



Assemblée générale

Distr.
GENERALE

A/AC.96/965
11 Septembre 2002

FRANCAIS
Original: ANGLAIS

COMITE EXECUTIF DU PROGRAMME
DU HAUT COMMISSAIRE

Cinquante-troisième session

NOTE SUR LA PROTECTION INTERNATIONALE

I. INTRODUCTION

1. L'objet de la Note annuelle du Haut Commissaire sur la protection internationale est d'établir un rapport sur les principaux problèmes de protection au cours de la période considérée et sur la façon dont ils ont été traités. Cette année, la Note suit le cadre de l'*Agenda pour la protection* (publié en tant qu'additif 1) qui synthétise les résultats et établit les buts et objectifs des Consultations mondiales sur la protection internationale organisées au cours de 2001 et 2002. Ce faisant, la Note établit des liens directs entre l'Agenda et les défis contemporains en matière de protection pour les individus, les Etats et le HCR. L'Agenda est axé et porte directement sur la gestion de l'éventail des défis contemporains en matière de protection des réfugiés.

2. Comme l'Agenda l'établit clairement, le but du processus des Consultations mondiales est de provoquer une réflexion et une action afin d'insuffler un nouvel élan au régime international de protection des réfugiés qui repose sur la Convention de 1951 relative au statut de réfugié et son Protocole de 1967. Le processus a également pour but de mieux préparer les Etats au relèvement de ces défis dans un esprit de dialogue et de coopération. La participation large et active aux Consultations a conféré à l'Agenda une large portée fondée sur l'appréciation claire des intérêts de l'Etat, des besoins des réfugiés dans un monde attestant de plus en plus les effets de la mondialisation, et des possibilités et difficultés de réponses dans l'environnement actuel.

3. Globalement, le processus des Consultations mondiales a permis de mieux comprendre les problèmes de réfugiés et ce, dans un esprit plus coopératif. Il a ravivé l'intérêt pour le dialogue multilatéral en vue de trouver des solutions à un ensemble de problèmes de plus en plus universels. Le

processus a confirmé la volonté chez toutes les parties de partager leurs préoccupations et à travailler conjointement à la résolution durable des problèmes dont les solutions restent à la portée d'un effort collectif. Par ailleurs, il a mieux mis en lumière la nécessité d'une action plus déterminée et plus prévisible en matière de partage du fardeau et des responsabilités. Les débats ont essentiellement porté sur les dilemmes auxquels sont confrontés les Etats dans la mise au point de procédures d'asile efficaces, justes et rapides, et les problèmes que rencontrent les réfugiés pour y avoir accès, ainsi que tout l'éventail des questions qui se posent dans les situations d'afflux massifs ou concernant le lien entre l'asile et la migration. Les problèmes spécifiques des femmes et des enfants réfugiés ont été explicitement discutés dans tous les volets de la discussion. L'Agenda est le résultat direct et tangible de ce processus.

4. Les développements dont il est fait état dans les pages suivantes sont regroupés sous quatre rubriques qui reflètent les six principaux buts contenus dans l'Agenda et illustrent, bien que de façon non exhaustive, l'importance de ce défi. L'ordre choisi aux fins de cette Note a pour but de mettre en lumière les questions présentant un intérêt thématique.

II. REpondre de façon plus efficace aux préoccupations liées à la sécurité

5. L'Agenda pour la protection place la sécurité des réfugiés au centre des préoccupations. Au cours de la période considérée, il a été particulièrement difficile de garantir la sécurité des demandeurs d'asile et des réfugiés dans un certain nombre de pays du monde où le HCR a été aux prises avec le conflit, la guerre civile, les attaques contre les camps, le recrutement forcé de réfugiés, le refoulement récurrent, la fermeture des frontières ou l'insécurité des camps en milieu urbain ou rural pour les personnes particulièrement vulnérables, surtout les femmes, les enfants et les personnes âgées. La militarisation des camps de réfugiés est restée un problème majeur. L'effondrement des structures et des valeurs socio-culturelles, la séparation et la perte des membres de la famille et de l'appui communautaire, ainsi que la tolérance de l'impunité pour les auteurs de crimes et de violences ont exacerbé ces caractéristiques, comme cela arrive fréquemment dans bon nombre de crises de réfugiés.

A. La sécurité des réfugiés et la séparation des éléments armés des populations réfugiées

6. Au cours de l'année écoulée, dans de nombreux pays du monde, les demandeurs d'asile et les réfugiés ont de plus en plus fréquemment été aux prises avec des attaques, arrestations, enlèvements, rassemblements et détentions, déportations et même crimes, y compris d'enfants. Ces incidents ont gravement hypothéqué la sécurité des réfugiés et contribué dans quelques cas à aggraver le problème du déplacement secondaire dans la mesure où la protection n'a pas pu, ou n'a plus pu, être assurée dans le pays hôte.

7. Il s'est révélé également problématique de préserver le caractère civil et humanitaire de l'asile, dont la responsabilité primordiale incombe au pays hôte. A titre d'exemple, une approche adoptée au cours de la période considérée a concerné 26 000 réfugiés arrivés en République démocratique du Congo à la mi-2001 et ayant été temporairement hébergés parmi la population

locale d'une ville frontalière qui, de source connue, hébergeait des éléments armés. Le HCR a pris l'initiative de faire intervenir la Mission de maintien de la paix des Nations Unies dans le pays, ainsi que les autorités locales, afin d'effectuer une opération de séparation à compter d'octobre 2001. En conséquence, 2 500 anciens combattants et leurs familles ont été transférés dans un camp situé à 150 km de la frontière dès la fin de l'année, les civils ayant été relogés à 30 km de la ville à la mi-février 2002.

8. Des problèmes de sécurité peuvent également se poser lorsque les réfugiés rentrent dans leur pays d'origine. En Afghanistan, par exemple, qui a enregistré le mouvement de retour le plus important au cours de la période considérée, les conditions de sécurité dans plusieurs régions sont restées précaires. Les combats entre les factions se sont poursuivis avec leur cortège de criminalité et de banditisme, pour ne pas mentionner d'importantes quantités de mines terrestres et d'engins non explosés¹. Le désarmement a constitué, au mieux, un objectif à long terme utopique, dans la mesure où les hommes et les jeunes garçons sont rentrés au village avec des fusils et sans aucune perspective d'emploi alors que les tensions et les hostilités anciennes et toujours sans solution avaient engendré de nouveaux mouvements de réfugiés et de personnes déplacées à l'intérieur du territoire. En réponse, le HCR a lancé un programme d'information sur la présence de mines terrestres à l'intention des rapatriés, et dans le nord s'est efforcé de créer une commission de haut niveau pour le retour impliquant tous les principaux acteurs afin de rendre possible le retour sûr des personnes qui avaient été contraintes de fuir.

9. Dans d'autres régions, un certain nombre de pays latino-américains ont pris des mesures au cours de la période considérée pour accroître la sécurité en établissant des systèmes d'accueil sûrs à une distance raisonnable de la frontière à l'intention des réfugiés fuyant la guerre civile en Colombie afin d'éviter des incursions armées mettant en péril la sécurité des réfugiés. Dans d'autres situations, des opérations d'enregistrement et de ré-enregistrement ont contribué à renforcer le caractère civil de la population réfugiée et ont contribué à établir des statistiques exactes et à faciliter la protection des personnes qui en avaient besoin. De façon plus générale, dans le contexte des situations post-conflit, la Banque mondiale, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et la communauté internationale ont coopéré de façon plus concertée sur la question des ex-combattants afin de faciliter la démilitarisation, la démobilisation, la réintégration et la réhabilitation.

B. Prévention du recrutement militaire des réfugiés

10. Les mesures destinées à prévenir le recrutement militaire de réfugiés, y compris des adolescents et des enfants, ne touchent pas que ces individus et ont un impact à long terme sur l'ensemble des sociétés. Des normes importantes à respecter dans ce contexte figurent dans le Protocole facultatif de la Convention relative aux droits de l'enfant concernant la

¹ Voir également le Rapport du 11 juillet 2002 du Conseil de sécurité, « La situation en Afghanistan et ses conséquences pour la paix et la sécurité internationale : Rapport du Secrétaire général » (A/56/1000-S/2002/737). Voir également la section VI. A. ci-dessous pour davantage de détails sur les retours volontaires vers l'Afghanistan.

participation des enfants aux conflits armés qui est entré en vigueur en février 2002. Les bureaux du HCR dans le monde entier ont reçu des instructions pour assister le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) dans ses efforts pour promouvoir la ratification du Protocole facultatif et pour protéger les enfants du recrutement forcé.

11. Les efforts visant à réhabiliter et réintégrer les anciens enfants-soldats dans leurs communautés conduits par le HCR, l'UNICEF et d'autres partenaires au cours de l'année, jusqu'à la mi-2002, ont couvert l'éducation non institutionnalisée, la formation professionnelle et les activités génératrices de revenus. Le regroupement familial s'est également révélé indispensable au succès de la réhabilitation des enfants-soldats. Parmi les initiatives positives prises en Afrique, il convient de citer un Comité d'aide à l'enfance appuyé par le HCR ainsi que des clubs de jeunes au Libéria. Averti d'une campagne de recrutement militaire lancée par un groupe d'opposition armé, le comité s'est rendu dans chaque foyer pour parler avec les familles et les enfants. En Sierra Leone, une ONG locale financée par le HCR a offert une prise en charge dans des familles nourricières ainsi que d'autres formes de soins pour les enfants réfugiés, y compris les ex-combattants, en attendant la recherche de membres de la famille et le regroupement familial pour les enfants qui n'avaient toujours pas retrouvé leur famille ou leur communauté. En Asie et en Afrique de l'Est, des initiatives visant à sensibiliser la communauté aux droits et besoins de ces enfants ont également été prises. A Sri Lanka, par exemple, le HCR et l'UNICEF ont coopéré au projet "Enfants en tant que zone de paix" qui a favorisé les activités visant à réduire le risque de recrutement d'enfants.

C. Prévention de la violence sexuelle fondée sur l'âge
ou l'appartenance sexuelle

12. La fuite - particulièrement dans un contexte de conflit armé - accroît la vulnérabilité, particulièrement à la violence. Les plus vulnérables sont les femmes, les personnes âgées et les enfants, notamment les enfants séparés. L'appartenance sexuelle tend à être le facteur le plus significatif dans les actes de violence commis contre des femmes et des jeunes filles mais il faut compter avec d'autres facteurs tels que la classe, la race, le niveau de pauvreté, l'origine ethnique et l'âge. La violence fondée sur l'appartenance sexuelle se manifeste sous différentes formes, y compris la violence sexuelle et autres violences physiques, la prostitution forcée, différentes autres formes d'exploitation sexuelle, la stérilisation forcée, la violence domestique, l'enrôlement forcé d'enfants et la traite².

13. L'exploitation sexuelle des femmes et des enfants réfugiés a reçu une attention sans précédent en 2002 après la publication d'un rapport conjoint HCR-Save the Children/Royaume-Uni sur des allégations d'exploitation sexuelle de jeunes réfugiés en Afrique occidentale de la part des Forces de maintien de la paix et des agents humanitaires. Cette exploitation sexuelle est un problème réel non seulement en Afrique occidentale mais ailleurs. Il est rendu possible par un rapport de force inégal exacerbé dans le cadre de

² Voir dans ce contexte, le Protocole facultatif de 2000 à la Convention relative aux droits de l'enfant sur la vente d'enfants, la prostitution et la pornographie infantile entrée en vigueur en janvier 2002.

crises de réfugiés. Les inégalités économiques et sociales auxquelles sont confrontés les femmes et les enfants ne font qu'aggraver la situation, au même titre que l'inadéquation de l'assistance.

