconnu en 2006 que la persécution par des agents non étatiques pouvait entrer dans la définition du réfugié. Cela a eu un impact positif sur la reconnaissance des demandes impliquant une persécution fondée sur le genre. En Allemagne, par exemple, la législation qui le reconnaît, entrée en vigueur en 2005, a été citée en 2006 dans un nombre croissant de cas où les filles et les femmes craignant ou subissant une violation non étatique, y compris une persécution liée aux mutilations génitales féminines, à la violence domestique et au mariage forcé, ont été reconnues comme réfugiées. En Equateur et au Panama, les commissions d'éligibilité ont reconnu comme réfugiés les membres de groupes autochtones de pays voisins en quête d'asile.

20. Des préoccupations se font encore jour cependant concernant l'interprétation toujours restrictive de la définition du réfugié dans de nombreux pays, alliée à une interprétation et une utilisation plus larges des clauses d'exclusion, particulièrement vu la préoccupation de nombreux gouvernements en matière de sécurité nationale. Il convient également de citer les nombreuses demandes déclarées irrecevables dans plusieurs pays, au motif qu'elles étaient manifestement infondées ; des procédures accélérées dans certains pays sans droit réel à interjeter appel ; une tendance dans certaines régions à soumettre la détermination de statut aux intérêts politiques ; et la réticence de certains gouvernements latino-américains à appliquer la définition plus large du réfugié contenue dans la *Déclaration de Carthagène* de 1984, même si elle fait partie du cadre juridique national. Au sein de l'Union européenne, malgré les efforts déployés pour harmoniser le processus décisionnel par le biais de normes minimales convenues, d'importantes différences subsistent, par exemple, concernant les taux de reconnaissance des demandes venant de certains pays d'origine ; les normes d'accueil ; le recours à la détention ; l'accès aux conseils juridiques ; et les procédures de traitement des femmes et des enfants. Le HCR s'est également inquiété d'une tendance à la transposition restrictive des normes minimales de l'Union européenne dans les législations nationales.

21. En réponse, le HCR a œuvré avec les gouvernements pour créer une capacité institutionnelle en matière d'asile et pour garantir l'adoption d'une législation conforme aux normes internationales afin que les Etats assument l'entière responsabilité de la détermination de statut et renforcent la qualité et la cohérence du processus décisionnel. Le HCR a donné des conseils quant à l'interprétation du droit international des réfugiés, intervenant dans des instances nationales et régionales concernant des cas créant des précédents.

22. Le renforcement de l'application de la Convention de 1951 a également impliqué l'amélioration de l'accès des réfugiés à la justice. A cet égard, la Recommandation générale XXXI du Comité sur l'élimination de la discrimination raciale concernant la prévention de la discrimination raciale dans l'administration et le fonctionnement du système pénal se réfère spécifiquement à des dispositifs tels que des tribunaux mobiles pour les personnes déplacées, ce qui constitue un instrument utile pour exercer des pressions. En Thaïlande, une initiative a permis de travailler avec des communautés de réfugiés dans les camps, y compris des comités de

femmes, pour les sensibiliser sur leurs droits et leurs options ; obtenir un accord entre les fonctionnaires gouvernementaux et les chefs des communautés réfugiées quant à un cadre d'administration de la justice ; et aider les autorités à rendre des systèmes de justice traditionnels conformes aux normes internationales. Les efforts ont essentiellement porté sur l'appui aux victimes/survivants de la violence sexuelle et sexiste et la traduction en justice de leurs auteurs, y compris en arrêtant et en appliquant des procédures standard en la matière, en établissant des centres d'aide juridique et en renforçant les comités de protection de l'enfant dans les camps.

23. La garantie de l'accès aux programmes d'assistance, y compris le logement, les soins de santé, la sécurité sociale et le secours public, a posé des problèmes dans de nombreux pays. Le HCR et d'autres organisations ont souvent dû soutenir les capacités locales limitées. En même temps, les mesures d'austérité mises en œuvre au HCR en 2006 ont affecté la fourniture de services essentiels qui s'établissaient déjà parfois au-dessous des normes minimales. La réaffectation de ressources au sein du HCR a permis de répondre aux situations graves qui sont survenues mais la situation dans les secteurs de la santé, de la nutrition, de l'éducation, de l'adduction d'eau et de l'assainissement a été particulièrement problématique dans plusieurs régions, amenant une détérioration des conditions de protection.

24. Parmi les mesures prises pour relever certains des défis, il convient de mentionner les évaluations nutritionnelles avec le Programme alimentaire mondial (PAM) aboutissant à l'élaboration d'une stratégie conjointe, le renforcement des programmes d'alimentation d'appoint au Tchad, en Ethiopie et à l'est du Soudan, la fourniture d'aliments enrichis au Kenya et l'allocation de ressources additionnelles pour satisfaire les normes minimales internationales de nutrition et de santé dans diverses opérations. En République islamique d'Iran, un accord signé avec le Gouvernement en octobre 2006 a fourni un appui économique et social plus important aux familles réfugiées vulnérables d'Afghans. Au Kazakhstan, un décret d'octobre 2006 a accordé aux étrangers et aux apatrides résidant dans le pays un accès à la gratuité des soins de santé sur un pied d'égalité avec les nationaux. En Autriche, le HCR a obtenu, pour quelques personnes bénéficiant d'une protection subsidiaire (complémentaire), le droit de recevoir des allocations familiales et des indemnités de garde.

25. Concernant les efforts visant à lutter contre le VIH/sida, le sous-financement des programmes de réfugiés constitue toujours une source de préoccupation. Toutefois, au début de 2007, sept pays d'Afrique australe ont inclus les réfugiés dans leurs programmes nationaux de thérapie anti-rétrovirale. Les demandeurs d'asile et les réfugiés ont également été inclus dans les plans stratégiques nationaux de VIH/sida d'autres pays. La politique de thérapie anti-rétrovirale lancée par le HCR en janvier 2007 pour les réfugiés a souligné la nécessité d'un accès égal aux programmes visant à prévenir la transmission du VIH de la mère à l'enfant et à fournir une prophylaxie post-exposition après le viol, ainsi qu'une thérapie anti-rétrovirale.

