



Assemblée générale

Distr. générale
28 juin 2011
Français
Original : Anglais et français

**Comité exécutif du Programme
du Haut Commissaire**
Soixante-deuxième session
Genève, 3-7 octobre 2011
Point 5 a) de l'ordre du jour provisoire
Rapports sur les travaux du Comité permanent
Protection internationale

Note sur la protection internationale

Rapport du Haut Commissaire

Table des matières

<i>Chapitre</i>	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction	1	3
II. Dimensions historiques	2-8	3
III. Dimensions contemporaines	9-16	4
IV. Dimensions liées aux systèmes de protection	17-27	5
A. Développements législatifs.....	17-18	5
B. Procédures nationales d'asile et garanties procédurales.....	19-21	6
C. Détermination du statut de réfugié	22-24	6
D. Enregistrement et établissement de papiers.....	25-27	7
V. Dimensions liées à la sécurité	28-47	8
A. Non-refoulement	28-30	8
B. Liberté de mouvement.....	31-34	8
C. Violence sexuelle et sexiste.....	35-36	9
D. Action humanitaire	37-42	9
E. Mesures de lutte contre le terrorisme et impact sur la protection.....	43	10
F. Protection des réfugiés dans le contexte de la migration internationale.	44-46	11
G. Départs par bateau et sauvetage en mer.....	47	11
VI. Dimensions liées à la dignité humaine	48-52	12
VII. Dimensions liées aux critères d'âge, de genre et de diversité	53-57	13
VIII. Dimensions liées aux solutions	58-74	14
A. Stratégies de solutions globales.....	59	15
B. Rapatriement librement consenti.....	60-64	15
C. Autonomie et intégration sur place.....	65-69	16
D. Réinstallation.....	70-74	17
IX. Dimensions liées au déplacement interne.....	75-79	18
X. Conclusion	80-82	18

I. Introduction

1. En cette année anniversaire, la Note sur la protection internationale reflète les multiples aspects de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, et de l'institution de l'asile – tant historique que contemporaine. Elle fait également état des réalisations et des défis de cette année en matière de protection, y compris eu égard aux situations de déplacement interne. Les jalons posés dans la prévention et la réponse à l'apatridie feront l'objet d'un rapport distinct dans la Note sur l'apatridie de cette année (EC/62/SC/CRP.13). Les documents auxquels il est fait référence dans le texte sont sur le site www.refworld.org.

II. Dimensions historiques

2. La pratique de l'octroi de l'asile aux personnes qui fuient la persécution en terres étrangères est l'un des tout premiers marqueurs de la civilisation. L'institution moderne de l'asile, consacrée dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, a été réaffirmée dans la Convention de 1951 et son Protocole de 1967, ainsi que dans un nombre croissant d'instruments régionaux concernant les réfugiés et les droits de l'homme. L'octroi de l'asile est un acte humanitaire, apolitique et pacifique, comme le confirme la Convention de 1951 et d'autres accords internationaux. En outre, le déplacement est un problème mondial, nécessitant des solutions globales, fondées sur les principes de la coopération internationale, de la solidarité et du partage de la charge et des responsabilités.

3. L'institution de la protection internationale est au cœur de la Convention de 1951. Initialement conçue pour remplacer la protection diplomatique généralement fournie aux ressortissants à l'étranger, la protection internationale a, aujourd'hui, davantage pour mission de veiller à ce qu'un ensemble de droits et de besoins des personnes qui ne peuvent se prévaloir de la protection de leur pays soit satisfait. Le préambule de la Convention de 1951 souligne son objectif, consistant à garantir aux réfugiés l'exercice le plus large possible de leurs droits et libertés inaliénables. Les principes centraux de la Convention de 1951 incluent la discrimination, le non-refoulement, la non-pénalisation de l'entrée ou du séjour illégal et l'exercice des droits humains fondamentaux. L'admission à un territoire sûr est le début du processus qui s'achève avec la mise en œuvre d'une solution durable, idéalement le retour au foyer. La Convention de 1951 assigne tout particulièrement au HCR la responsabilité de superviser le respect par les Etats de leurs obligations juridiques.

4. Avec le Protocole de 1967, la Convention de 1951 dispose d'une charte d'ensemble pour les réfugiés qui s'est avérée un instrument vivant et dynamique, capable de s'adapter à un large éventail de contextes sociopolitiques. Les formes de persécution liées à la discrimination liée au genre, par exemple, ont été acceptées comme relevant de la définition du réfugié, et le HCR s'est assuré, au cours du processus de rédaction de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et violence domestique, adoptée en 2011, qu'il soit adéquatement fait état de la persécution liée au genre et des procédures d'asile tenant compte du genre.

5. Ces interprétations ouvrent la voie à l'application de la définition du réfugié de 1951 aux personnes fuyant diverses formes de conflit et de violence. De plus en plus fréquemment, les individus et les familles prennent la décision de quitter des sociétés aux mains de bandes armées ou de réseaux criminels où leur vie peut être en danger ; l'extorsion ; le harcèlement ; le trafic de stupéfiants, d'armes ou d'êtres humains ; ou l'oppression et la discrimination sexuelles. Plusieurs pays, y compris le Canada, le Costa Rica, les Etats-Unis d'Amérique et le Mexique ont reconnu comme « réfugiés » les victimes de persécutions liées aux bandes organisées. Toutefois, tous les systèmes d'asile nationaux n'acceptent pas ces interprétations de la définition du réfugié, ce qui a parfois conduit à un régime de protection fragmenté.

6. En outre, depuis 1951, l'élaboration d'instruments régionaux en Afrique, en Amérique latine et en Europe révèle que le respect de l'institution de l'asile est fort. La Convention de 1969 régissant les aspects spécifiques propres aux réfugiés en Afrique ainsi que la Déclaration de Carthagène de 1984 sur les réfugiés offrent des définitions élargies qui correspondent aux réalités du déplacement massif dans ces régions, et leur pertinence est toujours actuelle. L'octroi récent du statut de réfugié sur une base collective à tous ceux qui ont fui le conflit en Côte d'Ivoire, par plusieurs pays voisins, en est une nouvelle illustration. Bien qu'elle n'ait pas force de loi, la déclaration de Carthagène a servi de fondement à 15 législations nationales et ses principes ont été entérinés à maintes reprises, y compris en 2010 avec l'adoption de la Déclaration de Brasilia sur la protection des réfugiés et des apatrides dans les Amériques.