14. La réponse du HCR s'est fondée sur une recherche bien documentée. En résumé, le HCR a dépêché immédiatement des équipes de haut niveau en Afrique occidentale pour mener l'enquête sur cette question. Parmi les mesures prises, il convient de mentionner l'amélioration de la formation du personnel et de ses partenaires, le déploiement de personnel supplémentaire chargé de la protection et des services communautaires, ainsi que l'accent sur la mise en oeuvre des principes directeurs existants du HCR. En outre, le Bureau des services de contrôle interne des Nations Unies (OIOS) a lancé une enquête pour vérifier ces allégations. Le HCR a participé activement aux travaux d'un groupe de travail du Comité permanent interinstitutions (CPI) sur l'exploitation sexuelle, chargé d'élaborer une politique en la matière. L'accent a été mis sur l'assistance à fournir aux survivants d'abus, l'élaboration d'un code de conduite et de normes de comportement pour le personnel et les agents humanitaires et l'amélioration des mécanismes et de la capacité de prévention des sévices et de l'exploitation sexuelle.

15. Les activités ultérieures d'ordre plus général conduites en Afrique occidentale ont, par exemple, compris des activités de sensibilisation, destinées au personnel et aux réfugiés, relatives aux droits humains et au VIH/SIDA, des ateliers sur la prévention et la réponse à la violence sexuelle et fondée sur l'appartenance sexuelle, la promotion d'une législation équitable, l'établissement de services d'orientation sociale et des postes de police dans les camps, ainsi que l'augmentation du nombre de femmes préposées à la distribution des vivres. Bien que ces mesures aient ciblé les femmes et les enfants, les hommes ont également eu un rôle à jouer. En Guinée, par exemple, le HCR a favorisé l'établissement d'une association d'hommes pour la parité à la fin 2001 afin de lutter contre la violence à l'égard des femmes dans les camps. Elle se compose de plus de 60 hommes représentant différentes fractions de la communauté réfugiée et oeuvre à la constitution de groupes semblables ailleurs dans le pays et à l'établissement de liens avec un autre groupe d'hommes pour la parité au Kenya.

16. En Europe orientale, où la violence domestique est source de préoccupation, le HCR a conduit une étude approfondie et mis au point un plan de réponse pour permettre au personnel chargé de la protection d'améliorer l'assistance fournie aux survivants de ce type de violence. Les activités dans les pays d'Europe centrale ont couvert des programmes visant à fournir les services de thérapeutes aux survivants de violence et d'exploitation sexuelles. Dans les Amériques, par exemple, des partenariats ont été noués avec des organisations non gouvernementales (ONG) spécialisées et un appui a été donné à l'aide juridique, ce qui a effectivement aidé les femmes réfugiées ayant survécu à la violence domestique et sexuelle. En Amérique centrale, le HCR a mené des campagnes de sensibilisation visant à prévenir la violence sexuelle et fondée sur l'appartenance sexuelle et l'Organisation a été très active dans plusieurs pays d'Asie dans le cadre de la mise à l'épreuve sur le terrain des principes directeurs révisés en la matière.

17. Une évaluation indépendante des activités du HCR visant à promouvoir les droits et la protection des enfants, publiée en mai 2002, s'est félicitée du travail accompli par plusieurs Bureaux d'Afrique occidentale et orientale sur la violence sexuelle et fondée sur l'appartenance sexuelle mais a estimé que l'accent n'avait pas encore été suffisamment mis sur l'exploitation sexuelle, particulièrement celle des adolescents et des enfants âgés de moins de 18 ans³. Une autre évaluation indépendante de la politique du HCR concernant les femmes réfugiées, également publiée en mai 2002, reconnaît que des nouvelles politiques et procédures sur ces questions ont été développées et note que le défi à relever sera de les mettre en oeuvre sur le terrain, non simplement en Afrique australe mais dans le monde entier⁴. Le Rapport du HCR et de Save the Children/Royaume-Uni ainsi que les activités qu'il a inspirées ont contribué à rendre le HCR plus sensible aux situations particulièrement propices à l'exploitation sexuelle. Les bureaux du HCR sur tous les continents ont été chargés de renforcer leurs activités pour éviter tout incident et assister les survivants, s'ils se produisent.

III. PROTECTION DES REFUGIES DANS LE CADRE DE MOUVEMENTS PLUS LARGES DE MIGRATION

18. L'objectif fixé dans l'Agenda concernant la protection des réfugiés dans le cadre de mouvements de migration plus larges intègre des suggestions quant à la manière dont les Etats, le HCR, les ONG et d'autres acteurs peuvent s'acquitter de leurs responsabilités internationales en matière de protection des réfugiés tout en respectant leurs besoins de gérer les problèmes de migration de façon efficace. La nature de plus en plus complexe des mouvements migratoires, caractérisés par des flux composites comprenant des demandeurs d'asile, des réfugiés, des travailleurs migrants, des victimes de la dégradation de l'environnement ou des personnes en quête d'une vie meilleure, a continué de poser de nombreux problèmes aux Etats, au HCR et à d'autres acteurs au cours de la période considérée.

A. Protection des réfugiés et gestion des migrations

19. Les tensions engendrées dans les situations de flux migratoires mixtes entre les responsabilités des Etats en matière de protection des réfugiés et les préoccupations relatives aux mouvements de population irréguliers continuent d'entraver les efforts de protection. Les mesures de contrôle des migrations comprennent le renforcement des modalités d'octroi de visas, l'imposition de sanctions contre les transporteurs, des vérifications des lettres de chargement avant l'embarquement et le débarquement ainsi que d'autres mesures d'interception, l'utilisation de caméras infrarouges pour détecter les passagers clandestins aux ports et aux frontières et le recours de plus en plus fréquent aux concepts de "pays de premier asile" ou "pays tiers sûr". Dans certains cas, l'effet de ces mesures a conduit à la

³ Valid International, *Meeting the Rights and Protection Needs of Refugee Children : An Independent Evaluation of the Impact of UNHCR's Activities*, May 2002, p. 14. Voir également, section VII. B. ci-dessous.

⁴ Women's Commission for Refugee Women and Children, *UNHCR Policy on Refugee Women and Children Guidelines on their Protection : An Assessment of Ten Years of Implementation*, May 2002, p. 75. Voir également, UNHCR, *Prevention and Response to Sexual and Gender-based Violence in Refugee Situations: Inter-Agency Lesson Learned Conference Proceedings, 27-29 March 2001, Geneva*; Norwegian Institute of International Affairs, *Improving the Security of Refugee and Displaced Women : Conference Proceedings*, Oslo, Jan. 2002.

non-admission de demandeurs d'asile et de réfugiés, au déni d'accès à une procédure d'asile et à des incidents de refoulement. L'augmentation apparente des cas de retour de demandeurs d'asile vers des pays tiers sûrs sans qu'aucune disposition officielle n'ait été prise pour leur accueil suscite une préoccupation toute particulière. Dans certains Etats, tous les arrivants illégaux font systématiquement l'objet de déportation, indépendamment de l'existence d'une crainte de persécution. Dans d'autres pays, le HCR n'a pas obtenu l'accès aux régions frontalières et n'a donc pas été en mesure de vérifier le traitement des personnes s'efforçant d'entrer dans ces pays. Dans différents pays d'Europe et d'Amérique latine, toutefois, le HCR a été en mesure d'accroître ses contrôles aux frontières pour que les demandeurs d'asile aient accès aux procédures appropriées. Toutefois, les problèmes persistent, particulièrement concernant les procédures de tri afin de déceler les cas manifestement infondés.

20. Le problème de l'accès au territoire et les procédures réservées à ceux qui arrivent par la mer ont été particulièrement mis en lumière au cours de la période considérée suite à plusieurs incidents ayant fait la une de la presse, y compris le sauvetage en mer de quelque 430 demandeurs d'asile à bord d'un navire en perdition dans l'Océan indien en août 2001⁵. Le refus opposé par des Etats au débarquement de ces personnes sauvées en mer, ou même parfois le refus de venir en aide à ces personnes, posent un grave problème. D'autres Etats ont toutefois continué au cours de la période considérée à respecter la pratique maritime reconnue de permettre parfois à un grand nombre de personnes, sauvées par exemple en Méditerranée, de débarquer sur leur territoire. Le HCR a répondu par les voies diplomatiques lorsque ces personnes sauvées en mer ont cherché asile en se fondant sur la position du Comité exécutif selon laquelle les Etats devraient admettre les demandeurs d'asile, du moins sur une base temporaire⁶, et suggérant des moyens pratiques d'alléger le fardeau pour les Etats particulièrement touchés.

21. En mars 2002, le HCR a convoqué une Table ronde d'experts sur le sauvetage en mer, à Lisbonne au Portugal, réunissant des experts gouvernementaux, de sociétés de transport maritime, d'organisations internationales, d'ONG et du milieu universitaire. La réunion a été organisée en réponse à une multitude de représentations faites auprès du HCR par les sociétés de transport maritime demandant son assistance pour redonner toute sa force à cette ancienne tradition de sauvetage des personnes en détresse en mer en vue de contrer ce qui a été présenté comme des infractions très graves à cette déontologie. Son but est également de clarifier quelque peu le débat sur les responsabilités. La réunion a élaboré un ensemble de conclusions sur le sauvetage en mer et le débarquement⁷, et a permis d'entendre un échange de vues sur un cadre éventuel de coopération internationale en la matière. Le HCR a, par la suite, renforcé ses liens de coopération avec les autres acteurs concernés sous les auspices d'un groupe

⁵ La Distinction Nansen a été attribuée cette année au capitaine, à l'équipage et au propriétaire du navire qui les a sauvés.

⁶ Voir notamment les conclusions suivantes du Comité exécutif : "Réfugiés sans pays d'asile" (1979) (A/AC.96/572, par. 72 2) c)); "Protection des personnes en quête d'asile en cas d'arrivées massives" (1981) (A/AC.96/601, par. 57 2) II. A. 1.); et "Problèmes liés au sauvetage des personnes en quête d'asile en détresse en mer" (1981) (A/AC.96/601, par. 57 3) 3.).

⁷ Voir *UNHCR expert roundtable on rescue-at-sea, Specific Aspects relating to the Protection of Asylum-seekers and Refugees, Lisbon 25-26 March, Summary of Discussions, 11 April 2002.*

interinstitutions conduit par l'Organisation maritime internationale. Lors de sa première réunion en juillet 2002, ce groupe a largement soutenu les conclusions de la Table ronde qui s'est tenue à Lisbonne.

22. De façon plus générale, les campagnes d'information lancées à l'intention des migrants potentiels ont été identifiées comme indispensables aux efforts plus larges déployés pour combattre la migration illégale tout en préservant les dispositions en matière de protection des réfugiés. Les Etats ont joué un rôle moteur dans ces campagnes et le HCR y a participé afin que la composante de l'asile soit adéquatement reflétée.