26. L'accès à l'emploi est resté limité dans plusieurs pays, y compris du fait des restrictions à la liberté de mouvement, le manque d'aptitudes linguistiques ou autres ou la non reconnaissance des diplômes. Les demandeurs d'asile se sont trouvés confrontés à des difficultés particulières pour faire valoir leur droit au travail et, tout comme les réfugiés, ont souvent été forcés d'entrer sur le marché du travail parallèle pour survivre, s'exposant à l'exploitation, y compris le travail des enfants, ou ont été contraints à avoir recours à d'autres stratégies de survie néfastes telles que la prostitution et le mariage des enfants. Le HCR a donc beaucoup œuvré à promouvoir la

formation professionnelle et les initiatives d'autosuffisance. En Equateur, le Haut Commissariat a négocié l'exonération pour les réfugiés des taxes pour l'obtention du permis de travail normalement requises des étrangers. Dans plusieurs pays d'Amérique latine, y compris tout récemment en Argentine, les demandeurs d'asile ont obtenu l'autorisation de travailler.

27. Le renforcement de la mise en œuvre de la Convention requiert également un accès plus large à l'éducation. Les mesures d'austérité en 2006 ont sévèrement touché les services d'éducation aux enfants réfugiés. Le nombre d'élèves par enseignant a augmenté au détriment de la qualité générale de l'éducation. La réduction de l'appui à l'enseignement secondaire et à la formation professionnelle des réfugiés de nombreux pays a rendu les adolescents plus exposés aux sévices et à l'exploitation. Des progrès ont néanmoins été enregistrés. En Malaisie, par exemple, les ressortissants d'Ace détenteurs de permis temporaires ont eu accès à l'enseignement public et un appui a été accordé aux projets scolaires centrés sur la collectivité. En Asie centrale, le HCR a réussi à intégrer la plupart des enfants réfugiés dans les écoles locales tout en assurant des cours du soir sur leur langue maternelle et le pays d'origine. En Amérique du Sud, le réseau du « Groupe de Montevideo » sur les universités « solidaires » à coopérer pour renforcer l'accès des réfugiés à l'enseignement supérieur. Un millier d'étudiants réfugiés a continué de recevoir des bourses universitaires grâce à l'Initiative académique allemande Albert Einstein pour les réfugiés (DAFI).

28. Le renforcement de la tolérance et le respect des demandeurs d'asile et des réfugiés dans un climat politique et médiatique souvent hostile a fait partie intégrante des efforts pour assurer leur protection. Parmi ces efforts, citons une affiche provocante, une campagne de publicité à la radio et à la télévision lancée au Canada en mai 2007 en utilisant une tactique de choc pour sensibiliser le public à l'œuvre du HCR et accroître l'empathie envers les réfugiés. Un jeu interactif sur la toile visant à mieux faire prendre conscience aux adolescents des expériences des réfugiés a également remporté un franc succès⁶. En République-Unie de Tanzanie, le HCR a travaillé avec une ONG locale et une station de radio pour encourager une attitude positive à l'égard des réfugiés.

B. Protection des réfugiés dans le cadre de mouvements migratoires plus larges

29. Les demandeurs d'asile et les réfugiés ont encore été contraints de se déplacer dans le cadre de mouvements irréguliers plus larges de personnes souvent au risque de leur vie et ont été exposés aux passeurs et aux trafiquants. Les circonstances parfois dramatiques de la migration maritime, particulièrement en Méditerranée, à l'est de l'Atlantique, dans le Golfe d'Aden et dans le Pacifique, ont attiré l'attention des médias mais la migration terrestre a également exposé les migrants à un grand danger.

30. Confrontés à un nombre croissant d'arrivées irrégulières, certains Etats ont eu recours à des pratiques d'interception systématique aboutissant au refoulement. De nombreux pays industrialisés ont eu davantage recours à l'externalisation des contrôles aux frontières, y compris moyennant l'interception sur les eaux territoriales ou le territoire d'Etats tiers avec la permission

⁶ Voir www.LastExitFlucht.org (en allemand, norvégien et suédois).

et/ou la participation de ces derniers. Dans certaines régions, les politiques d'asile ont été de plus en plus orientées vers le contrôle et vues comme un sous-ensemble des politiques de migration.

31. Face à des modes de plus en plus complexes de mobilité humaine ces dernières années, le HCR s'est intéressé aux niveaux international, régional et national aux questions plus larges de migration, ce qui a eu une incidence directe sur son mandat⁷. Le Haut Commissariat participe activement au Groupe de migration global fournissant une instance consultative pour les dirigeants de dix organisations intergouvernementales ayant un intérêt pour les questions relatives à la migration. Le Haut Commissariat a également participé au premier dialogue de haut niveau de l'Assemblée générale sur la migration et le développement en septembre 2006 et a contribué aux préparatifs du Forum global sur la migration et le développement prévu pour juillet 2007. Lors de ces consultations, le Haut Commissariat s'est efforcé de souligner le lien entre la migration forcée et le développement ainsi que la nécessité de ce que le discours intègre les perspectives relatives à la protection et aux droits de l'homme et veille à ce que les initiatives visant à lutter contre la migration irrégulière ne mettent pas en péril le droit de chercher asile et d'en bénéficier.

32. Reconnaissant les défis que comportent la garantie de protection et la régulation des flux migratoires, le HCR a présenté un *Plan d'action en 10 points sur la protection des réfugiés et les migrations mixtes* lors d'une conférence ministérielle euro-africaine à Rabat au Maroc en juillet 2006. Le Plan décrit les secteurs clés où une action globale est requise pour gérer les questions de protection découlant des mouvements mixtes de façon cohérente et pratique dans les pays d'origine, de transit et de destination. Bien qu'il ait été lancé pour la première fois dans la région méditerranéenne, il ne s'attache à aucune région en particulier⁸.

33. Le Plan s'appuie sur les exemples des bonnes pratiques étatiques, y compris la coopération entre le HCR, le Gouvernement italien, l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) et une ONG locale visant à établir le profil des arrivants illégaux, identifier les demandeurs d'asile et les personnes ayant des besoins spécifiques et les aiguiller vers des procédures adéquates. En Hongrie, un mémorandum d'accord tripartite (MOU) sur la gestion frontalière entre le HCR, les gardes-frontières et une ONG a défini le cadre international applicable ainsi que les responsabilités de protection de l'Etat et des gardes-frontières et a établi un cadre de suivi.

34. En Afrique, en réponse aux pressions migratoires de plus en plus vives sur les Etats d'Afrique du Nord, le HCR s'est employé à y renforcer les capacités de protection, accroître sa présence et préconiser un engagement plus ferme du Gouvernement en matière de détermination de statut et de recherche de solutions durables. En Mauritanie et au Maroc, le cadre du Plan d'action en 10 points aide le Haut Commissariat à mettre en place une approche globale avec toutes les parties prenantes. Au nord-est de la Somalie (« Puntland »), lorsqu'un coup de filet organisé en novembre 2006 a permis d'arrêter, de détenir et de déporter des passeurs, le HCR et d'autres partenaires de l'Equipe des Nations Unies dans le pays ont fait remplir un questionnaire

⁷ UNHCR, *Refugee Protection and International Migration*, rev.1, January 2007.