7. L'Union européenne a également précisé ses engagements juridiques à l'égard des personnes ayant besoin de protection internationale, y compris ceux qui ne peuvent être renvoyés chez eux en raison d'un risque réel de torture ou de traitement inhumain ou dégradant ou de violence aveugle dans les situations de conflit armé. Si les ratifications de la Convention de 1951 restent peu nombreuses en Asie, les pays de la région continuent d'accueillir le pourcentage le plus important des réfugiés du monde, et ce faisant, ils observent bon nombre des valeurs fondamentales de la Convention de 1951, renforçant par là sa pertinence.

8. La Convention de 1951 est reconnue dans chacun de ces documents régionaux comme l'instrument fondamental et universel et sa définition du réfugié est pleinement réitérée. Nonobstant cela, il est avéré que des interprétations restrictives de la définition dans plusieurs juridictions font tomber les réfugiés dans des catégories subsidiaires, leur accordent moins de droits ou les excluent carrément du cadre de la protection internationale.

III. Dimensions contemporaines

9. Le déplacement reste l'un des défis les plus importants du XXI^e siècle. Durant 60 ans, la Convention de 1951 a clairement démontré sa capacité d'adaptation à la dynamique mondiale. Elle a servi de cadre de protection adaptable aux réalités des mouvements de réfugiés, et bon nombre de ces principes directeurs s'appliquent toujours aux formes contemporaines de déplacement.

10. Le caractère évolutif du conflit et de la violence post Guerre froide a jeté sur les routes de l'exil des flots de personnes ininterrompus. Depuis les années 60, les tensions interethniques latentes ont éclaté dans des conflits engendrant la fuite de millions de personnes. Le ciblage délibéré des civils et leur déplacement forcé ont été utilisés comme méthodes de guerre, ou pour des motifs relevant catégoriquement de la Convention de 1951.

11. De nombreux conflits prolongés, souvent à l'intérieur d'Etats fragiles, sont restés sans solutions et continuent d'engendrer des mouvements de grande ampleur, allant de l'Afghanistan et l'Iraq à la République centrafricaine, la République démocratique du Congo, la Somalie et le Soudan. Simultanément, ils comptent parmi les pays les plus pauvres et les plus grands producteurs de réfugiés. La période considérée a également été le théâtre de nouveaux conflits au Kirghizistan, en Côte d'Ivoire et en Jamahiriya arabe libyenne, et d'une éruption de violence en République arabe syrienne et au Yémen. Le conflit est devenu imprévisible, et il est devenu de plus en plus difficile d'établir une distinction entre les troubles à l'ordre public et les conflits armés. Les modalités d'engagement sont souvent imprécises, et on relève la torture, les mises à mort extrajudiciaires ainsi que la violence sexuelle et sexiste. Dans ce contexte, la capacité des acteurs humanitaires à fournir une protection est gravement hypothéquée.

12. Différents abus des droits humains, un développement socio-économique précaire et l'absence de participation politique pour surmonter ces problèmes continuent d'engendrer des mouvements forcés et involontaires. L'ampleur du déplacement reflète l'état des systèmes de gouvernance mondiale ; à la fin de 2010, le nombre de réfugiés s'élevait à 15,4 millions (y compris les réfugiés palestiniens) et les déplacés internes à 27,5 millions.

13. L'accroissement des migrations irrégulières mondiales lance également un défi à la protection des réfugiés. Les mouvements migratoires mixtes mettent à rude épreuve les systèmes nationaux d'asile et l'accueil, sapent l'appui du public à l'asile et génèrent des politiques et des pratiques plus restrictives. Des réseaux de passeurs clandestins mettent des vies humaines en danger, tout comme la violation des codes de conduite traditionnels en matière de sauvetage en mer. Aujourd'hui, les réfugiés cherchent un havre dans des circonstances de plus en plus dangereuses.

14. Les tendances contemporaines en matière de migration et de déplacement doivent être vues dans le contexte des autres grandes tendances mondiales, y compris concernant le changement climatique, la croissance démographique et l'urbanisation ainsi que l'insécurité alimentaire, hydrologique et énergétique. La mondialisation a apporté beaucoup de bienfaits, y compris une plus grande mobilité grâce à la mise en œuvre de nombreux accords régionaux concernant la liberté de circulation, ce dont les réfugiés ont bénéficié. Toutefois, cette mondialisation a parfois creusé les inégalités entre riches et pauvres et les systèmes de communication de masse ont donné à davantage de gens l'impression qu'une vie meilleure était possible ailleurs. L'absence de possibilités accessibles de migration est l'une des raisons pour lesquelles les systèmes d'asile sont surchargés. Les politiques et les discours en matière de réfugiés doivent mieux prendre en considération ces tendances si on veut y trouver des réponses significatives et efficaces.

15. Les agendas nationaux et internationaux en matière de sécurité et l'augmentation des attaques terroristes imprévisibles ont également conduit à des mesures plus restrictives contre les demandeurs d'asile et les réfugiés, ignorant parfois les préoccupations légitimes de protection des individus. Les procédures de détermination du statut de réfugié tenant compte des critères de sécurité sont néanmoins une composante essentielle des systèmes d'asile modernes, et étaient déjà envisagées dans la Convention de 1951. Outre les crises économiques, la xénophobie et d'autres formes de discrimination contre les réfugiés et les demandeurs d'asile ont augmenté de façon notable.

16. Les mouvements liés au changement climatique devraient être les causes les plus fréquentes du déplacement et de la migration au cours du XXI^e siècle : les principes qui sous-tendent la Convention de 1951 et d'autres instruments de protection constitueront une ressource majeure dans l'élaboration d'un cadre d'orientation mondial sur le déplacement lié au changement climatique et à d'autres grands courants internationaux.

IV. Dimensions liées aux systèmes de protection

A. Développements législatifs

17. La transposition de la Convention de 1951 dans des législations nationales est la première étape vers l'exercice des droits qui y sont contenus. Le HCR se félicite du fait que de nombreux cadres juridiques nationaux s'y soient pliés et que de nombreux pays aient également adopté une législation complémentaire pour ceux qui ne relèvent pas de la définition contenue dans la Convention de 1951, mais qui ont néanmoins besoin de protection internationale. Eu égard à sa responsabilité en matière de supervision, le HCR a déployé beaucoup d'efforts pour fournir des conseils aux gouvernements alors qu'ils élaborent et qu'ils négocient leurs lois et leurs politiques.