23. Le HCR a également participé de façon active à un certain nombre d'instances régionales sur la migration encourageant l'inclusion de la composante relative à l'asile dans les stratégies plus larges de gestion efficace des migrations. Dans les Amériques, la Septième Conférence régionale sur la migration (également connue sous le terme de "Processus de Puebla") organisée au Guatemala en mai 2002 a étudié plusieurs dispositions de son Plan d'action ayant directement trait aux réfugiés. Le Plan exhorte notamment les pays participants à renforcer leurs liens de coopération avec le HCR pour veiller à une formation adéquate des fonctionnaires de l'immigration et des contrôles aux frontières, sur les aspects de la législation sur l'asile et des droits des réfugiés en général, reconnaissant par-là qu'un contrôle efficace aux frontières peut respecter les principes de protection.

24. En Europe, le HCR a continué de jouer un rôle actif dans le débat sur l'harmonisation des systèmes d'asile et de migration au sein de l'Union européenne. Les conclusions de la réunion du Conseil européen de Séville en juin 2002 ont reconnu que les mesures prises à court et moyen terme pour gérer les flux migratoires devaient établir un équilibre entre d'une part une politique d'intégration pour les immigrants résidant légalement dans le pays ainsi qu'une politique d'asile conforme aux instruments internationaux relatifs aux réfugiés et, par ailleurs, une action déterminée pour lutter contre l'immigration illégale, la traite et le trafic d'êtres humains. Comme le Haut Commissaire l'a dit à l'occasion de ce sommet, "des solutions effectives et durables à ces problèmes sont à notre portée mais ne seront mises en place que si l'ensemble de la chaîne du déplacement est examiné". Il a ajouté que dans le cas de l'Europe, il ne suffisait pas de se concentrer sur les mesures politiques au sein de l'Union européenne et sur ses frontières. Des solutions devaient être cherchées dans les régions d'origine et de transit et exigeaient un appui politique et financier si l'on ne voulait pas que les réfugiés continuent d'errer à la recherche d'une protection efficace.

25. Concernant les approches interinstitutions intégrées, il convient de faire mention de la participation du HCR à l'initiative sur la migration et l'asile du Pacte de stabilité pour le Sud de l'Europe orientale conduisant à un apport concret dans l'élaboration de plans d'action nationaux sur cette question. Parmi les progrès, il convient de citer l'achèvement en Croatie des travaux sur un plan relatif à la migration et à l'asile qui maintenant doit être mis en oeuvre. En Bosnie-Herzégovine, un groupe de travail sur l'immigration et l'asile a réuni les différents acteurs nationaux et internationaux concernés par le travail sur la législation relative à l'asile et les réglementations connexes. En Albanie, un mémorandum d'accord entre le

HCR et les autorités a institutionnalisé le fonctionnement d'un mécanisme initial de tri conçu pour acheminer correctement les personnes - qu'elles soient des demandeurs d'asile, des victimes de la traite ou autres catégories de migrants vers les institutions les mieux à même de répondre à leurs besoins.

B. Efforts internationaux pour lutter
contre la traite et le trafic de personnes

26. Le consensus international de plus en plus évident sur la menace que représentent la traite et le trafic de personnes a galvanisé les énergies pour lutter contre ces crimes. Le HCR appuie vigoureusement ces efforts même s'il a systématiquement préconisé l'intégration de mécanismes de protection de la victime dans toutes les mesures mises au point pour lutter contre ces phénomènes, l'une des raisons, et non des moindres, étant que les réfugiés figurent parmi les victimes de ces crimes. Les garanties intégrées dans les deux Protocoles de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée et la traite et le trafic de personnes reflètent l'intérêt des Etats pour les besoins des victimes⁸. L'Agenda pour la protection met en exergue l'importance de l'adhésion à ces instruments et le HCR a continué de travailler avec un certain nombre d'Etats pour veiller à ce que la législation nationale contre la traite et le trafic de personnes tienne compte des définitions juridiques et des garanties contenues dans les protocoles.

27. En partie du fait des événements survenus dans la région Asie-Pacifique, une Conférence ministérielle régionale sur la traite, le trafic de personnes et la criminalité transnationale connexe s'est tenue à Bali en Indonésie en février 2002. Le HCR a également travaillé avec les Etats à l'élaboration de réponses globales face aux mouvements secondaires dans la région Asie-Pacifique. En Europe, on a enregistré un accent plus marqué sur ces problèmes au cours de la période considérée. Certains Etats comptent adopter ou renforcer leur législation afin de prévenir les migrations irrégulières et de lutter contre la traite et le trafic de personnes, ce qui a abouti à un resserrement des modalités d'accès à leur territoire et à leurs procédures d'asile, particulièrement en Europe occidentale. Au niveau régional, l'Union européenne a approuvé des instruments relatifs à l'harmonisation des sanctions contre les transporteurs, l'immigration illégale et le trafic de personnes⁹. Dans le contexte nord-américain, un nouveau "visa T" américain pour la protection des victimes de trafic a été adopté. En même temps, les tribunaux des différents

⁸ La Convention et les Protocoles sont ouverts à la ratification à Palerme depuis novembre 2000. Au 1^{er} août 2002, la Convention comptait 18 ratifications (y compris 12 en 2002); le Protocole relatif au trafic de personnes 14 (y compris 10 en 2002); le Protocole relatif à la traite comptait 13 ratifications (y compris 9 en 2002). Chaque instrument doit compter 40 ratifications pour entrer en vigueur.

⁹ Voir notamment la Directive du Conseil 2001/51/EC harmonisant les pénalités contre les compagnies transportant des passagers sans document, 28 juin 2001 ; Communication de la Commission européenne sur une politique commune en matière d'immigration illégale, COM(2001) 672 final, 15 nov. 2001 ; Proposition du Conseil pour un plan global de lutte contre l'immigration illégale et le trafic de personnes au sein de l'Union européenne, 27-28 février 2002 ; Décision cadre du Conseil sur la lutte contre le trafic de personnes, 19 juillet 2002.

pays d'Europe et d'Amérique du Nord ont commencé à reconnaître les besoins en matière de protection internationale de ces victimes de trafic pouvant faire l'objet de persécution en cas de retour.

28. Concernant d'autres faits nouveaux y relatifs en Afrique occidentale, par exemple, les préoccupations concernant le trafic d'enfants ont conduit le HCR à travailler en étroite collaboration avec les gouvernements et les institutions concernés pour mettre au point des campagnes de sensibilisation. Sur un plan plus général, le HCR a co-présidé avec l'Organisation internationale du travail (OIT) le Groupe de contact interorganisations basé à Genève sur le trafic de personnes et l'introduction clandestine de migrants, groupe qui constitue un nouveau mécanisme pour promouvoir un échange d'informations et faciliter la coopération interinstitutions dans ce domaine.

C. Réduction des mouvements irréguliers ou secondaires

29. Dans un certain nombre de pays de premier asile des différentes régions, des réfugiés n'ont pas été en mesure d'obtenir une protection efficace en raison de l'absence d'une reconnaissance officielle de papiers adéquats et de conditions de vie décentes, d'une menace de persécution secondaire ou d'autres facteurs les ayant contraint à chercher une protection ailleurs. Dans d'autres cas, la motivation se cachant derrière un déplacement secondaire est essentiellement l'amélioration de la situation économique. De nombreuses mesures de partage du fardeau et des responsabilités pouvant améliorer la protection et l'assistance, et ainsi réduire la probabilité de la fuite ou d'un mouvement secondaire depuis les pays de premier asile, doivent être étudiées davantage et traduites dans les faits. Soucieux d'améliorer la compréhension de ces questions, le HCR a mandaté une analyse d'experts de la protection effective, clarifiant le concept et évaluant les éléments nécessaires avant de pouvoir conclure à une protection efficace. Une table ronde d'experts et de spécialistes intergouvernementaux sur ce sujet est prévue en décembre 2002. Le HCR examine également la faisabilité de plans d'action globaux pour des situations de déplacements spécifiques irréguliers et secondaires.

D. Resserrement des liens de coopération entre le HCR, l'OIM et d'autres institutions

30. Le Groupe d'action sur l'asile et la migration (AGAMI), mis sur pied en novembre 2001, en réponse à une recommandation des Consultations mondiales demandant au HCR et à l'OIM de mieux comprendre les questions liées à l'asile et à la migration, s'est désormais réuni trois fois. Parmi les questions d'intérêt commun, figurent les moyens d'améliorer la disponibilité, la globalité et la compatibilité des données sur les flux migratoires, et surtout les mouvements clandestins. L'absence de telles données continue d'être un obstacle à la mise au point de mécanismes adéquats de réponse. La participation du HCR à la réunion de coordination de juillet 2002 sur la migration internationale, convoquée par la Division des Nations Unies sur la population, a essayé de renforcer la coopération avec d'autres institutions dans ce domaine. Le HCR renforce également son dialogue avec d'autres organisations sur les moyens de contribuer à une meilleure recherche et une compilation plus efficace des données sur le lien entre l'asile et la migration. Parmi les autres points à l'ordre du jour commun, figurent la

recherche sur les causes profondes de la migration illégale, la coopération concernant des campagnes d'information, outre les thèmes du trafic et de la traite, et la discussion des rôles et responsabilités institutionnels afin de clarifier comment chaque institution voit son mandat.

IV. RENFORCEMENT DE LA MISE EN OEUVRE DE LA CONVENTION DE 1951
ET DU PROTOCOLE DE 1967

31. Les Etats ont réaffirmé leur engagement à renforcer la mise en oeuvre de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 lors de la Réunion ministérielle, co-organisée par le Gouvernement suisse et le HCR à Genève les 12-13 décembre 2001, afin de commémorer le 50^e anniversaire de la Convention de 1951. Cette réunion, rassemblant pour la première fois les Etats parties à la Convention, a adopté une Déclaration officielle réaffirmant solennellement l'engagement des Etats "à remplir [leurs] obligations au titre de la Convention de 1951 et/ou de son Protocole de 1967 de façon intégrale et effective conformément aux but et objet de ces instruments". Certains Etats parties continuent de mettre en question la pertinence de ces instruments. Cette Déclaration constitue une réponse de poids à ces questions. Reconnaissant que la Convention et le Protocole jouent le rôle de pierre angulaire, la Déclaration va également plus loin en replaçant la Convention dans l'environnement complexe et évolutif d'aujourd'hui et appuie l'élaboration ultérieure de son régime. La Déclaration est, à cet égard, fondée sur une coopération plus déterminée sans toutefois sortir du cadre convenu.

A. Adhésions à la Convention de 1951 et au Protocole de 1967

32. L'Agenda invite un plus grand nombre d'adhésions à la Convention de 1951 et au Protocole de 1967. Au cours de la période considérée, la République de Moldova a adhéré à ces deux instruments, Saint Kitts et Nevis à la Convention de 1951, et l'Ukraine au Protocole de 1967. Cela porte le nombre d'Etats parties à la Convention de 1951 et/ou au Protocole de 1967 à 144. Au cours de la période considérée, Malte a levé sa réserve géographique ainsi qu'un certain nombre d'autres réserves à la Convention¹⁰. Pour ces Etats, ainsi que pour tous les Etats parties, la mise en oeuvre de la Convention et du Protocole est naturellement cruciale.