⁸ HCR, *Activités du HCR concernant le lien entre l'asile et la migration*, EC/58/SC/CRP.12.

aux personnes déportées pour identifier celles qui avaient besoin de protection internationale, ainsi que les groupes ayant des besoins spécifiques et les ont aiguillées vers les mécanismes de réponse appropriés.

35. Dans les Amériques, les délégués au Groupe de consultation régionale sur la migration de novembre 2006 dans le cadre de la Conférence régionale sur la migration connue comme « Processus de Puebla » ainsi que le Sommet ibéro-américain de Montevideo en Uruguay ont adopté des principes clés pour identifier les demandeurs d'asile et les réfugiés dans le cadre de flux migratoires mixtes. Au Mexique, le HCR a travaillé avec les autorités compétentes pour promouvoir l'accueil, l'identification et les mécanismes de renvoi adéquats aux frontières, l'accent étant mis en 2006 sur les besoins de protection des enfants non accompagnés et séparés dans le cadre de mouvements migratoires mixtes.

36. La question du sauvetage en mer est restée primordiale et a fait l'objet d'une conférence des représentants des Etats méditerranéens à Madrid, Espagne, en mai 2006. Le HCR et l'Organisation maritime internationale ont publié une brochure en septembre 2006 fournissant des orientations aux capitaines de navires et autres sur les principes et pratiques régissant le sauvetage en mer. Le HCR a continué de faciliter le débarquement et le règlement de cas individuels mais cette question reste un défi permanent.

37. Concernant les efforts internationaux pour lutter contre le trafic de personnes, le HCR a continué de collaborer avec les institutions des Nations Unies, d'autres organisations et les ONG partenaires au niveau de la politique générale ainsi que sur le terrain. L'objectif était d'assurer que ces efforts soient de nature globale et incluent des garanties permettant aux personnes faisant l'objet de trafic d'obtenir une protection internationale lorsqu'elles en avaient besoin. Parmi les nombreuses lacunes identifiées à cet égard, il convient de citer la reconnaissance limitée des risques de protection qu'encourent les victimes du trafic si elles rentrent chez elles, en particulier les enfants vendus à des trafiquants par leurs parents. Des mécanismes systématiques font souvent défaut pour déterminer l'intérêt supérieur des enfants victimes de trafic et aiguiller les victimes, y compris les enfants, lorsqu'ils arrivent dans le cadre de flux mixtes.

38. Parmi les réponses apportées au cours de la période considérée à ces problèmes, citons les mesures prises en Bosnie-Herzégovine pour étendre les mécanismes existants à l'établissement de profils et au renvoi de personnes ayant besoin d'une protection internationale afin d'inclure les victimes du trafic. Dans le cadre du « Processus de Puebla », le HCR a contribué à la préparation de directives régionales pour une protection spéciale dans les cas de rapatriement d'enfants victimes de trafic. Approuvées en avril 2007, elles ont fixé des garanties de protection pour les victimes de trafic, y compris le droit de chercher asile.

C. Partage de la charge et des responsabilités de façon plus équitable et création de capacités pour accueillir et protéger les réfugiés

39. Dans un monde de plus en plus interdépendant où le conflit et le déplacement dans certaines régions peuvent menacer la paix et la stabilité dans d'autres, la raison d'être d'un partage plus équitable de la charge et des responsabilités et de la création de capacités devrait

apparaître à l'évidence. Toutefois, les politiques restrictives en matière d'asile et de migration mises en place par de nombreux Etats semblent parfois conçues bien davantage pour détourner les demandeurs d'asile et les réfugiés.

40. Le HCR a toutefois noté quelques exemples illustrant bien le partage de la charge et des responsabilités, notamment la stratégie d'enregistrement régional et d'intervention de protection lancée par le HCR dans les pays voisins de l'Iraq, comme il a été mentionné plus tôt. Cette initiative a impliqué les autorités gouvernementales concernées ainsi que la société civile dans la région ; d'autres pays ont fourni des fonds, des compétences et des places de réinstallation ; et le HCR, qui s'est engagé à apporter un appui financier important, a créé plus de 120 nouveaux postes de protection dans la région. Autre exemple, l'engagement pris par le gouvernement espagnol et d'autres pays européens d'assumer la responsabilité de la plupart des 51 personnes sauvées en mer par un chalutier espagnol croisant dans les eaux internationales de la Méditerranée, a permis de les débarquer à Malte en juillet 2006.

41. Le HCR a poursuivi ses activités dans le cadre du projet de renforcement des capacités de protection pour développer et élargir ces capacités de protection sur le terrain. Depuis son lancement en 2004, cette méthodologie a été appliquée au Bénin, au Burkina Faso, au Kenya, en Tanzanie, en Thaïlande et en Zambie. Les projets mis au point avec les gouvernements, les partenaires nationaux et internationaux et les réfugiés ont concerné des interventions comprenant la création de capacités législatives et administratives ; le renforcement des mécanismes de protection, y compris la prévention et la réponse à la violence sexuelle et sexiste ; l'élargissement des possibilités d'autosuffisance et la préparation au retour.

42. Les partenariats aux niveaux régional et national sont restés cruciaux pour la création de capacités. Par exemple, en juillet 2006, l'Union européenne et le HCR ont inauguré des activités conjointes pour renforcer les systèmes d'asile dans quatre pays d'Asie centrale. Un quatrième cours régional à Quito, en Equateur, sur le droit international des réfugiés, réunissant 28 participants de 14 pays d'Amérique latine, a essentiellement porté sur le renforcement des commissions d'éligibilité nationales. Au niveau national, le HCR a encouragé la participation de commissions nationales des droits de l'homme, de médiateurs, d'ONG, d'universitaires et d'autres membres de la société civile, pour mieux faire prendre conscience de la protection des réfugiés et créer des réseaux de protection. Une initiative clé a impliqué le renforcement de partenariats avec les municipalités et les ONG dans le cadre du programme « Villes de solidarité » du Plan d'Action de Mexico et la promotion de leur engagement au titre de ce Plan. Les accords cadre signés avec des villes d'Argentine, du Chili et du Venezuela ont permis d'élargir les réseaux de protection, de renforcer la capacité d'accueil de demandeurs d'asile et de réfugiés et ont facilité l'accès aux services et à l'autosuffisance.