18. Au cours de la période considérée, le Chili et le Mexique ont adopté une législation incluant la définition du réfugié contenue dans la Convention de 1951 et dans la Déclaration de Carthagène. La législation du Mexique considère également le genre comme un motif de persécution. L'Argentine a introduit l'octroi de la protection temporaire aux réfugiés non reconnus qui pourraient avoir d'autres besoins de protection internationale et a adopté un visa humanitaire pour les victimes des catastrophes naturelles. En mars de cette année, le Nicaragua a approuvé une législation sur la migration consolidant toutes les lois précédentes et incluant l'octroi d'une protection complémentaire sous la forme de visas humanitaires. Au Canada et au Costa Rica, des réformes ont conduit à la mise au point d'une procédure de recours pour tous les demandeurs déboutés en première instance. En Israël, au Kenya, au Malawi, en Mauritanie, au Sénégal, au Soudan et en République arabe syrienne où des réformes législatives sont en cours, le HCR a fourni un appui technique aux autorités.

B. Procédures nationales d'asile et garanties procédurales

19. Outre les cadres législatifs, des systèmes d'asile opérationnels sont une condition sine qua non pour honorer les engagements pris au titre de la Convention de 1951. La supervision de l'exécution et du suivi de la qualité des procédures nationales d'asile ont constitué la pierre angulaire des activités du HCR en 2010. De nombreux Etats ont amélioré leur système d'asile au cours de la période considérée. La République de Corée, par exemple, a raccourci la période allouée à la détermination du statut de réfugiés d'un an à six mois. Au début de 2010, le HCR a achevé ses projets d'évaluation qualitative dans huit pays d'Europe centrale, et a pu identifier et régler des problèmes. Le HCR a également lancé un nouveau projet sur l'accroissement de la qualité en matière d'asile, ciblant 4 pays d'Europe méridionale et cinq pays d'Europe centrale. Le HCR a continué de travailler avec la Grèce sur la réforme actuelle de son système d'asile. En République bolivarienne du Venezuela, le HCR a fourni un appui aux services des réfugiés pour éponger l'arriéré de demandes.

20. Le HCR a formé des fonctionnaires chargés de l'asile ou a participé en tant qu'observateur à de nombreux systèmes d'asile nationaux. Des conseillers juridiques ont également été financés pour appuyer les systèmes d'asile et le HCR s'est engagé plus activement auprès du corps judiciaire dans un certain nombre de pays.

21. D'autres systèmes ont été entravés par la mauvaise qualité du processus décisionnel ; des taux de reconnaissance beaucoup trop bas par rapport à des pays présentant des cas au profil similaire, et un niveau élevé de succès au niveau des procédures de recours ; utilisation routinière de procédures accélérées dans les garanties adéquates ; l'application automatique de la détention liée aux procédures accélérées ; des recours non suspensifs ; l'absence d'accès aux conseils juridiques ; et des arriérés importants.

C. Détermination du statut de réfugié

22. Le statut de réfugié est l'un des premiers points d'entrée vers la protection internationale, y compris la prévention des retours forcés, la fourniture d'une assistance et d'autres services ainsi que la mise en œuvre de solutions durables. Dans les pays qui n'ont pas ratifié la Convention ou le Protocole de 1967, ou lorsque les procédures d'asile nationales ne sont pas totalement opérationnelles, le HCR a continué de procéder à la détermination de statut en vertu de son mandat. En 2010, ces opérations ont été effectuées dans 57 pays, parfois dans des environnements complexes, dans des pays confrontés à des afflux importants et brusques ou à d'autres facteurs déstabilisants ainsi qu'à l'insécurité. Le HCR a reçu environ 89 500 nouvelles demandes d'asile individuelles, ce qui le place comme le deuxième adjudicateur au monde après l'Afrique du Sud, et a pris environ 61 000

décisions individuelles sur le fond au cours de cette année. Néanmoins, à la fin de 2010, environ 122 000 personnes attendaient encore une décision du HCR en matière de détermination de statut.

23. Le nombre croissant de demandes s'est traduit par des problèmes importants dans le maintien d'une capacité adéquate. En 2010, le HCR a pris des initiatives importantes pour aider les opérations à mieux anticiper et évaluer les besoins en personnel, et a élaboré une formation plus spécialisée pour les gestionnaires d'opérations de détermination de statut ainsi que pour le personnel requis afin de prendre une décision sur les cas complexes.

24. Toutefois, le niveau actuel de demandes de détermination de statut de réfugié dépasse encore la capacité de l'Organisation d'y répondre en temps voulu et dans certaines des opérations les plus importantes, des arriérés importants se sont constitués. Des jalons officiels concernant les quotas de détermination de statut ont été mis au point et suite à une analyse globale, onze postes permanents de détermination de statut seront créés dans le cadre de l'initiative de capacité de protection lancée par le Haut Commissaire. Néanmoins, le HCR continue d'assumer une part excessive de responsabilités en matière de détermination de statut, malgré le fait que bon nombre des opérations majeures se déroulent dans des Etats parties à la Convention de 1951 ; le HCR encourage donc les Etats à assumer davantage leurs responsabilités en matière de détermination de statut.

D. Enregistrement et établissement de papiers

25. L'enregistrement et l'établissement de papiers sont indispensables à la protection des réfugiés, en particulier pour prévenir le refoulement et autoriser l'accès aux services. En 2010, le HCR a appuyé quelque 40 opérations afin d'améliorer le niveau et la qualité de l'enregistrement, la compilation et l'analyse de données ainsi que l'établissement de papiers. Dans 30 pays, le HCR a fourni des papiers d'identité aux demandeurs d'asile et aux réfugiés. Dans 12 d'entre eux, cette opération a été menée conjointement avec le Gouvernement. Les bureaux extérieurs ont obtenu un appui important pour garantir l'usage correct, cohérent et systématique de *ProGres*, le système d'enregistrement de données. En Equateur, par exemple, une opération d'enregistrement améliorée a été conduite permettant la reconnaissance du statut de réfugié à 27 740 personnes alors que 1 169 autres ont été renvoyées à des procédures ordinaires pour un examen ultérieur.