33. Dans les régions où un petit nombre d'Etats sont parties à ces instruments - essentiellement l'Asie du Sud et le Moyen-Orient - le faible taux d'adhésion va de pair avec une absence de législation intérieure sur l'Asie. Bien que ces régions aient une longue tradition d'hospitalité à l'égard des populations déplacées, l'absence d'un cadre juridique a conduit à l'adoption d'approches ponctuelles concernant les réfugiés. En conséquence, ceux qui ont besoin de protection internationale ont souvent tendance à ne pas être identifiés de la façon adéquate ou traités de façon cohérente et la distinction entre le réfugié et le migrant s'est quelque peu estompée, ce qui a pu contribuer aux mouvements irréguliers de demandeurs d'asile et de réfugiés. L'adhésion aux instruments internationaux relatifs aux réfugiés et l'adoption d'une législation nationale sur l'asile restent donc des défis importants dans ces régions.

¹⁰ Voir note 19 pour les adhésions aux conventions sur l'apatridie.

B. Procédures individuelles d'asile

34. Au cours des douze derniers mois, une législation et des procédures relatives à l'asile ont été adoptées pour la première fois dans plusieurs pays d'Amérique latine, d'Amérique centrale et d'Afrique, tandis que la détermination du statut de réfugié a été entreprise de façon ponctuelle dans bien d'autres Etats de différentes régions. Lorsque les procédures ont été graduellement mises en place, le HCR a été en mesure de transférer sa responsabilité en la matière aux autorités nationales de plusieurs Etats. La formation pour faciliter ce transfert a été organisée par le HCR et, dans certains cas, par les services d'immigration d'un pays voisin ; dans d'autres, le HCR a maintenu sa présence lors des interviews d'éligibilité pendant une période intérimaire. Globalement, les gouvernements ont été responsables de la détermination du statut de réfugié dans pratiquement 60 pour cent des pays d'accueil. Ailleurs, le HCR a continué d'effectuer la détermination de statut directement en vertu de son mandat, mais parfois en coopération avec des ONG locales.

35. Lorsque les Etats ont leurs propres procédures d'asile, la révision de la législation dans certains pays a renforcé la protection, y compris en introduisant des garanties en matière de refoulement, en supprimant les dates limites pour l'accès à la procédure d'asile, et en reconnaissant que la définition du réfugié couvre la persécution par des agents non étatiques ainsi que la persécution liée à l'appartenance sexuelle. Dans un certain nombre de pays européens, une deuxième instance indépendante de recours a également été établie. Toutefois, dans d'autres pays, l'absence d'une possibilité de recours sur le bien fondé d'une demande affecte la crédibilité de la procédure de détermination de statut. La nouvelle législation d'un pays prévoyait une possibilité de recours sur le bien fondé d'une demande mais cette disposition n'était pas mise en oeuvre. Une multitude de mesures restrictives ont renforcé les obstacles à l'admission et/ou à l'accès aux procédures d'asile et à la protection internationale, notamment en adoptant ou en renforçant les sanctions contre les compagnies ou en réduisant le droit de recours sur le bien fondé d'une demande. Dans un autre pays, les territoires nationaux extérieurs ont été exclus du champ d'application de la législation nationale sur l'asile, l'accès à l'aide juridique et à l'examen judiciaire des décisions d'asile a été entravé, et des visas temporaires et non plus permanents ont été délivrés même aux réfugiés reconnus s'ils arrivaient par des voies non autorisées, c'est-à-dire sans droit au regroupement familial et aux documents de voyage. Ces mesures restrictives ont été particulièrement évidentes dans un certain nombre de pays qui ont enregistré une augmentation de l'électorat des partis politiques exprimant des idées xénophobes.

36. Dans un petit nombre d'Etats, l'éventail de circonstances différentes reconnues comme exigeant une protection internationale a abouti à l'adoption d'une procédure unique pour évaluer ces besoins. Par exemple, la nouvelle législation canadienne contient une définition consolidée de la protection assortie d'une décision unique d'évaluer les demandes de protection aux termes de la Convention de 1951, de la Convention de 1984 contre la torture

et des autres instruments relatifs aux droits de l'homme. Il convient de noter dans ce cas le point positif suivant : une décision favorable basée sur l'un quelconque des motifs avancés conduira à l'octroi du statut de "personne protégée" - un statut unique fondé sur les droits consignés dans la Convention de 1951.

37. Le retour prompt des demandeurs d'asile dont on estime qu'ils n'ont pas besoin de protection internationale à l'issue d'une procédure juste et complète est largement reconnu comme indispensable à la crédibilité du système d'asile. Et pourtant il n'a cessé de constituer un défi important pour les Etats, particulièrement lorsque le demandeur d'asile ne peut présenter les papiers d'identité requis pour que le retour soit effectif. Au cours de la période considérée, le Conseil de l'Europe a approuvé un certain nombre de documents établissant des normes d'expulsion dans la sécurité et la dignité concernant les demandeurs d'asile rejetés¹¹.

C. Exclusion des personnes ne méritant pas une protection internationale

38. L'exclusion des personnes ne méritant pas la protection internationale des réfugiés suscite notre préoccupation depuis quelque temps. Suite aux attaques du 11 septembre 2001 contre les Etats-Unis, des considérations de sécurité ont teinté d'une nouvelle urgence ces préoccupations et ont influencé les réponses politiques sur un large éventail de questions. La réponse à la menace terroriste dans le contexte de l'asile n'exige pas toutefois un amendement de la définition du réfugié, dans la mesure où la Convention de 1951 contient une disposition explicite prévoyant l'exclusion des auteurs de crimes graves. Le HCR estime qu'une révision et un raffermissement des mesures procédurales et sécuritaires pourraient toutefois se révéler nécessaires¹². Dans certains pays, l'intégration formelle des clauses d'exclusion dans la législation nationale, pour la première fois, a constitué un développement attendu. Le HCR a continué d'avancer que la complexité des cas d'exclusion constituait une raison clé du maintien de leur examen dans la procédure régulière d'asile ou dans le contexte d'une unité spécialisée chargée de l'exclusion plutôt qu'au stade de l'admissibilité ou dans le cadre de procédures accélérées.

39. Au cours de la période considérée, plusieurs organisations régionales ont adopté des instruments visant à lutter contre le terrorisme. Ils ont été bien accueillis dans la mesure où ils clarifient la définition des attaques terroristes, représentent un cadre accepté pour la législation nationale et permettent de remédier aux failles d'ordre juridictionnel. Le HCR a préconisé l'adoption de définitions précises dans ces instruments et le renoncement à tout lien non justifié entre les demandeurs d'asile/réfugiés et

¹¹ Voir Conseil de l'Europe, Commissaire aux droits de l'homme, Recommandation concernant les droits des étrangers souhaitant entrer dans un Etat membre du Conseil de l'Europe, et application des mandats d'expulsion, CommHD/Rec(2001)1, 19 septembre 2001 ; Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, Procédures d'expulsion conformément aux droits de l'homme et mise en oeuvre dans le respect de la sécurité et de la dignité, doc. 9196, rapport du 10 septembre 2001 ; Recommandation 1547 (2002) (même titre), adoptée le 22 janvier 2002. Voir également Conka v. Belgium, Cour européenne des droits de l'homme, décision, du 5 février 2002, concernant les méthodes utilisées pour procéder à l'expulsion sur des demandeurs d'asile rejetés.

¹² Voir *Addressing Security Concerns without Undermining Refugee Protection - UNHCR's Perspective*, Nov. 2001.

les terroristes. Si les définitions sont trop larges et trop vagues, comme cela est parfois le cas, l'étiquette de "terroriste" court le risque d'être utilisée à des fins politiques et de faire passer pour criminelles les activités légitimes des opposants politiques d'une façon qui s'apparente à la persécution.

D. Harmonisation du droit et de la politique

40. L'un des objectifs des consultations mondiales était de promouvoir une compréhension commune et mieux harmonisée du droit et de la politique en matière de réfugiés. Dans le cadre de ce processus, le HCR a révisé ses propres principes directeurs sur un certain nombre de questions juridiques, surtout en raison des tables rondes d'experts dans le contexte de la deuxième plate-forme des Consultations mondiales. Ils sont publiés, conformément au rôle du HCR en matière de surveillance aux termes de l'article 35 de la Convention de 1951, comme un ensemble séquentiel de principes directeurs du HCR en matière de protection internationale¹³. Ces principes directeurs ont pour but d'actualiser et de compléter le Guide du HCR sur les procédures et critères applicables pour déterminer le statut de réfugié, fournir des orientations aux gouvernements, aux juristes, au corps judiciaire et au personnel du HCR responsable de la détermination du statut de réfugié sur le terrain. Les documents d'information rédigés à l'intention des différentes tables rondes d'experts qui se sont tenues en 2001 ont été actualisés et doivent être publiés à la mi-2003. Le HCR a également poursuivi le processus des tables rondes d'experts en 1982 et a organisé une réunion sur le sauvetage en mer à Lisbonne au Portugal en mars 2002¹⁴ ainsi qu'une réunion prévue en octobre 2002 sur les demandes de statut de réfugié fondées sur la religion près de Washington D.C., Etats-Unis. D'autres initiatives dans le domaine juridique, comme la rédaction d'instruments juridiques, seront étudiées dans le cadre du suivi de l'Agenda pour la protection.

41. Dans plusieurs régions du monde, les Etats ont poursuivi leurs efforts concernant l'harmonisation de leur politique d'asile et l'interprétation de concepts clés en matière de droit international des réfugiés. Ce processus est élaboré plus avant en Europe où les 15 Etats membres de l'Union européenne ont progressé vers l'adoption de normes minimales communes au cours de la période considérée, approuvant par exemple une directive sur l'accueil des demandeurs d'asile et des décisions cadres sur la traite et d'autres problèmes¹⁵. Il reste aux Etats membres à adopter des directives clés concernant leur application. Le HCR se félicite des consultations étroites qu'il a pu avoir avec les Etats membres et continue de veiller à ce que les

¹³ Les deux premiers ensembles de principes directeurs sur la protection internationale ont été publiés en mai 2002. Voir *Guidelines on International Protection: Membership of a particular Social Group within the Context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of refugees* (HCR/GIP/02/02, 7 May 2002) et *Guidelines on International Protection: Gender-Related Persecution within the Context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees* (HCR/GIP/02/01, 7 May 2002), disponibles sur le site <www.unhcr.org>

¹⁴ Voir ci-dessus, note 7.

¹⁵ Voir la directive du Conseil établissant des normes minimales concernant l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres du 17 juin 2002 ainsi que la note 9 ci-dessus.

normes en matière de protection des réfugiés soient respectées. Par ailleurs, le HCR a travaillé avec les six Etats membres du Mercosur en Amérique latine en vue de promouvoir l'adoption d'une législation harmonisée sur l'asile sur la base d'une législation pilote au Brésil. En conséquence, une législation a été approuvée au Paraguay à la mi-2002. Sur une échelle moindre, les membres du Comité national l'éligibilité du Malawi, de la Zambie et du Zimbabwe se sont réunis pour la troisième année consécutive afin d'échanger des vues dans le domaine de la détermination de statut de réfugié, préconisant par-là une approche plus cohérente.