43. Les initiatives d'autosuffisance ont fait partie intégrante des efforts visant à permettre aux communautés de subvenir à leurs propres besoins de protection et à réduire leur vulnérabilité face à l'exploitation et aux abus. Par exemple, le HCR et ses partenaires ont travaillé avec les réfugiés du Mozambique, du Swaziland et de Zambie pour accroître leurs compétences et leur rendement sur les terres agricoles qui leur avaient été allouées, afin de compléter des rations alimentaires et d'accroître leur autosuffisance. En Angola, le HCR et l'Organisation internationale du Travail ont travaillé avec les rapatriés pour établir des centres de développement communautaires et aider les femmes à prendre en main leur destin, facilitant par-

là le relèvement économique et améliorant la viabilité du retour. Au Belarus et en Géorgie, le HCR et ses partenaires ont appuyé des entreprises communautaires gérées par des réfugiés et employant des réfugiés et des locaux. Au Népal, l'adoption du vote secret pour les élections de comités des camps a permis une participation accrue des femmes aux postes de gestion des camps et au niveau de la distribution de l'aide.

44. En vue de renforcer la propre capacité de protection du HCR, le Haut Commissariat a continué d'améliorer la qualité du personnel de protection et de bénéficier des projets de développement administrés par les ONG. Par exemple, le projet « Protection Surge Capacity » a permis 54 déploiements dans 31 lieux d'affectation sur le terrain en 2006. Les déploiements à partir du fichier de réinstallation et des services communautaires ainsi que des administrateurs chargés de la protection des enfants se sont révélés précieux pour le renforcement de la capacité du HCR. En outre, une formation orientée vers les opérations a couvert le lancement du programme obligatoire de formation à la protection lancé à la mi-2006 en tant qu'introduction accessible et interactive à la protection internationale. En mai 2007, environ 5 800 personnes avaient suivi ce programme.

D. Réponses plus efficaces aux préoccupations en matière de sécurité

45. La violence et l'insécurité croissantes qui caractérisent la situation dans laquelle sont contraintes de vivre les personnes déplacées par le conflit et les violations des droits de l'homme menacent souvent leur survie même. Garantir leur protection dans des environnements précaires a présenté de grandes difficultés au cours de la période considérée, entravant l'accès humanitaire et restreignant sérieusement le suivi et la fourniture de la protection et de l'assistance.

46. A l'est du Tchad, par exemple, la poursuite des combats a fait courir à 120 000 déplacés internes et 230 000 réfugiés soudanais un grand risque. Dans le Darfour voisin, la dégradation des conditions de sécurité a sérieusement entravé les efforts déployés pour protéger les civils et causer davantage de déplacements. Parmi les 50 000 réfugiés en Iraq, environ 15 000 Palestiniens ont été particulièrement exposés aux attaques et aux violations graves de leurs droits. Les rapports d'enrôlement forcé de réfugiés et de déplacés internes, y compris des enfants, par exemple au Tchad et à Sri Lanka, suscitent une grave préoccupation. La présence de mines terrestres et d'engins non explosés fait peser de graves menaces pour les déplacés internes et les rapatriés, notamment en Colombie, au Liban, au Myanmar, en Somalie et à Sri Lanka.

47. Face à cette situation, le HCR est intervenu fermement au Tchad, décidant une action immédiate des Nations Unies pour éviter une dégradation ultérieure de la situation de protection des civils. Le département des opérations de maintien de la paix a dépêché trois missions au cours de la période considérée pour évaluer la possibilité de déployer une force de police civile et un contingent militaire. En attendant ce déploiement, le HCR a élargi le mémorandum d'accord existant avec le gouvernement tchadien pour renforcer la sécurité à l'intérieur des camps et dans les environs et éviter leur militarisation. Les campagnes d'éducation dans tous les camps tchadiens ont permis de mieux faire comprendre les dangers du recrutement militaire, y compris parmi les enfants. Au Népal, le Haut Commissariat s'est efforcé d'engager les adolescents de sept camps de réfugiés dans des activités plus productives, y compris moyennant l'établissement de centres de jeunesse en 2006, afin qu'ils ne restent pas oisifs et qu'ils ne soient pas, de ce fait, plus vulnérables à l'influence d'éléments radicaux ; le HCR s'est efforcé de

garantir la non interférence de ces éléments. Le maintien de l'ordre public dans les camps a été essentiellement confié aux équipes de surveillance communautaires composées de réfugiés volontaires, dont 27 pour cent de femmes. La police népalaise a pu retourner dans les camps après une absence de presque trois ans, ce qui a constitué un élément crucial pour le rétablissement d'un environnement sûr, et notamment pour permettre aux réfugiés de rechercher librement pour eux-mêmes une solution durable.

48. Faisant fond de la Conclusion No. 94 (LIII) du Comité exécutif de 2002, le HCR a également publié des principes directeurs opérationnels sur le maintien du caractère civil et humanitaire de l'asile en septembre 2006. Sur la question des mines terrestres et des munitions à fragmentations, le HCR a renforcé sa coopération avec des partenaires, tels que le Service des Nations Unies pour l'action contre les mines. Les efforts de plaidoyer ont essentiellement porté sur l'initiative norvégienne lancée en février 2007 pour convenir d'un instrument international interdisant les munitions à fragmentations causant des dommages inacceptables aux civils. Le HCR et le Comité international de la Croix-Rouge ont renforcé leur coopération par le biais de réunions de haut niveau tout au long de l'année, permettant une consultation plus étroite sur les questions opérationnelles et la préparation d'une feuille de route pour une collaboration sur les questions politiques d'intérêt mutuel.