26. L'accès aux réfugiés aux fins d'enregistrement n'est pas toujours chose facile. En 2010, le HCR a mis sur pied des équipes mobiles pour effectuer l'enregistrement dans les lieux où l'accès était limité, y compris par exemple dans les zones d'installation spontanées en République démocratique du Congo, en milieu urbain en Malaisie et concernant les déplacés internes en Colombie. Des opérations de planification ont également été effectuées à l'est du Soudan, en Ethiopie, au Kenya et à l'est du Tchad. L'enregistrement des naissances et le remplacement des papiers d'identité perdus au cours d'une catastrophe majeure sont désormais prévus au niveau des réponses à la plupart des situations d'urgence graves et ont été mis en œuvre en Haïti et au Pakistan l'année dernière.

27. En 2010, le HCR a élaboré une politique concernant l'usage des données biométriques et évalué différentes options pour adapter son système actuel aux principes directeurs en la matière. Le HCR a participé à la première conférence des ministres responsables de l'enregistrement des civils dans le cadre de l'Union africaine et a amélioré ses audits de *ProGres* pour assurer le suivi de problèmes au niveau des données. Il a également pris des mesures pour éviter la fraude ainsi que des demandes d'asile multiples dans différents pays.

V. Dimensions liées à la sécurité

A. Non-refoulement

28. Le respect du principe de non-refoulement est absolument crucial pour mettre en œuvre la protection internationale. De nombreux exemples positifs ont été observés au cours de l'année considérée. L'ouverture des frontières en Afrique de l'Ouest et au-delà, en réponse à l'exode de réfugiés depuis la Côte d'Ivoire et les moratoires concernant le retour des demandeurs d'asile rejetés ailleurs, ont permis à des milliers de personnes d'arriver en lieu sûr. Les évacuations humanitaires depuis la Tunisie et l'Égypte au début de 2011 ont permis aux migrants de rentrer vers leur pays d'origine, tout en ouvrant un espace de protection pour ceux qui ne pouvaient pas le faire. Le HCR a signé des accords de protection et de surveillance aux frontières avec plusieurs pays d'Europe et a continué de coopérer avec Frontex, y compris à l'élaboration d'une stratégie de droits humains et d'un code de conduite pour le personnel dans les opérations de Frontex.

29. Parallèlement, le déni d'accès au territoire est resté préoccupant. L'interception, les renvois et les fermetures de frontières terrestres ont été observés dans certains pays sans que les garanties de protection nécessaires ne soient prises. La présence de gardes-frontières qualifiés et la mise en œuvre de procédures de sélection aux frontières tenant compte des critères de protection sont vitales pour permettre l'identification des personnes ayant besoin de protection. La coopération avec les ONG fournit une capacité additionnelle en matière de surveillance des frontières et encourage une plus grande transparence de la part des autorités gouvernementales.

30. Des expulsions vers des pays où prévalait la violence ont été observées, y compris des familles avec de jeunes enfants et d'autres personnes vulnérables, comme celles qui appartiennent à des minorités ethniques ou religieuses. On a enregistré un certain nombre d'expulsions collectives de réfugiés, y compris sous la menace d'armes à feu ou par des moyens trompeurs. Dans d'autres situations, les pratiques d'interception systématiques n'ont pas réussi à distinguer ceux qui avaient besoin d'une protection internationale des autres. Cela a entraîné la détention automatique de demandeurs d'asile et leur retour inacceptable vers leur pays d'origine. Par ailleurs, des accords de réadmission bilatéraux ont omis ou limité les garanties en matière d'asile. Dans d'autres régions, le déploiement de forces militaires le long des frontières, souvent pour des raisons légitimes pour juguler le conflit et la violence, ont également eu des retombées néfastes pour les personnes cherchant la sécurité en franchissant la frontière.

B. Liberté de mouvement

31. Le droit des réfugiés à la liberté de mouvement est expressément reconnu dans la Convention de 1951. Le HCR a intensifié sa coopération avec l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) afin d'adopter des titres de voyage de la Convention lisibles électroniquement ; toutefois, de nombreux pays n'ont pas encore adopté ces systèmes. Le HCR a publié une note sur les titres de voyage de la Convention et les normes de l'OACI, offrant des conseils juridiques et pratiques, et une stratégie visant à obtenir le respect de ces principes a été élaborée en coopération avec les gouvernements. De même, depuis 2010, la Chine, la Namibie, l'Ukraine et les États-Unis d'Amérique ont levé leurs restrictions à l'entrée de personnes porteuses du VIH. L'Équateur et l'Inde ont apporté des précisions sur le fait qu'elles n'ont pas imposé de telles restrictions.

32. Si l'on a appris que le pourcentage de détentions administratives de demandeurs d'asile et d'autres migrants a augmenté dans de nombreux pays, de nombreux gouvernements mettent en œuvre des options de rechange à la détention. Par exemple, la Belgique a pris l'engagement d'accroître la capacité de son programme de portes ouvertes

où les familles avec enfants arrivant à la frontière peuvent vivre au sein de la communauté pendant la durée de traitement de leurs demandes d'asile. Le HCR a continué de rechercher des solutions de rechange à la détention. Il a organisé une consultation régionale à Séoul ainsi qu'un atelier à Bangkok et a mandaté une étude sur cette question en vue d'une table ronde mondiale qui s'est tenue en mai 2011.

33. Entre-temps, les pratiques de détention dans d'autres régions ont continué de soulever des problèmes, en particulier concernant les conditions de cette détention ; la détention d'enfants non accompagnés et autres mineurs ; la détention des demandeurs d'asile dans des prisons présentant des conditions de sécurité maximale, y compris pour des troubles psychologiques ; et l'impossibilité pour de nombreux demandeurs d'asile de prendre contact avec des avocats et/ou le HCR.

34. Alors que de nombreux pays ont continué de maintenir des politiques de strict confinement dans les camps, d'autres ont adopté des dispositifs plus ouverts. En 2010, le Gouvernement éthiopien, par exemple, a accordé aux réfugiés dans les camps la liberté de mouvement pourvu qu'ils puissent subvenir à leurs besoins à l'extérieur des camps. Quelque 2 000 réfugiés ont pu à ce jour bénéficier de cette approche.