42. L'interprétation mieux harmonisée des concepts clés de la Convention de 1951 dans la jurisprudence des différents pays a également été encouragée moyennant le suivi systématique par le HCR des décisions d'asile et moyennant les représentations périodiques du HCR auprès des autorités et du corps judiciaire des pays. Le HCR s'est également efforcé d'avoir davantage recours à la technologie à cet égard. En mars 2002, la version en langue espagnole du site du HCR - miroir du site en langue anglaise - a été lancée. Ce site constitue l'une des principales sources d'information en espagnol sur les questions de réfugiés tant dans les Amériques que dans le reste du monde. Le Manuel à l'usage des parlementaires de l'Union interparlementaire et du HCR qui aide les députés à se familiariser avec les principes généraux du droit international des réfugiés¹⁶ a désormais été traduit dans les cinq langues officielles des Nations Unies ainsi qu'en allemand, Hindi, italien et japonais. La traduction vers d'autres langues est prévue.

E. Accueil des demandeurs d'asile - Respect des réfugiés

43. Un certain nombre d'Etats d'Europe occidentale ont pris des mesures pour renforcer les dispositifs d'accueil¹⁷. L'exemple d'un Etat qui a établi pour la première fois un mécanisme à l'échelle nationale pour l'accueil des demandeurs d'asile et l'intégration des réfugiés sur la base d'un mémorandum d'accord conclu entre le Gouvernement et le HCR est digne d'éloge. D'autres développements positifs sont à recenser dans d'autres régions d'Europe. Dans un pays d'Europe centrale, le HCR a conclu un accord avec la police aux frontières afin de réaménager un centre d'accueil alors que le Gouvernement a décidé d'ouvrir deux autres centres d'accueil. Les besoins sanitaires, éducatifs et autres, particulièrement des enfants et d'autres groupes, continuent de requérir une attention particulière dans ces centres.

44. La majorité des Etats a continué de gérer ces systèmes d'asile sans recourir systématiquement à la détention des demandeurs d'asile. Certains ont eu recours à des solutions de rechange telles que l'obligation de se présenter, des assignations à résidence, des liens, la surveillance de la communauté ou des centres ouverts. Dans certains Etats où les demandeurs d'asile ont été détenus, cette pratique a été améliorée, par exemple moyennant la réduction des périodes de détention maximales autorisées pour les demandeurs d'asile. Une nouvelle loi au Canada prévoit que les enfants ne seront détenus qu'en dernier recours, et que l'intérêt supérieur de

¹⁶ Union interparlementaire et HCR, *Protection des réfugiés : un guide en matière de droit international des réfugiés*, Genève, 2001.

¹⁷ Voir *Accueil des demandeurs d'asile, y compris les normes de traitement dans le contexte des différents systèmes d'asile* (EC/GC/01/17), Consultations mondiales, septembre 2001.

l'enfant doit toujours être pris en compte. Hormis ces développements, la tendance générale dans d'autres pays indique malheureusement un recours plus fréquent à la détention, surtout après le 11 septembre 2001, parfois sur une base apparemment discriminatoire, portant essentiellement sur le pays d'origine. Dans plusieurs pays, tous les arrivants clandestins, y compris les femmes et les enfants ont été systématiquement détenus, malgré les appels toujours plus nombreux pour que ces mesures soient adaptées et moins discriminatoires. Lorsque les demandeurs d'asile ont été détenus dans des conditions inacceptables au vu des conclusions du Comité exécutif, le HCR s'est efforcé de se rendre dans les centres de détention, de garantir l'accès au Conseil juridique et d'offrir des solutions de rechange à la détention.

45. Le soutien public nécessaire pour l'accueil des demandeurs d'asile n'a cessé d'être entravé par la tendance de certains organes de presse et certaines personnalités politiques à mêler les réfugiés et les migrants clandestins sans établir de distinction claire ou sans s'efforcer d'être exact. Parfois, les demandeurs d'asile ont été diabolisés, particulièrement lors des campagnes électorales. A ces occasions, la rhétorique, l'antagonisme, les attaques verbales, voire physiques, contre les demandeurs d'asile et les réfugiés ont été particulièrement prononcés. Le HCR estime les ONG et les chefs de communauté qui ont alors pris des mesures visant à démontrer que les demandeurs d'asile et les réfugiés ne devaient pas devenir les boucs émissaires de politiques économiques déficientes et que le racisme et la xénophobie n'ont pas leur place lors des campagnes électorales. Le message du HCR à l'occasion de la Journée mondiale du réfugié en juin 2002 s'inscrit dans la ligne de ses efforts pour projeter une image plus positive et se concentrer sur les femmes réfugiées et la contribution précieuse que font les réfugiés à leur société hôte.

F. Situations d'afflux massifs

46. L'afflux le plus important au cours de la période considérée a eu lieu dans les pays voisins de l'Afghanistan, suite à l'intervention militaire dans ce pays. En particulier, plus de 200 000 Afghans sont arrivés au Pakistan. Plusieurs Etats voisins ont officiellement poursuivi leur politique de fermeture des frontières et un nombre considérable de personnes a été déplacé à l'intérieur de l'Afghanistan. Le HCR, le Programme alimentaire mondial (PAM) et d'autres institutions des Nations Unies ainsi que les ONG ont organisé des opérations de protection et de secours de grande envergure dans des conditions de sécurité et de logistique difficiles.

47. Ailleurs, plusieurs pays d'Afrique, le Caucase et certaines régions d'Amérique du Sud ont été le théâtre de nouveaux afflux de réfugiés exigeant des réponses d'urgence de la part du HCR. Cette capacité de réponse d'urgence a également été mise à l'épreuve dans le sud de l'Europe orientale alors que 90 000 réfugiés ont fui l'ex-République yougoslave de Macédoine au cours du premier semestre de 2001 avant la conclusion d'un accord de paix en août 2001 permettant à l'immense majorité des réfugiés de rentrer avant la fin de l'année. En Afrique, quelque 77 000 réfugiés avaient fui le Libéria alors que la situation ne cessait de se détériorer au cours du premier semestre de 2002. Le Cameroun a également enregistré un afflux de quelque 20 000 Nigériens fuyant les affrontements ethniques au nord du Nigéria au

début de 2002, ce qui a représenté une lourde charge dans un pays où le HCR a été obligé de fermer son bureau à la fin de 1981 en raison de contraintes financières.

48. La nécessité d'accorder la plus haute priorité au renforcement de l'enregistrement, particulièrement dans les situations d'afflux massifs a été reconnue par le Comité exécutif dans une conclusion adoptée en octobre 2001¹⁸. Une évolution favorable a été constatée, y compris dans plusieurs pays d'Afrique. La Côte d'Ivoire a promulgué une nouvelle législation au début de 2002 aux termes de laquelle la carte d'identité donnée aux réfugiés et le certificat délivré aux demandeurs d'asile dans le pays leur donnaient un droit de résidence et les autorisaient à y travailler ; les réfugiés ont été enregistrés en tant que cellule familiale mais tous les membres de la famille âgés de plus de 14 ans se sont vus délivrer une carte temporaire avec une photo afin de garantir la liberté de mouvement. Au Togo, le Gouvernement a commencé de délivrer des cartes d'identité de réfugiés afin de remplacer les certificats existants du HCR alors qu'en République démocratique du Congo, où les réfugiés n'avaient jusqu'alors eu que des cartes temporaires du HCR, une opération globale de recensement a été commencée à la mi-2002. Entre-temps, la Zambie a adopté de nouvelles procédures administratives autorisant les réfugiés urbains à régulariser leur séjour dans le pays et les protégeant de toute arrestation ou détention arbitraire. Des cartes d'identité individuelles ont également été délivrées aux femmes réfugiées.

49. Dans d'autres régions, les résultats sont mitigés. En Amérique latine, l'enregistrement en Equateur des personnes fuyant la guerre civile en Colombie s'est amélioré mais l'enregistrement à la frontière n'a pas pu avoir lieu dans un autre pays d'Amérique latine et seulement sélectivement dans un autre pays d'Amérique centrale. Au Mexique, les nouvelles procédures d'asile prévoient un système d'enregistrement centralisé. Ailleurs, dans le sud de l'Europe orientale, lorsqu'un grand nombre de réfugiés en provenance de l'ex-République yougoslave de Macédoine sont arrivés au Kosovo au cours du premier semestre de 2001, ils ont été rapidement enregistrés en coordination avec la Mission des Nations Unies chargée de l'administration provisoire au Kosovo (MINUK). Le HCR a élaboré la base de données en matière d'enregistrement ainsi que le formulaire de recueil de données, a préparé le manuel d'enregistrement et a fourni une formation et un appui technique tout au long du processus. Les réfugiés ont été enregistrés individuellement et un processus de ré-enregistrement en 2002 a permis de délivrer à toutes les personnes une carte d'identité avec photo afin de faciliter leur retour.

50. Dans d'autres pays, toutefois, les personnes sans papier, notamment les réfugiés urbains, ont continué à être exposés aux rafles, arrestations et déportations. Les réfugiés dans les camps de certains pays n'ont pas reçu de papiers d'identité et ont été victimes d'arrestation arbitraire, d'intimidation, d'extorsion, de déni d'assistance et d'accès aux droits civils et sociaux fondamentaux. Dans un certain nombre de pays, l'absence

¹⁸ Voir la conclusion du Comité exécutif : "Enregistrement des réfugiés et des demandeurs d'asile" (2001) (A/AC.96/959, par. 23).

d'enregistrement des naissances et des mariages a aggravé la condition des réfugiés, ce qui a eu des retombées néfastes sur leur statut en matière de nationalité.

G. S'attaquer aux causes profondes - l'apatridie

51. L'importance de s'attaquer aux causes profondes du déplacement, que ce soit moyennant la résolution des conflits ou la défense des droits de l'homme et de la gouvernance démographique est largement reconnue. La mise en oeuvre de ces initiatives s'est toutefois révélée complexe, surtout dans la mesure où elle requiert souvent une intervention des différents acteurs, en particulier ceux qui se trouvent à l'extérieur du théâtre humanitaire.

52. Parmi les problèmes qui peuvent engendrer un déplacement forcé figurent l'apatridie ou l'incapacité de se voir reconnaître un statut juridique dans un pays. Très souvent, les groupes minoritaires dans différentes régions du monde ont été parmi les personnes affectées, ce qui les a privés de l'exercice de leurs droits fondamentaux. Les femmes et les enfants ont particulièrement souffert des problèmes rencontrés dans l'enregistrement des naissances ou des mariages, la délivrance de papiers individuels, ou bien des femmes n'ont pas été en mesure de conférer leur statut juridique à leur enfant ou époux apatride. Pour régler ces problèmes, notamment, le HCR a fourni des conseils sur l'élaboration de législations, a facilité la résolution de cas individuels, a mené à bien des enquêtes, par exemple pour évaluer le nombre de personnes n'ayant pas de papier d'identité ou de citoyenneté dans certaines situations et a entrepris une étude sur le lien de cause à effet entre le statut juridique des femmes et l'apatridie. La promotion de l'adhésion aux instruments internationaux relatifs à l'apatridie a été un souci constant afin de favoriser la mise en place d'un cadre juridique international effectif dans ce domaine¹⁹.