49. Concernant la violence sexuelle et sexiste, l'étude de 2006 des Nations Unies sur la violence contre les enfants a mis en lumière le fait que les enfants déplacés étaient particulièrement exposés à la violence, faisant état que dans « les cas de déplacement forcé, les femmes et les filles en particulier risquent d'avoir des problèmes de protection liés à leur sexe, aux spécificités propres à chaque sexe, ainsi qu'à leur situation culturelle, économique et sociale et à leur statut juridique, c'est-à-dire qu'elles ont moins de chances que les hommes et les jeunes garçons de pouvoir exercer leurs droits⁹. »

50. Afin de renforcer la prévention et la réponse à la violence sexuelle et sexiste, le HCR a publié des instructions en juillet 2006 à l'ensemble des bureaux extérieurs afin d'établir des procédures d'opérations standard pour la violence sexuelle et sexiste lorsqu'elles n'étaient pas déjà en place. Parmi les initiatives spécifiques, il convient de citer un projet régional en Côte d'Ivoire, en Guinée et en Sierra Leone, pour l'alphabétisation, la formation professionnelle et la sensibilisation au VIH/sida des adolescents réfugiés libériens. Au Ghana, le HCR a contribué à mettre sur pied un comité d'action des réfugiés et un réseau de conseil des pairs pour une action préventive et un appui psychosocial. En République-Unie de Tanzanie, des rapports faisant état de brutalité de la part de la police à l'égard d'une femme réfugiée a conduit le HCR à renégocier et à signer un nouveau mémorandum d'accord avec le gouvernement en avril 2007 aux termes duquel ce gouvernement s'engageait à garantir le professionnalisme du corps de police déployé dans les camps, y compris en prenant des mesures de formation et en édictant un code de conduite pour la police, et à prendre des sanctions disciplinaires contre les auteurs de violence.

51. Il convient de citer également le déploiement de personnel de police féminin pour surveiller les zones d'installation de réfugiés en Ouganda et en Zambie ; une surveillance policière plus étroite et la distribution de bois de chauffage dans les camps de réfugiés kenyans ; des tribunaux mobiles en Zambie ; des campagnes d'information massive et un système de

⁹ A/61/299, 29 août 2006, paragraphe 78.

renvoi plus efficace au Tchad ; ainsi qu'un programme de micro-crédits au Venezuela pour les femmes exposées à la violence sexuelle et sexiste, encourageant les activités génératrices de revenus pour réduire ce risque. Dans les communautés rapatriées et déplacées, le HCR a identifié des membres influents de la communauté, y compris des hommes, aux fins d'activités de formation et de sensibilisation. Au niveau institutionnel, il s'est concentré sur la formation et la planification conjointe avec les institutions publiques et les centres de santé pour établir des systèmes complets.

52. L'intervention du HCR et d'autres institutions humanitaires dans des situations de plus en plus dangereuses engendre une prise de risques plus importante pour le personnel humanitaire. L'importance du respect des normes de sécurité opérationnelles minimales a été reconnue mais se révèle très onéreuse. En raison de tirs, de vols et de détournements de véhicules, de nombreuses institutions ont évacué leur personnel plusieurs fois de l'est du Tchad. Au Darfour, plusieurs fonctionnaires du HCR ont été kidnappés lorsque leurs véhicules ont été pris d'assaut. En Somalie, les conditions de sécurité et les menaces ouvertes contre les Nations Unies ont conduit au transfert du personnel en septembre 2006. En mai 2007, un chauffeur du HCR a été tué par balles à Kandahar, en Afghanistan. Un nombre croissant d'autres agents humanitaires, depuis le Darfour jusqu'à Sri Lanka ont été agressés ou tués.

E. Intensifier la recherche de solutions durables

53. La création des conditions propices à la mise en place de solutions durables a exigé des initiatives à tous les niveaux. Elle a nécessité la coordination étroite avec les partenaires des Nations Unies, y compris la Commission d'établissement de la paix nouvellement constituée ; la mise au point de solutions globales avec les gouvernements ; et le renforcement de la coopération avec les pays donateurs et de réinstallation pour obtenir un appui à la recherche de solutions globales.

54. Conscient qu'une transition sans heurt du conflit à la paix et au développement est indispensable à la mise en œuvre de solutions durables pour les réfugiés et les déplacés internes, le HCR a soutenu l'établissement d'une Commission d'établissement de la paix en détachant un haut fonctionnaire auprès du Bureau d'appui à l'établissement de la paix du Secrétariat des Nations Unies. Les bureaux du HCR au Burundi et en Sierra Leone – les deux pays choisis par la Commission comme prioritaires - ont participé activement à l'établissement de stratégies nationales d'établissement de la paix, s'efforçant de veiller à ce que l'impact d'un nombre important de retours soit pris en compte dans les stratégies visant à rétablir une bonne gouvernance, restaurer l'état de droit, régler les problèmes fonciers et immobiliers, et créer les conditions de l'autonomie. Le HCR s'est également félicité du nouvel accent mis par le Conseil de sécurité sur le fait « qu'il importe ... [que les femmes] participent sur un pied d'égalité à tous les efforts visant à maintenir et à promouvoir la paix et la sécurité et qu'elles y soient pleinement associées, et qu'il convient de les faire participer davantage aux décisions prises en vue de la prévention et du règlement des différends »¹⁰.

¹⁰ S/PRST/2007/5, 7 mars 2007, réaffirmant l'engagement au SC/RES 1325 (2000).

55. Eu égard aux situations prolongées de déplacement, des millions de personnes ont continué de vivre pendant des années dans des conditions où leurs droits étaient souvent bafoués alors que les questions politiques et l'insécurité qui avait motivé leur fuite semblaient, au mieux, encore éloignées d'une solution. Certains progrès ont néanmoins été accomplis vers des solutions globales.

56. En Asie, par exemple, l'appui d'un groupe-clé de pays donateurs au Népal a impulsé un recensement mené conjointement par le gouvernement et le HCR en 2007 parmi quelque 108 000 personnes ayant fui le Bhoutan 16 ans plus tôt ; il a permis la réinstallation de petits groupes de personnes vulnérables pour la première fois ; et a offert une réinstallation collective à la plupart de ces personnes. En Thaïlande, la situation de 132 000 réfugiés de Myanmar vivant dans les camps, parfois pendant plus de 20 ans, s'est améliorée suite à une visite du Haut Commissaire en août 2006. Le Gouvernement n'a pas seulement commencé à délivrer des cartes d'identité aux réfugiés dans les camps (88 000 réfugiés âgés de plus de 12 ans avaient en mai 2007 reçu des papiers) mais a également donné son aval pour l'établissement par le HCR et l'OIT de projets d'activités génératrices de revenus dans les camps. Un programme de réinstallation collective multilatéral a permis à la fin de 2006 le départ depuis la Thaïlande de 4 700 réfugiés venant essentiellement de Myanmar.

57. Au cours de 2006, 745 000 réfugiés sont rentrés de leur plein gré, par rapport au chiffre de 1,1 million en 2005, essentiellement vers l'Afghanistan (388 000), le Libéria (109 000), le Soudan (54 000), le Burundi (48 000), l'Angola (47 000) et la République démocratique du Congo (41 000). Environ 1,9 million de déplacés internes relevant de la compétence du HCR est rentré en 2006, notamment au Liban (550 000), en RDC (490 000), en Ouganda (300 000) et au Libéria (238 000).