C. Violence sexuelle et sexiste

35. La violence sexuelle et sexiste continue d'être l'une des menaces les plus graves à la sûreté et à la sécurité des réfugiés, particulièrement les femmes et les filles réfugiées. Au cours de la période considérée, le HCR a fourni des services communautaires, psychosociaux et médicaux ainsi qu'un accès aux conseils juridiques et aux mécanismes de justice pour les victimes dans de nombreux pays. Des tribunaux itinérants ont continué à sillonner les camps de réfugiés du Kenya, ainsi que l'est de la République démocratique du Congo, quatre centres de conseils aux victimes et un réseau pour la violence sexuelle et sexiste ayant été mis sur pied en Géorgie.

36. Malgré les efforts du HCR pour lutter contre la violence sexuelle et sexiste, elle s'est poursuivie à un niveau alarmant dans certaines régions. Au Tchad, par exemple, suite à l'instauration d'un mécanisme de suivi et de renvoi en matière de protection, le HCR a étudié plus de 1000 cas de violence sexuelle et sexiste pour la seule année de 2010. Le viol a constitué une question majeure dans de nombreuses zones de conflit, et surtout en République démocratique du Congo où 32 fonctionnaires supplémentaires chargés de la protection ont été déployés afin de relever ces défis de protection. En Colombie et en Equateur, le niveau élevé de violence sexuelle et sexiste continue d'affecter les femmes et les filles en particulier. En Haïti, le déplacement causé par le tremblement de terre, conjugué à la perte des moyens d'existence et à l'impunité pour les auteurs de violence sexuelle et sexiste, ont accru la vulnérabilité de bon nombre de femmes et de filles. Le HCR a porté secours à un nombre limité de victimes de violence sexuelle et sexiste pour les transférer dans des zones sûres et leur a offert des solutions pour subvenir à leurs besoins. En outre, des millions d'enfants ont été exposés au viol généralisé et à d'autres violences sexuelles, aux attaques contre les écoles et à d'autres violations des droits de l'homme et ont ainsi été privés d'éducation. Des mariages et des grossesses précoces, entraînant parfois la mort, ont été cités à maintes reprises dans les communautés réfugiées du monde, ce qui confirme la nécessité de renforcer une action multi-facettes pour y remédier.

D. Action humanitaire

37. La décennie qui vient de s'écouler figure parmi les périodes les plus dangereuses dans l'histoire du personnel des organisations humanitaires. De nombreuses situations d'urgence où le HCR opère se caractérisent souvent par des gouvernements fragiles, des groupes armés rebelles actifs, une corruption et une exploitation généralisées ainsi qu'un

isolement géographique. Par exemple, le retrait de la mission des Nations Unies en République centrafricaine et la réduction progressive de la Mission de stabilisation des Nations Unies en République démocratique du Congo ont eu des répercussions déstabilisantes sur les opérations humanitaires. Au Tchad, face au retrait de la Mission des Nations Unies, et suite à une requête du gouvernement tchadien, le HCR et le Programme des Nations Unies pour le développement ont accepté de mettre en œuvre un programme conjoint pour apporter un appui direct au *Détachement Intégré de Sécurité*, une force de police nationale tchadienne entraînée par les Nations Unies créée pour garantir la protection des réfugiés et des personnes déplacées dans les camps ainsi que du personnel humanitaire.

38. Le Soudan est resté la plus grande opération humanitaire en Afrique. Toutefois, une série d'expulsions et d'enlèvements d'agents d'aide a eu un impact négatif sur le fonctionnement des programmes humanitaires. En février 2011, un fonctionnaire du HCR a été tué dans le pays. Parallèlement, l'Accord de paix global est entré dans une phase cruciale avec le référendum sur l'indépendance du Sud-Soudan de janvier 2011, qui s'est traduit par un vote d'indépendance. Le HCR surveille étroitement l'évolution et a mis en place des mesures de préparation, y compris un engagement avec les acteurs compétents pour prévenir l'apatridie dans le contexte de la sécession du Sud-Soudan en juillet 2011.

39. Alors que les conditions de sécurité globales en Irak se sont considérablement améliorées depuis 2008, la situation reste précaire, particulièrement à Bagdad. En 2010, le nombre d'incidents enregistrés a été plus élevé qu'en 2009, le plus grand nombre de décès et de blessés ayant été enregistré parmi les civils. Le HCR s'est efforcé d'augmenter sa capacité en matière de gestion et de suivi des retours, d'assistance et de protection en faveur des déplacés internes.

40. Dans l'environnement politique et sécuritaire hautement complexe d'Asie Centrale, le HCR a mobilisé avec succès une réponse d'urgence suite au déplacement de 375 000 personnes, tant au Kirghizistan qu'à l'extérieur. Bien que les violences aient pris fin, 80 000 personnes restent déplacées à l'intérieur du territoire.

41. Fin 2010, l'instabilité politique en Côte d'Ivoire a engendré la fuite massive de plus de 100 000 réfugiés vers le Libéria, le Ghana, la Guinée et le Togo. Plusieurs pays de la région ont rapidement reconnu ces réfugiés sur une base *prima facie*. Les soulèvements populaires en Afrique du Nord et au Moyen-Orient ont engendré des départs individuels et massifs, en particulier depuis la Jamahiriya arabe lybienne vers la Tunisie et l'Égypte et, bien que plus limités, des mouvements vers l'Italie et Malte à travers la Méditerranée. Le HCR a déployé un personnel additionnel dans la région et a coopéré avec l'Organisation internationale pour les migrations ainsi que les gouvernements concernés pour conduire une évacuation humanitaire massive, aidant des dizaines de milliers de migrants de différents pays à rentrer chez eux.

42. Les inondations catastrophiques au Pakistan en 2010 ont touché environ 20 millions de personnes, y compris des réfugiés et des déplacés internes. Le HCR, de concert avec le gouvernement pakistanais et la communauté humanitaire, a répondu rapidement à la situation d'urgence, fournissant une assistance à quelque 2,7 millions de personnes touchées par les inondations. Le HCR a également participé à la réponse humanitaire interinstitutionnelle aux inondations majeures dans l'État de Rakhine au Myanmar.