V. PARTAGE DU FARDEAU ET DES RESPONSABILITES -
CREATION DE CAPACITES POUR ACCUEILLIR ET PROTEGER LES REFUGIES

53. L'Agenda pour la protection demande "un dialogue plus intense et la prise en charge multilatérale des problèmes de réfugiés et de leurs solutions". Il souligne l'importance d'une approche multilatérale pour permettre le partage plus équitable des responsabilités et de la charge compte tenu des capacités et ressources extrêmement diverses des Etats car elle est indispensable à la viabilité du régime international de protection des réfugiés.

A. Coopération visant à renforcer les capacités de protection

54. Au cours de l'année écoulée, les efforts pour renforcer les capacités de protection dans les pays hôtes de réfugiés sont allés de l'amélioration du fonctionnement des processus décisionnels au sein des procédures d'asile à l'assistance aux commissions des droits de l'homme et à d'autres institutions

¹⁹ Au cours de la période allant de mi-2001 à 2002, la Hongrie a adhéré à la Convention de 1954 relative au statut des apatrides, ce qui porte le total des Etats parties à 54 alors que la République tchèque, le Guatemala et l'Uruguay ont adhéré à la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie, ce qui porte le nombre d'Etats parties à 26.

de la société civile ainsi qu'aux forces de police et aux corps judiciaires²⁰. Les initiatives en matière d'éducation et de formation professionnelle ont diversement ciblé les parlementaires, les juges, les fonctionnaires gouvernementaux, les officiers de police, les médias, les ONG, les universités et les écoles secondaires.

55. Parmi les activités spécifiques conduites au cours de la période considérée, il convient de mentionner un atelier de protection des réfugiés pour les Etats du Sud Pacifique, le lancement d'un programme de création de capacités en matière de protection dans la région asiatique, un projet visant à analyser les capacités de protection dans certains pays d'Afrique et le maintien de l'appui visant à renforcer les réseaux d'information sur les pays d'origine dans les Etats candidats à l'Union européenne. Au niveau mondial, le HCR a continué d'appuyer les efforts de l'Association internationale des juges en matière de droit des réfugiés dans le cadre d'un programme élargi de formation à l'intention des juges en matière de droit des réfugiés et des décideurs dans les pays d'asile émergents. Le HCR élabore actuellement un manuel sur le renforcement des capacités dans les pays hôtes pour la protection des réfugiés, en coopération avec les gouvernements, les ONG et les réfugiés.

56. Les Etats se sont également lancés dans des activités louables de création de capacités. Les pays nordiques ont par exemple poursuivi leur coopération avec les Etats baltes, y compris par l'intermédiaire du jumelage des fonctionnaires nordiques avec leurs homologues dans les pays baltes et plus récemment les Etats plus à l'est afin de les aider à se doter de structures plus performantes en matière d'accueil et d'asile. D'autres pays et organisations d'Europe occidentale ont lancé des programmes similaires de création de capacités et de coopération transfrontalière avec des pays d'Europe centrale et de l'Est et avec des pays à l'ouest de la Communauté d'Etats indépendants.

57. Au sein du HCR, une nouvelle Section d'information sur la protection a été établie dans le cadre du Département de la protection internationale en décembre 2001 afin de remplir certaines des fonctions de recherche, d'analyse et d'informations juridiques auparavant menées à bien par le Centre de documentation et de recherche. Le programme d'apprentissage en matière de protection a permis de façonner une meilleure compréhension collective, parmi le personnel, du mandat du HCR en matière de protection internationale ainsi que des normes internationales connexes ; leurs aptitudes, leurs connaissances et les attitudes sont donc sorties grandies de ce processus. Depuis le lancement de ce programme à titre d'essai à la mi-2000, environ 270 fonctionnaires travaillant dans plus de 85 pays y ont participé. Le projet de détermination du statut de réfugié a également permis d'aider les bureaux du HCR et, dans certains cas, les gouvernements à renforcer les procédures de détermination de statut en offrant des conseils juridiques, une formation et une assistance afin de régler les arriérés de demandes d'asile et l'élaboration de normes minimales concernant les procédures du HCR en matière de détermination de statut.

²⁰ Voir "Renforcement des capacités de protection dans les pays hôtes" (EG/GC/01/19), Consultations mondiales, septembre 2001.

58. En outre, le HCR a renforcé deux programmes de déploiement pour améliorer ses capacités de réinstallation et de protection, respectivement en coopération avec la Commission internationale catholique pour les migrations (CICM) et le Comité international de secours. En vertu de ce programme de déploiement en matière de réinstallation, 54 déploiements en 2001 ont permis de créer 282 mois de travail (23,5 années-homme/femme) pour l'appui aux activités de réinstallation du HCR dans 38 bureaux extérieurs et à Genève. Au titre du projet de capacité de protection lancé à la fin de 2001, plus de 20 personnes avaient été déployées en août 2002 vers 11 pays d'Afrique, d'Asie, du Moyen-Orient et du Pacifique. Ces fonctionnaires aident le HCR dans ses activités de protection lorsque la dotation en personnel est temporairement insuffisante pour couvrir tous les besoins, particulièrement dans les situations où les sollicitations en matière d'effectifs sont imprévues. Ce projet a été soigneusement conçu et dispose d'un système d'autocontrôle afin de maintenir le caractère confidentiel des informations délicates en matière de protection et pour veiller à ce que le HCR conserve l'entier contrôle de ses activités de protection.

B. Partenariats de protection avec la société civile,
y compris les ONG

59. L'établissement et le renforcement des liens avec les ONG et d'autres acteurs de la société civile sont indispensables dans bon nombre des activités décrites ci-dessous. Dans le sud de l'Europe orientale, par exemple, le HCR a établi un réseau puissant d'ONG internationales ou locales depuis 1995 afin de faciliter la protection des réfugiés et des rapatriés. Au cours de l'année écoulée, l'accent a été mis sur la création de capacités en matière de techniques de collecte de fonds et sur la garantie de normes communes de performance pour permettre aux ONG locales de se prendre en charge après le retrait du HCR. En Amérique latine, un appui a été fourni aux avocats des institutions partenaires dans la région. Le HCR a également co-parrainé un cabinet juridique pour les migrants et les réfugiés avec deux grandes ONG s'occupant des droits humains et une université en Argentine - le premier cabinet de ce type dans la région. Dans les Caraïbes, le réseau existant d'avocats volontaires chargés de liaison honoraires est renforcé. Il convient également de citer la Slovaquie où des centres juridiques ont été établis dans deux universités ainsi qu'un réseau de conseillers juridiques complétant d'autres réseaux existants dans les pays voisins.

60. De façon plus générale, l'initiative de formation à la protection des réfugiés "à la périphérie" a ciblé les cadres moyens des ONG et de la Croix-Rouge ; son fer de lance a été le réseau international des ONG ainsi que la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Au cours des six premiers mois de 2002, environ 110 agents des ONG et de la Croix-Rouge ont suivi cette formation en Inde, au Sénégal, en Ethiopie et en Fédération de Russie.

VI. INTENSIFICATION DE LA RECHERCHE DE SOLUTIONS DURABLES

61. La mise en oeuvre de solutions durables et opportunes constitue l'un des principaux objectifs de la protection internationale et l'Agenda pour la protection reconnaît la nécessité d'une plus grande cohérence moyennant l'intégration du rapatriement librement consenti, de l'intégration sur place et de la réinstallation, lorsque c'est réalisable, en une seule approche.

Pour bon nombre de réfugiés, le plus vif espoir est de rentrer chez eux et au cours de ces dernières années, des développements encourageants se sont fait jour, qui ont permis à des centaines de milliers de réfugiés et de personnes déplacées de le faire. En même temps, les efforts en matière d'intégration locale ont été renforcés dans un certain nombre de pays ; par ailleurs, la réinstallation a souvent fait la preuve de sa grande valeur dans le contexte d'approches plus globales.

A. Rapatriement librement consenti

62. La garantie d'un retour volontaire durable est la responsabilité primordiale du pays d'origine à l'égard de ses ressortissants mais elle nécessite une action cohérente et soutenue ainsi que l'appui de la communauté internationale²¹. Les opérations de retour volontaire ont généralement pour premier objectif la sécurité physique et matérielle des réfugiés ainsi que le cadre politique et juridique et les conditions nécessaires pour ce faire. Pour que le retour volontaire soit durable, il doit être étayé par des mesures de surveillance et de réintégration à plus long terme, sans oublier le rétablissement de la protection nationale. Ce dernier élément peut être le résultat tangible de l'application de lois d'amnistie, du rétablissement de corps de police respectant les droits humains et d'un corps judiciaire indépendant sans oublier la résolution des problèmes relatifs à la citoyenneté, à la propriété, à la résidence et à l'établissement de papiers d'identité. Les institutions s'occupant du développement doivent également conduire une action dans les zones de retour afin de jeter un pont entre les secours et le développement pour que les rapatriés puissent se lancer dans des activités productives et commencer à reconstruire leur vie. Pour y parvenir, le Haut Commissaire a ainsi fait part de sa stratégie des quatre "R" : rapatriement, réintégration, réhabilitation et reconstruction.

63. C'est en Afghanistan que l'on a enregistré le plus grand nombre de retours au cours de l'année écoulée suite à l'établissement d'un Gouvernement intérimaire en décembre 2001 et à la conclusion d'un accord visant à organiser des élections constitutionnelles et démocratiques. Au cours de la crise, le HCR s'est employé à fournir une aide d'urgence transfrontalière, puis est intervenu plus globalement auprès des personnes déplacées à l'intérieur du pays et a élaboré des stratégies de protection orientées vers les solutions pour les rapatriés sur la base d'une étude de terrain approfondie recoupant des informations sur les facteurs économiques, juridiques, sécuritaires et autres touchant à la viabilité du retour et à la planification à long terme.

64. Au cours des cinq mois écoulés depuis le 1er mars 2002, date à laquelle le HCR a commencé de faciliter les retours volontaires en provenance du Pakistan, plus de 1 300 000 réfugiés sont rentrés de ce pays. En outre, 140 000 sont revenus de République islamique d'Iran, 10 000 d'autres pays voisins alors que 400 000 personnes déplacées à l'intérieur de l'Afghanistan sont également rentrées chez elles. Les retours depuis la République islamique d'Iran ont été régis par un accord tripartite de rapatriement volontaire conclu entre l'Afghanistan, l'Iran et le HCR en avril 2002 ; un accord similaire est actuellement négocié avec le Pakistan. Le HCR participe également à l'élaboration d'une politique de retour depuis les pays non

²¹ Voir "Rapatriement librement consenti" (EC/GC/02/5), Consultations mondiales, mai 2002.

contigus. Comme l'indique la section II. A. ci-dessus, la situation en matière de sécurité n'est pas encore stabilisée et les conditions humanitaires sont extrêmement précaires, ce qui rend impressionnants les défis que posent le relèvement et la réhabilitation. La problématique de protection a trois volets distincts. L'un concerne la création d'un cadre de protection pour l'opération, y compris moyennant l'établissement d'accords tripartites de rapatriement maintenant un espace pour l'asile tout en prévoyant le retour. L'autre implique le règlement des questions politiques en matière de rapatriement, de réintégration et la manière dont le HCR assume ses responsabilités concernant les personnes déplacées. Le troisième a trait au règlement des problèmes particuliers de protection tels que la violation des droits des minorités au nord et à l'ouest du pays, la violence à l'égard des femmes, les conditions qui prévalent dans certains camps, l'absence d'accès pour les enfants aux services de base et la détention dans le nord. Face à ces défis, l'appui à long terme de la communauté internationale et un engagement sans réserve à la paix et à la reconstruction dans ce pays restent cruciaux.