58. Plus de 4,8 millions de réfugiés afghans sont rentrés depuis 2002, bien que les retours enregistrés en 2006 aient été moins nombreux que ceux des années précédentes. Les raisons sont surtout à chercher dans la dégradation des conditions de sécurité et la situation socio-économique préoccupante en Afghanistan, ce qui laisse 3,2 millions d'Afghans encore au Pakistan et en République islamique d'Iran. L'inclusion en 2006 dans la stratégie internationale pour l'Afghanistan (« Afghanistan Compact 2006-2010 ») de dispositions quant au retour et à la réintégration et à la gestion des mouvements de populations transfrontaliers, y compris les migrations saisonnières, a marqué la reconnaissance d'un potentiel de solutions plus flexibles, reflétant le fonctionnement complexe des marchés du travail régionaux, des défis en matière de réintégration et le pourcentage élevé d'Afghans nés en exil.

59. En Afrique, environ la moitié des 109 000 rapatriés vers le Libéria en 2006 ont été assistés par le HCR, alors que quelque 238 000 déplacés internes sont également rentrés sur leur lieu d'origine après presque 15 ans de guerre civile. Compte tenu du terme prévu pour juin 2007 des opérations de rapatriement, le HCR a travaillé avec les partenaires de l'Equipe dans le pays pour veiller à une transition sans heurt des secours au développement sur la base d'un Plan d'action conjoint pour un relèvement centré sur la collectivité et la restauration des services sociaux. Parmi les objectifs, il convenait de reconstruire de façon durable des micro-économies ; de restaurer des services essentiels, la protection, les droits de l'homme et l'état de droit ;

d'appuyer l'autonomisation de la communauté ; de construire des capacités à tous les niveaux et de former des dirigeants ; et d'établir des liens avec les programmes de développement à moyen et à long terme.

60. Dans la région des Grands Lacs, le rapatriement librement consenti vers le Burundi a affiché un record au cours du deuxième semestre de 2006 après que le HCR ait commencé à préconiser plutôt qu'à faciliter les retours, mais a décliné au début de 2007, du fait des préoccupations concernant la pénurie de possibilités de réintégration et la rareté des vivres dans les régions de retour. Le nombre modeste de rapatriements vers la République démocratique du Congo traduit l'incertitude quant au processus électoral et l'insécurité prévalente à l'est du pays. Lorsqu'il est apparu que certains enfants réfugiés adoptés en République-Unie de Tanzanie avaient été abandonnés après le rapatriement vers la République démocratique du Congo, le HCR et ses partenaires ont adopté des procédures de détermination de l'intérêt supérieur de l'enfant en 2006 pour tous les enfants adoptés dans les camps du nord-ouest de la Tanzanie et dans les familles rentrées chez elles ; il a également organisé des campagnes sur une adoption bien comprise. En République démocratique du Congo, le Comité international de la Croix-Rouge a pu réunifier des enfants abandonnés et leurs familles. Le HCR a également aidé 27 000 réfugiés à rentrer au sud du Soudan en 2006 malgré des problèmes importants au niveau de la sécurité, de la logistique et de la conduite des opérations. Les rapatriements organisés vers l'Angola ont été officiellement clos en mars 2007.

61. La Conclusion No. 104 (LVI) du Comité exécutif de 2005 sur l'intégration sur place réaffirmait le rôle dû à cette solution dans le cadre de stratégies globales. Des progrès ont été accomplis au Turkménistan, par exemple, où plus de 10 000 réfugiés ont reçu la nationalité à la fin de 2006, alors que quelque 8 700 réfugiés tadjiks avaient été naturalisés au Kirghizistan. En Ukraine, 92 réfugiés ont obtenu la citoyenneté en 2006, bien que des problèmes continuent de se poser concernant leur insertion socio-économique. En Afrique, le Libéria, la Sierra Leone, la Guinée, la Côte d'Ivoire, le Ghana et le Nigéria ont été identifiés aux fins d'activité renforcées d'intégration sur place. La réceptivité des gouvernements à cette solution a été importante dans la plupart de ces pays, y compris pour la création d'un statut juridique alternatif en vertu d'une législation régionale ou nationale et ayant éventuellement recours aux protocoles sur la liberté de mouvement de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'ouest.

62. Les possibilités de réinstallation ont été élargies au cours de la période considérée en Roumanie, au Paraguay et en Uruguay, pays qui ont décidé de devenir des pays de réinstallation, les deux derniers s'engageant à participer à « l'initiative de réinstallation solidaire » du Plan d'Action de Mexico. La réinstallation a été utilisée comme instrument de protection stratégique au Bénin, au Ghana, en Inde, au Kirghizistan et au Tadjikistan et en tant qu'instrument de partage de la charge et des responsabilités pour la plupart des Afghans restant en Inde, en Ouzbékistan et au Kazakhstan. Afin d'améliorer la protection contre le refoulement de personnes en attente de réinstallation, le HCR a continué d'élaborer le concept d'un dispositif de transit en cas d'évacuation et entend disposer de deux dispositifs de ce type d'ici à la fin de 2008.

63. Les renvois aux fins de réinstallation ont globalement augmenté de 13 pour cent en 2006, atteignant le chiffre de 54 200, bien que des préoccupations en matière de sécurité nationale et de sélection connexes aient contribué à une diminution de 24 pour cent du nombre de réfugiés partant aux fins de réinstallation, ce chiffre s'établissant à 29 600. Le HCR s'est félicité de ce

que le gouvernement des Etats-Unis annonce qu'il exercerait ses pouvoirs discrétionnaires pour lever « l'appui matériel » élargi à l'interdiction des « organisations terroristes » dans certains cas. L'exercice de ces pouvoirs devrait avoir des conséquences positives pour certaines populations spécifiques de réfugiés ayant besoin de réinstallation. Certains pays de réinstallation ont toutefois continué d'abuser du critère relatif au potentiel d'intégration dans leurs évaluations aux fins de réinstallation. Si l'on comprend que les Etats s'efforcent de réussir la réinstallation des réfugiés, cette solution doit rester un outil de protection humanitaire et ne pas devenir un programme de migration.

F. Répondre aux besoins de protection des femmes et des enfants réfugiés

64. Comme il a été indiqué plus haut, les initiatives visant à renforcer la protection des femmes et des enfants réfugiés sont intégrées dans les chapitres ci-dessus. Plusieurs questions méritent néanmoins d'être mentionnées ici.