E. Mesures de lutte contre le terrorisme et impact sur la protection

43. Au cours de la décennie écoulée, des considérations de sécurité ont de plus en plus influencé les réponses politiques du HCR concernant un large éventail de questions. Le HCR encourage des approches établissant un équilibre entre la sécurité et la protection des réfugiés. Tout en restant conscient des tout derniers développements grâce à diverses entités multilatérales luttant contre le terrorisme, le HCR prend des mesures pour protéger ses processus et opérations des menaces liées au terrorisme. Une orientation particulière a été

publiée pour sensibiliser le personnel chargé de la détermination de statut et de la réinstallation aux questions éventuelles d'exclusion et pour les aider à interviewer les demandeurs venant des pays concernés. Le HCR a également renforcé sa dotation en personnel et ses compétences en matière d'exclusion dans certaines régions, et fournit une assistance technique aux autorités gouvernementales responsables de la détermination de statut.

F. Protection des réfugiés dans le contexte de la migration internationale

44. Dans le contexte des mouvements de migration mixtes, y compris les mouvements secondaires irréguliers, les problèmes d'accès à l'asile peuvent être aggravés. Les politiques et les pratiques de migration ne tiennent pas toujours suffisamment compte des besoins des demandeurs d'asile et des réfugiés se déplaçant dans le cadre de groupes plus larges. Toutefois, la prise de conscience de ce phénomène peut présenter de nouvelles opportunités pour la protection des réfugiés ainsi que pour d'autres personnes vulnérables telles que les victimes de la traite et les mineurs séparés/non accompagnés. Les programmes de migration de main d'œuvre et concernant la liberté de circulation à l'intérieur d'une région ont par exemple ouvert un espace de protection pour les réfugiés dans certains pays. Le HCR a participé activement à l'élaboration du « Cadre de coopération régionale » adopté par la réunion ministérielle du « Processus de Bali » en mars 2011.

45. En 2010, le HCR a continué d'intensifier ses liens de coopération avec les gouvernements et d'autres partenaires dans ce domaine, y compris moyennant le coparrainage de la quatrième conférence régionale de Dar es Salaam sur les mouvements migratoires mixtes vers l'Afrique du Sud ; un atelier sur la coopération régionale concernant les réfugiés et les mouvements irréguliers à Manille ; et une conférence régionale sur la protection des réfugiés et la migration internationale en Asie Centrale à Alma-Ata en mars 2011. Un recueil d'exemples pratiques, *Refugee Protection and Mixed Migration : The 10-Point Plan in action* a été publié au début de 2011.

46. Les liens entre la protection internationale et la traite d'êtres humains constituent une autre dimension de ce phénomène. Le HCR a donné des conseils aux gouvernements en matière de législation et de réglementation, a dispensé une formation et a pris la défense des victimes de la traite pour qu'elles aient accès aux procédures d'asile. En particulier, le HCR a travaillé à l'élaboration d'un projet conjoint avec l'OIM pour resserrer les liens de coopération interinstitutionnels concernant l'identification et le renvoi des personnes victimes de la traite. Le HCR a également contribué à la mise au point d'un certain nombre d'instruments lancés par le Bureau des Nations Unies sur les stupéfiants et la criminalité.

G. Départs par bateau et sauvetage en mer

47. Les décès de demandeurs d'asile et d'autres migrants en mer ont atteint des proportions inquiétantes, incitant le HCR à prendre de nouvelles mesures pour y répondre. Les navires impropres à la navigation, surchargés de demandeurs d'asile, ont explosé, ont coulé ou ont simplement disparu ; par exemple, plus de 1000 personnes ont trouvé la mort en essayant de traverser la Méditerranée en quelques semaines seulement. Parmi les autres points chauds, il convient de citer les Océans indien et pacifique, le Golfe d'Aden. En 2010, le HCR a publié un document de politique générale, *Maritime Interception Operations and the Processing of International Protection Claims*, décrivant un certain nombre d'options pour le traitement des demandes d'asile après le débarquement. Le HCR a collaboré avec l'Organisation maritime internationale pour étudier les moyens de minimiser les problèmes de protection en mer. Le HCR se réjouit des mesures prises par les gouvernements pour accueillir et fournir une assistance aux personnes arrivant par bateau et garantir leur débarquement par la sécurité, l'accueil et d'autres soins ; toutefois, les divergences entre les

régimes de sauvetage en mer ont abouti à l'abandon de ces personnes à leur sort tragique. Dans ce contexte, il est également important de veiller à ce que toute personne pouvant chercher asile ait la possibilité de voir sa demande examinée de façon appropriée. En outre, le HCR encourage des approches régionales globales et a, par exemple, établi un forum mensuel pour organiser des échanges entre les membres du Groupe de travail sur la migration mixte et autres acteurs pertinents dans la région du Golfe d'Aden.

VI. Dimensions liées à la dignité humaine

48. Trop souvent les réfugiés et les demandeurs d'asile sont perçus comme impuissants, comme objets de charité plutôt que comme individus ayant une dignité, et ayant fréquemment traversé de terribles épreuves et souffert de grandes pertes, y compris du foyer, de la famille et du pays. Le racisme et la xénophobie, alimentés parfois par des politiques populistes, ont permis la résurgence de l'intolérance, de la violence, de la haine et de tensions connexes contre les réfugiés dans les communautés hôtes de nombreux pays du monde. Le HCR a fait de la lutte contre le racisme et la xénophobie une priorité de protection clé et a lancé un certain nombre de campagnes de prise de conscience et d'initiatives de solidarité.

49. Les réfugiés et les demandeurs d'asile indigents et sans abris suscitent toujours une vive préoccupation dans de nombreux pays, y compris les Etats les plus riches du monde. L'appui aux réfugiés pour qu'ils aient accès aux soins de santé, au travail et à des moyens d'existence décents a constitué un élément important de la politique de plaidoyer du HCR en 2010. Un atelier a été organisé en juillet 2010 pour élaborer des principes directeurs en matière de planification stratégique pour les moyens d'existence en milieu urbain. Le HCR a également établi une liaison avec la Commission des femmes réfugiées afin d'évaluer un certain nombre de moyens d'existence. Johannesburg, Kampala et New Delhi ont été choisies comme « ville-pilote » pour ces évaluations. Le HCR a activement participé aux discussions concernant les propositions de réévaluation en matière d'accueil au niveau de l'Union européenne. Dans plusieurs pays des Amériques, de nombreuses mesures ont été prises pour l'autogestion et la représentation communautaire, y compris moyennant l'expansion des projets de micro-financement et les réseaux communautaires surs. En Equateur, le Bureau de l'Ombudsman a lancé une procédure judiciaire pour assurer l'accès aux services bancaires et financiers en faveur des réfugiés. En Colombie, le Gouvernement a continué d'offrir des cours de formation et des programmes de placement pour les déplacés internes et les réfugiés, et le Brésil a conclu des accords avec les universités pour faciliter l'accès des réfugiés à l'enseignement supérieur.