65. Parmi les autres développements majeurs, il convient de citer le retour de 173 000 réfugiés en Sierra Leone en provenance des pays voisins depuis le début de 2001 suite à l'achèvement couronné de succès du processus de désarmement par la Mission des Nations Unies en Sierra Leone et la fin officielle des hostilités. En Erythrée, plus de 50 000 réfugiés sont rentrés du Soudan et des pays voisins après de nombreuses années d'exil ; un nombre encore plus important devrait le faire suite à la déclaration de cessation du statut de réfugié concernant ce groupe de réfugiés. Quelque 11 000 réfugiés sont également rentrés de leur plein gré d'Ethiopie vers le nord-ouest de la Somalie sur une période de 18 mois jusqu'à la mi-2002. Bien que le conflit n'ait pas trouvé de solution dans la région des Grands Lacs en Afrique, presque 30 000 réfugiés sont rentrés dans les provinces septentrionales du Burundi où la situation était relativement plus sûre. Tout récemment, quelque 20 000 Angolais sont rentrés spontanément dans leur pays suite à l'accord de cessez-le-feu d'avril 2002. Le HCR n'entend pas commencer à faciliter le rapatriement librement consenti pour la majorité de la population résiduelle, soit 470 000 réfugiés jusqu'au début de 2003 compte tenu des graves problèmes que posent la logistique et l'assistance et étant donné la nécessité de planifier la réintégration.

66. Les opérations de rapatriement librement consenti, quelle que soit leur envergure, se sont généralement fondées sur des accords tripartites entre le HCR, le pays hôte et le pays d'origine. Ces accords permettent une gestion mieux coordonnée des retours et le suivi permanent ainsi que les efforts de réintégration. En Asie, quelque 213 000 réfugiés ont reçu une assistance pour rentrer de leur plein gré avant l'indépendance du Timor oriental. Un accord de paix dans un pays du sud de l'Asie longtemps empêché par la guerre civile a permis le retour spontané d'environ 100 000 personnes déplacées vers leur foyer depuis le début de 2002. Le HCR a participé au suivi des rapatriés, a fourni une assistance aux personnes les plus vulnérables et a entrepris l'enregistrement de toutes les personnes déplacées à l'intérieur du pays.

67. Dans le sud-est de l'Europe, les initiatives au sud de la République de Yougoslavie, telles que la création d'une Force de police multiethnique, ont contribué à contenir les nouvelles flambées de violence et à créer les

conditions propices au retour. En ex-République yougoslave de Macédoine, les observateurs européens, l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord et le HCR ont joué un rôle très important dans le rétablissement de la confiance entre les communautés et ont facilité le retour de la plupart des 170 000 personnes déplacées au début de l'année. De même, en Bosnie-Herzégovine et en Croatie, quelque 100 000 réfugiés et personnes déplacées ont été en mesure de rentrer chez elles bien que plus de 800 000 personnes en provenance de ces pays n'aient pas encore été en mesure de rentrer chez elles.

68. Le logement ainsi que la restitution des biens et des terres figurent toujours parmi les problèmes qui peuvent hypothéquer le succès du rapatriement volontaire s'ils ne trouvent pas de solutions. Si les réfugiés ne sont pas en mesure de retrouver leur foyer et de recouvrer leurs biens dans leur pays d'origine ou d'obtenir les indemnités correspondantes, ils ne seront pas en mesure de rentrer ou ne pourront pas le faire de façon durable. Le HCR et ses partenaires ont attaché une attention toute particulière à ces problèmes dans le sud de l'Europe orientale où le conflit et le déplacement font qu'il n'est pas toujours possible de fournir la preuve d'une citoyenneté et où l'individu concerné peut ne pas avoir de papiers attestant sa résidence. Le HCR s'est efforcé de veiller à ce que les autorités locales appuient le droit foncier et facilitent la reconstruction des biens détruits par la guerre. Il a préconisé d'accorder la priorité aux familles vulnérables, y compris les femmes chefs de famille, en matière d'octroi d'une aide à la reconstruction et d'assurer la promotion des droits des femmes et des enfants en matière de propriété même si les biens étaient auparavant au nom du mari ou d'un parent²².

B. Intégration sur place et autonomie

69. Dans le contexte des consultations mondiales, le HCR a préconisé la promotion plus active de l'intégration sur place et de l'autonomie²³. L'intégration sur place représente l'une des trois solutions durables offertes aux réfugiés. L'autonomie ne présuppose pas que les réfugiés resteront dans leur pays d'asile mais joue un rôle de précurseur pour l'une quelconque des trois solutions.

70. L'initiative en Zambie couvre ces deux approches adoptées en Afrique australe au cours de la période considérée. Il s'agit d'une démarche holistique visant à lier le développement aux secours et à répondre aux besoins des réfugiés et de la population hôte. Le programme pilote du gouvernement s'est concentré sur une province sous-développée accueillant une population réfugiée d'environ 150 000 personnes. Appuyée par le HCR et plusieurs bailleurs de fonds, l'initiative a été gérée par la communauté elle-même. Les réfugiés sont considérés comme des "agents du développement" pouvant contribuer à l'économie locale. Bon nombre de réfugiés dans les pays ont reçu suffisamment de terres pour leur permettre de produire et d'exporter des patates douces, en vue d'obtenir des devises.

²² Sous-Commission sur la promotion et la protection des droits humains, Résolution sur la restitution des logements et des biens dans le contexte des réfugiés et d'autres personnes déplacées, E/CN.4/SUB.2/RES/202/7, 14 août 2002.

²³ Voir *Intégration sur place* (EC/GC/02/6), Consultations mondiales, mai 2002.

71. En matière d'intégration sur place, la question clé pour le pays hôte est de savoir quand et comment faciliter l'accès à la citoyenneté. Le Mexique a bien illustré ce que peut être une bonne pratique nationale en délivrant plus de 1 000 titres de propriété à d'anciens réfugiés naturalisés, en accordant la nationalité à plus de 1 000 réfugiés de longue date, et en prévoyant de naturaliser 4 000 autres personnes dans les deux ou trois années à venir. La République fédérale de Yougoslavie, en étroite coopération avec le HCR, a amendé sa législation pour autoriser la double nationalité, ce qui constitue un autre exemple positif.

C. Réinstallation

72. La réinstallation est un élément clé des stratégies globales visant à trouver une solution aux situations des réfugiés, et elle peut représenter une expression tangible de la solidarité internationale. Il s'agit également d'un outil crucial de protection dans un certain nombre de situations, répondant aux besoins spécifiques des victimes de traumatismes et à ceux des réfugiés en butte à de graves problèmes de protection dans les pays de premier asile²⁴. La réinstallation constitue une solution durable importante, non seulement une fois que la paix est rétablie et que la majorité des réfugiés peuvent rentrer chez eux, mais également dans le cadre de situations prolongées lorsque les réfugiés ne peuvent ni rentrer dans la sécurité ni s'intégrer sur place.

73. En 2001, environ 33 100 réfugiés ont été réinstallés sous les auspices du HCR, soit environ un tiers du nombre total de réfugiés réinstallés dans le monde. Vingt-cinq pays ont accueilli des réfugiés réinstallés bien que dix seulement aient totalisé 98 pour cent des admissions aux fins de réinstallation. Toutefois, même si le nombre de personnes réinstallées est limité, comme par exemple dans les pays de réinstallation émergents en Amérique latine ou en Afrique, un message fort d'engagement est transmis aux pays hôtes et aux pays d'origine accueillant un grand nombre de réfugiés fuyant ou revenant chez eux. Dans les pays traditionnels de réinstallation, la tendance a été au maintien des quotas bien que les programmes aient été interrompus dans plusieurs pays pendant quelque temps après le 11 septembre 2001, le temps de prendre les mesures de sécurité nécessaires ; c'est ainsi que les quotas pour l'année n'ont pas pu être respectés.

74. L'élargissement du nombre de pays de réinstallation est resté problématique. Les stratégies adoptées par le HCR ont inclus des mesures visant à consolider les programmes des pays de réinstallation émergents moyennant le jumelage des projets, et l'investissement d'un volume plus important de ressources financières et humaines dans la création de capacités. De nouveaux programmes de réinstallation ont été activement encouragés dans les pays jugés disposer des capacités suffisantes, y compris certains pays européens. A cet égard, l'appui et l'expérience des pays

²⁴ Voir la version actualisée du Manuel de réinstallation du HCR publié en juillet 2002 ; "Renforcer et élargir la réinstallation aujourd'hui : dilemmes, défis et possibilités" (EC/GC/02/7), Consultations mondiales, mai 2002.

traditionnels de réinstallation et des ONG sont restés cruciaux. Le HCR, de concert avec un certain nombre de gouvernements et d'ONG, a coopéré à la production d'un Manuel visant à faciliter l'intégration des réfugiés réinstallés²⁵.

75. Le HCR a également poursuivi ses efforts pour minimiser les risques de fraude dans ce domaine, y compris en renforçant les responsabilités de gestion, en mettant au point de nouveaux instruments et en élargissant les dispositifs de formation. L'organisation a, en outre, porté une attention nouvelle à la situation unique et aux besoins de réinstallation des réfugiés *prima facie*. Le renforcement du potentiel de la réinstallation en tant qu'instrument de protection et solution durable reste une priorité clé pour le HCR.

VII. SATISFAIRE LES BESOINS DE PROTECTION DES FEMMES ET DES ENFANTS REFUGIES

76. La protection des femmes et des enfants réfugiés est qualifiée, dans l'Agenda pour la protection, d'activité clé et de priorité pour le HCR. Bien que tout un éventail de normes politiques et principes directeurs aient été élaborés au plan international, leur mise en oeuvre ne répond pas encore aux attentes, en partie du fait de contraintes en matière de ressources mais également en raison d'une inégalité des priorités et des responsabilités tant au niveau des institutions qu'au sein de la communauté internationale²⁶.

77. La plupart des problèmes de protection les plus aigus que rencontrent les femmes et les enfants réfugiés aujourd'hui sont exposés plus haut dans cette Note. Ces préoccupations concernent la sûreté et la sécurité ; l'exploitation et la violence sexuelles ; l'égalité d'accès à l'assistance humanitaire ; l'enregistrement et l'établissement de papiers ; une application du droit et des procédures de réfugiés soucieuse de l'âge et de l'appartenance sexuelle ; et la traite. Concernant les enfants réfugiés, il convient de citer parmi les préoccupations particulières la séparation, le recrutement militaire, l'accès aux procédures d'asile, l'éducation et la détention. Cette section examine les questions qui ne sont pas déjà couvertes ci-dessus.

A. Femmes réfugiées

78. En décembre 2001, le Haut Commissaire a pris « cinq engagements » pour améliorer la protection des femmes et des jeunes filles réfugiées. Ces objectifs sont libellés en termes pratiques et mesurables et permettent d'appréhender clairement les activités du HCR.