65. La Conclusion No. 105 (LVI) du Comité exécutif de 2006 établit un cadre important d'identification et de réponse à la situation des femmes et des filles courant un risque. Une mission dans les camps de réfugiés au Bangladesh en mars 2007 a permis au HCR et à deux partenaires australiens de tester un instrument visant à identifier les femmes et les filles dans les situations à risque, adaptant et élargissant sa portée pour identifier selon les critères d'âge, de genre et de diversité, les individus courant un risque plus élevé afin de proposer des réponses individuelles et collectives.

66. Les processus d'évaluation et de détermination de l'intérêt supérieur ont représenté un autre instrument important pour garantir les droits des enfants relevant de la compétence du HCR. Le HCR a concentré ses efforts sur la mise en œuvre de ses principes directeurs de mai 2006 sur la détermination officielle de l'intérêt supérieur de l'enfant, fournissant un appui et des conseils techniques aux opérations.

67. La stratégie d'intégration des critères d'âge, de genre et de diversité a été déployée dans 41 pays au cours de 2006, portant le total à 97. Un cadre d'obligation redditionnelle a été adopté à la mi-2006 pour renforcer l'obligation de rendre des comptes des représentants et des cadres supérieurs en la matière. Une évaluation d'un projet pilote dans des lieux d'affectation sur le terrain et au Siège a recommandé au début de 2007 que le cadre soit déployé dans l'ensemble de l'Organisation une fois que les modifications nécessaires auront été apportées.

IV. APATRIDIE

68. Conformément à son mandat, le HCR a intensifié ses efforts pour répondre aux problèmes de l'apatridie au cours de la période considérée. Les gouvernements ont montré un regain d'intérêt pour cette question, se montrant prêts à financer les programmes du HCR, à fournir un appui diplomatique pour résoudre les situations prolongées et à adhérer aux

Conventions de 1954 et de 1961 en matière d'apatridie¹¹. Environ 15 millions de personnes restaient toutefois apatrides dans le monde, dont un bon nombre dans le cadre de situations prolongées d'apatridie¹².

69. La Conclusion No. 106 (LVI) du Comité exécutif de 2006 sur l'identification, la prévention et la réduction des cas d'apatridie et la protection des apatrides a fourni un cadre d'action au HCR, aux Etats et aux autres acteurs. Parmi les développements positifs, il convient de citer les amendements à la législation sur la nationalité dans des pays tels que le Bahreïn, l'Indonésie, la République islamique d'Iran, le Maroc et le Népal. Au Népal, la Constitution provisoire et une nouvelle loi sur la nationalité ont contribué à résoudre la question de la nationalité pour environ 2,6 millions d'apatrides grâce à une campagne exceptionnelle sur la nationalité conduite au début de 2007, bien que les changements n'aient répondu que partiellement aux problèmes de l'apatridie découlant de l'incapacité des femmes à conférer une nationalité à leurs enfants.

70. Les mesures prises pour réduire l'apatridie incluent la naturalisation d'un nombre important de personnes en Estonie, au Koweït, en Lettonie et en Ukraine, bien que ces pays comptent encore un grand nombre d'apatrides. Au Bangladesh, le HCR a encouragé des mesures visant à inclure totalement les Biharis dans la société au motif que leur nationalité est reconnue par la législation du Bangladesh, conformément à l'interprétation donnée par les tribunaux nationaux. Au Vietnam, les autorités ont donné leur accord de principe pour un recensement de milliers d'apatrides résidant au Vietnam depuis plus de 30 ans, ce qui constitue un premier pas vers la naturalisation.

71. La réponse aux problèmes de l'apatridie s'est révélée peu probante dans plusieurs pays. Au Zimbabwe, par exemple, un nombre important de Zimbabwéens risquaient l'apatridie du fait de la perte de leur nationalité. En Slovénie, les personnes dites « effacées » résidant dans le pays au moment de l'indépendance n'ont pas été en mesure d'acquérir la nationalité slovène. En Côte d'Ivoire, les progrès ont été lents malgré l'engagement renouvelé par le gouvernement d'organiser des audiences foraines pour délivrer des papiers d'identité à quatre millions de personnes sans nationalité précise. En Syrie, le statut d'environ 300 000 Kurdes apatrides n'a pas trouvé de solution.

¹¹ Au cours de la période considérée, le Belize, le Monténégro et le Rwanda ont adhéré à la *Convention de 1954 relative au statut des apatrides* alors que la Nouvelle-Zélande et le Rwanda ont adhéré à la *Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie*, portant le nombre d'Etats parties à 62 et 33 respectivement.

¹² Les données fiables n'ont été disponibles que pour un nombre limité de pays, alors que les estimations varient grandement dans d'autres et n'ont donc pas pu être enregistrées dans les tableaux statistiques. Le HCR a néanmoins fait état d'une augmentation importante du nombre d'apatrides dans ses statistiques officielles pour la fin de 2006 (5,8 millions) et poursuit ses efforts pour identifier de façon plus précise d'autres populations apatrides.

V. ACTIVITES DE PROTECTION DU HCR EN FAVEUR DES DEPLACES INTERNES

72. Le HCR a continué de renforcer ses liens de coopération et d'édifier des partenariats dans le contexte de l'approche sectorielle interorganisations adoptée en 2005, oeuvrant avec d'autres institutions, des Etats et des ONG afin de promouvoir une réponse humanitaire plus prévisible, plus responsable et plus efficace¹³.

73. Au niveau global, cela a impliqué la présidence du Groupe de travail sur le secteur de la protection du Comité permanent interinstitutions et, au niveau national, la responsabilité du secteur de la protection pour les déplacés internes et les populations touchées dans des situations d'urgence complexes. Concernant les autres secteurs, le Haut Commissariat a coprésidé les secteurs relatifs à la coordination/gestion des camps et les abris d'urgence pour les déplacés internes touchés par le conflit et a contribué activement aux autres secteurs¹⁴ pour veiller à ce que les questions de protection soient intégrées. L'étroite coopération entre le HCR et le Représentant du Secrétaire général sur les droits humains des déplacés internes s'est toujours révélée précieuse, comme l'a confirmé un mémorandum d'accord signé en juillet 2006.

74. Au niveau régional, le Haut Commissariat a travaillé avec l'Union africaine, fournissant des conseils sur la rédaction d'une Convention pour la protection et l'assistance des déplacés internes en Afrique.