50. L'établissement de profils complets pour identifier les aptitudes et les niveaux d'éducation a été effectué dans des camps de réfugiés du Bangladesh pour accroître les possibilités d'autosuffisance. De concert avec l'UNICEF, six écoles locales près des camps de réfugiés ont été réhabilitées. Le HCR se félicite du Plan de réglementation global pour les ressortissants étrangers annoncé par le Gouvernement de la République islamique d'Iran, incluant les Afghans qui y résident. Enfin, le Liban a adopté une loi accordant aux réfugiés palestiniens la possibilité de travailler dans des secteurs qui ne leur étaient pas ouverts auparavant. Plusieurs réglementations visant à mettre en œuvre la nouvelle loi ont déjà été approuvées.

51. Alors que certaines améliorations du niveau des camps ont été observées à Djibouti, en Ethiopie, à l'est du Soudan, au Tchad et au Kenya, grâce à l'identification de nouveaux sites ou à l'expansion des sites existants et la construction de nouvelles infrastructures, trop de réfugiés continuent de vivre dans des conditions inférieures à la norme, et souvent pendant des périodes prolongées.

52. La possibilité d'une vie familiale constitue un autre aspect crucial de la dignité humaine. La fuite des réfugiés se traduit souvent par la dispersion de la famille et c'est ainsi

que des efforts ont été faits pour regrouper la famille dans le pays de refuge en attendant une solution durable. Lorsque l'on a retrouvé la trace de parents, le HCR travaille en étroite coopération avec le Comité international de la Croix-Rouge pour faciliter les recherches. Le HCR continue de préconiser une approche flexible concernant les relations familiales, y compris les partenariats entre personnes du même sexe et consensuels. Outre les présentations de cas aux fins de réinstallation au titre du critère de regroupement familial, les interventions du HCR pour faciliter le regroupement ont inclus la délivrance de documents de voyage, des visas d'entrée et de sortie, un appui à l'organisation des voyages et une assistance financière. Au titre du programme de mesures visant à instaurer la confiance, les visites familiales par avion entre les réfugiés sahraouis vivant dans les camps de Tindouf et leurs familles au Sahara occidental ont repris avec succès en janvier 2011, après quelques mois de suspension.

VII. Dimensions liées aux critères d'âge, de genre et de diversité

53. Le HCR reconnaît que son objectif de préserver les droits et le bien-être des réfugiés ne sera atteint que lorsque les besoins, capacités, contraintes et ressources de toutes les personnes relevant de sa compétence seront compris et qu'une action sera conduite en conséquence. L'initiative d'intégration des critères d'âge, de genre et de diversité (AGDM), lancée en 2004, veille à s'assurer que les préoccupations en matière d'âge, de genre et de diversité sont reflétées dans toutes les pratiques, les politiques et les programmations de l'Organisation. Tous les groupes bénéficiaires devraient être en mesure de participer à la planification, l'exécution, le suivi et l'évaluation du programme. L'exploitation du riche éventail de capacités existant dans les communautés réfugiées fait partie du processus de changement positif et d'amélioration des options en matière de protection. L'initiative AGDM est appuyée par des mesures ciblées visant à renforcer la protection des femmes, des enfants (y compris des adolescents), et d'autres groupes qui pourraient avoir des besoins spécifiques. Les personnes âgées, les personnes handicapées sont souvent marginalisées dans les communautés réfugiées et sont confrontées à des défis spécifiques. La conclusion du Comité exécutif de 2010 sur les personnes handicapées relevant de la compétence du HCR sert aujourd'hui de plateforme pour l'intervention du HCR en faveur de ces personnes.

54. Un cadre d'obligation redditionnelle de haut niveau précise les normes minimales de pratique en matière d'AGDM, et les principaux responsables font rapport au Haut Commissaire et au Comité exécutif du HCR sur les progrès accomplis, informations qui sont également postées sur le site du HCR. En 2010, une étude globale, *Changing the way UNHCR Does Business – An Evaluation of the Age, Gender, Diversity Mainstreaming Strategy 2004-2009*, a été conduite pour dresser un bilan de la mise en oeuvre de cette initiative afin de planifier les prochaines étapes.

55. Dans trop de situations, les femmes et les filles continuent d'être traitées comme des êtres humains inférieurs, privées d'éducation, d'un travail décent et d'une liberté de mouvement ou soumises à des mariages précoces ainsi qu'à la violence, ce qui ampute de façon importante leurs perspectives. Dans le cadre de la stratégie AGDM, les personnes déplacées dans de nombreux pays ont reçu une formation professionnelle, des cours d'alphabétisation, un accès au micro-financement et un appui pour créer leurs petites entreprises. Le HCR s'engage à veiller à ce que les femmes soient représentées sur une base égalitaire et importante au niveau de la direction des camps et des forums décisionnels. Des campagnes de sensibilisation et le suivi de la violence sexuelle et sexiste commencent à avoir un impact positif. Au Tchad, par exemple, certaines femmes se sont dites mieux à

même de faire état des problèmes de protection et de demander un appui à des mécanismes juridiques et autres¹.

56. Sur les millions de personnes prises en charge par le HCR, environ la moitié sont des enfants et des adolescents. Dans le contexte des déplacements, les enfants et les adolescents sont fréquemment l'objet de menaces de violence, de recrutement forcé, de mariage précoce, de la traite, de moyens d'existence inadéquats, de travail forcé, de l'absence d'éducation ou d'interruption des études et de la perte ou la disparition de membres de leur famille et d'amis. La protection des enfants non accompagnés franchissant les frontières est restée une vive préoccupation pour le HCR et les gouvernements, en particulier en Europe, en Afrique de l'Est et dans la Corne de l'Afrique et à travers le Golfe d'Aden vers le Yémen. 2010 a également été le théâtre d'une augmentation du nombre de mineurs non accompagnés identifiés et ayant reçu des papiers dans la zone frontalière méridionale entre le Mexique et le Guatemala. Le HCR étudie les moyens de gérer ces mouvements en coopération avec les gouvernements et d'autres partenaires.