79. Le premier engagement vise à encourager la participation active des femmes dans tous les comités d'organisation et de gestion des communautés réfugiées, l'objectif étant une représentation paritaire des femmes au sein de ces comités. Parmi les mesures prises par le HCR à cette fin, il convient de citer les activités aidant les femmes réfugiées à se doter d'aptitudes en

²⁵ HCR, "Pathways to Welcoming and Rebuilding : A Handbook to Guide Reception and Integration of Resettled Refugees", projet de juin 2002 aux fins d'examen, disponible sur le site www.unhcr.org.

²⁶ Voir également *Femmes réfugiées* (EC/GC/02/8) ; et *Enfants réfugiés* (EC/GC/02/9), Consultations mondiales, mai 2002.

matière de direction, d'initiatives visant à renforcer l'éducation et la formation professionnelle, et le travail avec les hommes réfugiés pour encourager les femmes à se présenter aux élections. A titre d'exemple, les activités visant à renforcer la capacité de gestion des femmes indigènes déplacées en Colombie ont été particulièrement efficaces. Les initiatives du HCR ont couvert une assistance à la mise sur pied de Conseils de femmes réfugiées en Bulgarie et au Bélarus, alors que cette année l'initiative des femmes du Kosovo a permis, en coopération avec les conseils de femmes locales, d'impliquer les femmes dans les communautés de retours et de promouvoir la réconciliation et la coexistence pacifique.

80. Le deuxième engagement visant à fournir à l'ensemble des hommes et des femmes réfugiés des documents d'enregistrement individuels peut être difficile à mettre en oeuvre en raison des contraintes financières et compte tenu du rôle traditionnel des hommes en tant que chefs de famille. Parmi les projets importants mis en oeuvre par le HCR au cours de l'année écoulée, il convient de citer l'établissement de cartes d'identité individuelles aux réfugiés urbains en Zambie et en République centrafricaine, alors qu'au Burundi, les femmes ont été en mesure de demander leurs propres cartes. Au Moyen-Orient, l'Egypte a fourni des papiers individuels de réinstallation, et des efforts sont en cours pour améliorer la situation dans d'autres pays de la région.

81. Les mesures visant à répondre au troisième engagement consistant à intensifier les efforts pour prévenir la violence sexuelle et fondée sur l'appartenance sexuelle et y répondre dans les situations de réfugiés sont indiquées dans la section II. C. ci-dessus. Le quatrième engagement, consistant à garantir la participation des femmes à la gestion et à la distribution des vivres et des autres secours, constitue une stratégie importante visant à permettre aux femmes de prendre en mains leur destin et de prévenir l'exploitation sexuelle. Malgré les contraintes majeures, telles que les croyances culturelles traditionnelles concernant le rôle des femmes et une charge de travail déjà énorme, les femmes réfugiées dans le monde ont régulièrement participé à la distribution des marchandises. Pour leur part, le PAM et le HCR ont reconfirmé leur engagement à habiliter les femmes par le biais de la distribution de vivres aux termes d'un mémorandum d'accord révisé.

82. La mise en oeuvre du cinquième engagement à fournir des équipements sanitaires à l'ensemble des femmes et des jeunes filles dans tous les programmes d'assistance du HCR, a concentré une attention toute particulière sur cette question. Par exemple, le HCR a pris des initiatives dans les pays africains et asiatiques pour acheter des équipements que les femmes ont ensuite convertis en troussees sanitaires dans le contexte d'activités génératrices de revenus et d'auto-prise en charge.

83. Au sein du HCR, les possibilités de formation offertes au personnel ont été améliorées en adaptant les matériaux de la planification orientée vers la population aux différentes situations de réfugiés. En outre, une trousse de formation du HCR à la protection des réfugiés sous l'angle de l'appartenance sexuelle, achevée en juin 2002, réunit des documents clés sur l'intégration de la problématique sexuelle et des matériaux de formation complets alors que

le Programme d'apprentissage en matière de protection intègre lui aussi des considérations relatives à l'âge et à l'appartenance sexuelle en se concentrant tout particulièrement sur la violence sexuelle et sexiste.

B. Enfants réfugiés

84. La promotion et la défense de l'intérêt supérieur de l'enfant sont essentielles dans toute mesure prise en faveur des enfants réfugiés. Les questions concernant la traite des jeunes filles, le recrutement militaire d'adolescents et d'enfants, ainsi que la violence et l'exploitation sexuelles des enfants sont décrites ci-dessous. Cette section étudie brièvement les préoccupations non encore couvertes, soit l'éducation et le traitement des enfants séparés.

85. De façon plus générale, l'évaluation indépendante de mai 2002 mentionnée dans la section II. C. ci-dessus, a estimé que les politiques et les principes directeurs de l'Organisation sur les enfants réfugiés sont solides, et illustrent bien les activités conduites en faveur des enfants réfugiés. Ces activités comprennent notamment une action menée en République-Unie de Tanzanie visant à résoudre certaines des questions les plus complexes liées aux ménages dont le chef de famille est un enfant, aux enfants séparés, aux jeunes filles livrées à elles-mêmes, aux croyances socio-culturelles au sujet du VIH/SIDA, ainsi que l'impact des réductions de rations. Cette étude a néanmoins découvert que les enfants étaient souvent "négligés et marginalisés dans les activités clés de protection et d'assistance, et que des questions d'organisation entravaient leur mise en oeuvre"²⁷.

86. Environ un million d'enfants et d'adolescents réfugiés sont recensés comme bénéficiaires des programmes d'éducation appuyés par le HCR, dont environ 40 pour cent sont des jeunes filles et des jeunes femmes. Les inscriptions sont ainsi ventilées : huit pour cent dans les écoles maternelles, 82 pour cent dans les écoles primaires, neuf pour cent dans les établissements d'enseignement secondaire et un pour cent dans les programmes d'éducation supérieure. Les institutions des Nations Unies ont continué de promouvoir l'accès à l'éducation en tant que droit humain fondamental et en tant que moyen de réduire le risque de recrutement militaire, de travail forcé et de prostitution parmi les enfants réfugiés. La satisfaction des besoins des enfants chefs de famille en matière d'éducation, des enfants touchés par le VIH/SIDA et des orphelins représentent un défi tout particulier, tout comme la fourniture d'un enseignement d'urgence et d'une éducation supérieure. La transition entre l'enseignement dispensé dans les camps de réfugiés et l'intégration dans des écoles nationales s'est également révélée problématique. En Côte d'Ivoire, par exemple, le HCR a négocié un mémorandum d'accord sur cette question et a facilité la construction de nouvelles écoles dans des régions comptant d'importantes populations réfugiées.

87. La question des enfants séparés a suscité une préoccupation croissante ces dernières années dans la mesure où ces enfants sont particulièrement exposés à l'exploitation et aux sévices sexuels, au recrutement militaire, au travail, au déni d'accès à l'enseignement et à l'assistance de base, et

²⁷ Voir note 3 ci-dessus.

peuvent être particulièrement traumatisés par la détention. Pour aider les enfants à retrouver leurs familles, le HCR, en coopération avec l'UNICEF, le Comité international de la Croix-Rouge et les ONG spécialisées, a renforcé les mesures pour rechercher et réunifier les enfants séparés en améliorant la coordination, l'exactitude des bases de données et en utilisant des instruments tels que les albums photos et les émissions radiophoniques.

88. En Europe, les mesures prises dans le cadre du Programme des enfants séparés en Europe, une initiative conjointe avec International Save the Children Alliance, ont abouti à l'adoption d'une législation sur l'asile dans certains pays d'Europe centrale et de l'Est ; cette législation prévoit des dispositions spécifiques visant à assurer la protection des enfants séparés en quête d'asile. En Europe occidentale, l'augmentation des arrivées d'enfants mineurs séparés en Irlande a conduit, par exemple, à la conclusion d'un accord officieux entre toutes les parties ayant participé à l'élaboration de procédures spéciales pour le traitement des demandes d'asile de ces enfants, procédures partiellement institutionnalisées dans des principes directeurs intérimaires publiés à la fin de 2001. Par ailleurs, en Autriche, des dispositions ont été prises concernant les soins et entretien des enfants séparés en quête d'asile afin qu'ils puissent dans un premier temps être hébergés dans des établissements chargés de l'examen de leur cas pendant trois jusqu'à ce qu'une solution adéquate soit trouvée. Ailleurs, en Nouvelle-Zélande, une nouvelle législation a expressément prévu la couverture des besoins des mineurs non-accompagnés en quête d'asile. Au Canada, une table ronde organisée en octobre 2001 sur la situation des enfants séparés en quête d'asile a réuni des autorités fédérales et provinciales, des institutions chargées de l'aide à l'enfance, des avocats et des juristes dans le domaine de la protection des enfants et des réfugiés, et a identifié des méthodes utiles pour combler les lacunes dans la fourniture d'une protection et d'une assistance.

VIII. CONCLUSION

89. Cette description des problèmes, réponses et avancées, n'est en aucun cas exhaustive. Les faits nouveaux rapportés ont été choisis à titre d'exemples. Elle brosse toutefois un tableau d'ensemble des défis contemporains en matière de protection des réfugiés, et d'application du régime prévu par la Convention de 1951. Les buts et objectifs de l'Agenda pour la protection ont été repris pour servir de cadre à cette analyse afin de souligner la pertinence directe de l'Agenda pour la gestion adéquate et méthodique des dilemmes que présente aujourd'hui la problématique de l'asile et des réfugiés.

90. Lorsque, par exemple, elle encourage la prévention de la violence sexuelle et fondée sur l'âge et l'appartenance sexuelle, ou des mesures très concrètes pour permettre aux communautés réfugiées de prendre en charge leur propre protection, elle constitue l'une des réponses, et non des moindres, aux expériences traumatisantes des femmes et des jeunes filles dans les camps en Afrique australe. Lorsqu'elle exige un plus grand respect du caractère civil de l'asile et se fixe comme objectif de clarifier les normes et les procédures - tout en améliorant la coopération à cette fin - elle répond, par exemple, à la militarisation des camps dans de nombreuses régions du monde qui met en péril la vie de leurs habitants et celle des communautés environnantes.

91. L'encouragement de l'Agenda à renforcer les capacités de protection au niveau national, ou à doter les approches globales de mécanismes de partage de la charge et des responsabilités, reflète les inégalités très réelles des niveaux d'assistance et de protection entre les Etats dans le monde développé et le monde en développement. Lorsque l'Agenda s'efforce de promouvoir une interprétation commune des garanties de protection en matière de sauvetage en mer, il sert à étayer une tradition séculaire menacée au cours de la période considérée. Les idées développées dans l'Agenda afin de promouvoir des procédures consolidées et mieux harmonisées en matière d'asile, et pour renforcer en général les systèmes d'asile, constituent en partie une réponse à la réalité des abus du fait de certaines procédures lourdes, mises en place dans un certain nombre de pays, et une réponse à la nécessité de distinguer rapidement ceux qui ont besoin d'une protection internationale de ceux qui n'en ont pas besoin. L'accent mis par l'Agenda sur le renforcement de la recherche de solutions durables et sur l'amélioration de la planification et de l'exécution des programmes de rapatriement doit être vu dans le contexte de programmes tels que les opérations menées en Afghanistan ou en Ethiopie. Il garantit un engagement à la mise en oeuvre progressive et efficace de l'Agenda qui constitue désormais le défi à relever.