75. Des progrès significatifs ont été accomplis vers le renforcement de la capacité à appuyer les activités de protection au niveau des opérations, notamment moyennant le projet de capacités stand-by de protection au niveau interorganisations (« ProCap ») et le projet « Surge », déjà mentionné, qui a commencé à être mis en œuvre dans le cadre des situations de déplacement interne. Le HCR et ses partenaires ont également œuvré à l'élaboration de principes directeurs en matière de protection et d'instruments de formation pour les opérations en faveur des déplacés internes et pour mettre au point une capacité de réponse interorganisations sur la question de l'établissement de profils des déplacés internes.

76. Au niveau national, le HCR participait en mai 2007 à 24 opérations en faveur des déplacés internes. Un nombre croissant d'opérations fonctionnent sur le modèle de l'approche sectorielle, tel que convenu par les hauts responsables du Comité permanent interinstitutions en décembre 2006. En mai 2007, le HCR dirigeait ou co-dirigeait le secteur de la protection au niveau national en Colombie, Côte d'Ivoire, République démocratique du Congo, Ethiopie, Libéria, Somalie et Ouganda. Il était également responsable du secteur des abris d'urgence en

¹³ Voir, concernant le rôle du HCR à l'appui d'une réponse humanitaire renforcée face aux situations de déplacement interne : *Mise à jour sur le rôle du HCR dans le cadre de l'approche sectorielle et des plans de travail opérationnels en faveur des déplacés internes*, réunion consultative informelle du Comité permanent, 25 mai 2007 ; et *Rôle du HCR dans l'appui à un renforcement de la réponse humanitaire aux situations de déplacement interne : cadre politique et stratégie de mise en œuvre*, EC/58/SC/CRP.18, juin 2007. Voir également la Note du Secrétaire général sur le Rapport du groupe de haut niveau, *Unis dans l'action*, A/61/583, 20 novembre 2006, qui reconnaît que l'approche de l'« institution responsable de secteur » a permis d'identifier les chefs de file dans différents domaines de la réponse humanitaire.

¹⁴ Agriculture, relèvement précoce, éducation, télécommunications d'urgence, santé, logistique, nutrition, eau/assainissement, hygiène.

Somalie, du secteur de la coordination/gestion des camps en Ouganda et au Libéria et co-parrainait le secteur de relèvement précoce en République démocratique du Congo dans le cadre du Programme des Nations Unies pour le développement¹⁵. Le Haut Commissariat conduit actuellement des missions au Tchad, en République démocratique du Congo, au Libéria, en Somalie et en Ouganda pour évaluer l'expérience du HCR concernant l'approche sectorielle.

77. En Somalie, par exemple, les conditions de sécurité au sud et au centre du pays ont sérieusement restreint l'accès humanitaire et la fourniture d'une assistance d'urgence, particulièrement suite aux affrontements armés de la fin 2006. Dans le cadre de ses activités concernant le secteur de la protection, le HCR a pu continuer à surveiller les déplacements grâce à un réseau de partenaires nationaux. Dans certaines régions, le Haut Commissariat a également pu conduire des évaluations participatives qui ont révélé de graves préoccupations en matière de protection pour les femmes, les enfants et les personnes appartenant à des minorités, y compris l'exploitation et les sévices de propriétaires terriens, de malfrats et de la police ainsi que le travail forcé des enfants à grande échelle pour payer les loyers. Dans ces circonstances difficiles, l'adoption du cadre sectoriel offre une plus grande chance d'établir une présence interinstitutions unifiée mieux en mesure de renforcer la protection des personnes relevant de la compétence du HCR.

78. Par ailleurs, en Ouganda, le HCR a travaillé avec les membres du secteur de la protection et a continué de préconiser la liberté de mouvement à l'extérieur des camps des déplacés internes et de mettre au point des systèmes de supervision de la protection. En République démocratique du Congo, l'approche sectorielle a rencontré de nombreuses difficultés, y compris du fait des déplacements forcés continuels et de l'absence d'infrastructures dans les régions reculées. Grâce à sept groupes de travail sur la protection établis dans les principales régions de déplacement et grâce à un groupe de travail national sur la protection, la coordination entre les acteurs humanitaires et avec la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo, a pu renforcer les interventions en matière de protection et d'assistance. Le déploiement d'équipes mobiles des forces de maintien de la paix a contribué à améliorer la sécurité dans les régions où les déplacés internes vivaient, à l'est de la République démocratique du Congo.

79. L'opération en faveur des déplacés internes en Colombie a adopté des éléments de l'approche sectorielle depuis la fin de 2006. Par le biais de trois groupes de travail, dont le groupe de la protection conduit par le HCR, les institutions se sont efforcées de renforcer la coordination et d'assurer une réponse cohérente et stratégique à la situation des 3 millions de déplacés internes estimés dans le pays. Le nombre d'autochtones d'origine africaine, de femmes chefs de famille et d'adolescentes enceintes parmi cette population était notoirement plus élevé que la moyenne nationale, tout comme les chiffres concernant l'avortement, le viol et la violence domestique. L'accès au logement, aux soins de santé et à l'éducation était également de loin inférieur à la moyenne nationale.

¹⁵ L'approche sectorielle a également été mise en œuvre au Liban au cours de la situation d'urgence de 2006 et au Pakistan après le tremblement de terre en Asie du Sud de 2005.

80. Les opérations en faveur des déplacés internes n'ayant pas encore adopté l'approche sectorielle incluent Sri Lanka où le HCR a continué de diriger la réponse humanitaire collective. Au Népal, le HCR a travaillé en étroite collaboration suite à un accord de paix signé en novembre 2006 pour appuyer les retours des déplacés internes avec l'accord de toutes les parties concernées et, en février 2007, une politique nationale concernant les déplacés internes a été adoptée. En Géorgie, une stratégie nationale à l'intention de plus de 220 000 déplacés internes a également été adoptée en février 2007. Rédigée par le Gouvernement en coopération avec le HCR, les acteurs locaux et les déplacés internes, elle s'efforce d'améliorer les conditions de vie des déplacés internes ainsi que leur réintégration et réaffirme leur droit à rentrer chez eux.

VI. CONCLUSION

81. L'*Agenda pour la protection* a fourni un cadre clair de réponse pour le HCR et les Etats aux défis en matière de protection internationale. Des progrès ont été accomplis dans sa mise en œuvre au cours des 5 dernières années. Parallèlement, l'intervention croissante du HCR auprès des déplacés internes, en particulier par le biais de l'approche sectorielle, soulève des problèmes pour l'Organisation, la communauté internationale et les Etats. Par le biais des initiatives de collaboration avec les Etats et les partenaires, un accroissement de l'investissement financier et politique de la communauté internationale contribuerait à mettre en œuvre une réponse humanitaire plus cohérente et plus prévisible aux situations de déplacement forcé.