57. Toutes les activités impliquant les enfants doivent obéir au principe de l'intérêt supérieur. Le HCR s'est efforcé d'accroître sa capacité par le biais d'un projet conjoint avec le Comité international de secours (IRC), dont cinq ateliers régionaux sur la détermination de l'intérêt supérieur de l'enfant et plusieurs ateliers au niveau des pays ainsi que grâce au déploiement de deux experts en matière de détermination de l'intérêt supérieur dans quatre opérations. Dans le cadre du suivi, le HCR et l'IRC ont publié un manuel de terrain pour la mise en œuvre des principes directeurs du HCR en la matière. Ailleurs, le HCR a préconisé une approche tenant compte des besoins de l'enfant en matière d'évaluation des demandes d'asile et de garanties appropriées dans le contexte de retours éventuels. Le Groupe de travail interinstitutionnel sur les mineurs non accompagnés, que le HCR a mis sur pied avec l'OIM et le Fonds des Nations Unies pour l'Enfance (UNICEF), offre un cadre d'action coordonné sur ces questions. En juin 2010, le HCR a publié une étude sur les défis et les motivations des enfants afghans non accompagnés se rendant en Europe, sur la base d'entrevues conduites avec plus de 200 enfants. Egalement en 2010, le HCR a produit un aide-mémoire sur les mesures spéciales applicables au retour des enfants non accompagnés et séparés vers l'Afghanistan. Ces mesures incluent : mesures en matière de détermination de l'intérêt supérieur ; recherche de famille ; tutorat ; accueil et services requis au retour ; plan de réintégration viable ; évaluation après le retour. L'aide mémoire souligne que le retour d'un enfant vers une institution de prise en charge ne doit être envisagé qu'en dernier recours. Sur cette base, le HCR a lancé une initiative en Europe pour élaborer des normes en matière de détermination de l'intérêt supérieur de l'enfant dans les pays dotés de systèmes d'asile et de protection infantile ayant fait leurs preuves.

VIII. Dimensions liées aux solutions

58. Alors que l'octroi de l'asile aux réfugiés est une composante fondamentale de la protection internationale, il ne s'agit pas d'une solution durable. Les solutions durables restent centrées sur le rapatriement librement consenti, l'intégration sur place et la réinstallation, et ont le plus de chances de succès lorsqu'elles s'intègrent dans des stratégies de solutions globales. Outre ces solutions classiques, le HCR a commencé d'étudier la possibilité pour les réfugiés d'avoir accès à des opportunités de migration, y compris par le biais des programmes existants ou nouveaux d'emploi et d'éducation.

¹ Pour une information complémentaire, consulter le document du Comité permanent, *Protection des femmes réfugiées : promotion de la parité* (EC/62/SC/CRP:14)

A. Stratégies de solutions globales

59. Les feuilles de route de solutions stratégiques pour mettre un terme aux situations de réfugiés de longue durée ont été expérimentées dans différents pays. Les feuilles de route ciblant les réfugiés angolais, libériens et rwandais se concentrent sur le rapatriement librement consenti et l'intégration sur place ; elles incluent également l'invocation de la cessation de statut au moment approprié. En Europe, le Haut Commissaire a nommé un envoyé personnel afin de mettre un terme plus facilement au chapitre du déplacement généré par les conflits dans les Balkans (1991-1995), de concert avec les gouvernements et d'autres organisations internationales. Les efforts pour mettre en œuvre la stratégie globale de gestion et de rapatriement du Gouvernement pakistanais en faveur des réfugiés afghans se sont poursuivis. Il convient de mentionner l'éventualité d'établir des dispositifs alternatifs de séjour pour différentes catégories de réfugiés afghans au Pakistan, y compris pour les entrepreneurs, les ouvriers qualifiés et non qualifiés ainsi que leurs familles. Une opération de profilage de la population et la poursuite du programme pour les zones d'accueil et de réfugiés font également partie de cette stratégie. Pour les réfugiés en milieu urbain, comme ceux de Bakou, Azerbaïdjan, des profils socio-économiques et des enquêtes d'intention ont été établies, permettant l'amélioration des stratégies de moyens d'existence pour bon nombre de personnes, ainsi qu'un accent neuf sur le rapatriement librement consenti et la réinstallation.

B. Rapatriement librement consenti

60. En 2010, un certain nombre d'opérations de rapatriement librement consenti de grande envergure ont été achevées, y compris pour quelque 40 000 réfugiés congolais en Zambie depuis 2007. Cela représente une chute des chiffres globaux de rapatriement entre 2009 et 2008. Au total, 197 600 réfugiés ont été rapatriés en 2010, essentiellement vers l'Afghanistan, l'Iraq et la République démocratique du Congo. Entre temps, d'autres opérations de rapatriement se sont déroulées ou ont repris, et d'autres ont été lancées.

61. Le rapatriement librement consenti des 5 000 réfugiés mauritaniens résiduels du Sénégal a repris en octobre 2010. De concert avec les gouvernements de la République démocratique du Congo et de la République-Unie de Tanzanie, le HCR a accepté de faciliter le programme de rapatriement librement consenti des réfugiés congolais suite à l'amélioration des conditions de sécurité dans certaines régions de retour, qui restent surveillées de près.

62. Au niveau des nouvelles opérations, le HCR, le Gouvernement angolais et d'autres pays de la région, préparent le rapatriement d'environ 120 000 réfugiés résidant dans la région. En Fédération de Russie, une étude complète des cas « légués » est en cours, en coopération avec le Gouvernement. Au Kosovo (résolution 1244 du Conseil de sécurité), le HCR encourage la réintégration durable avec l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et d'autres organisations internationales.

63. Les retours spontanés ont inclus près de 6 200 réfugiés qui sont rentrés en République démocratique du Congo depuis l'Ouganda. Au Soudan, dans le contexte du référendum, entre novembre 2010 et fin janvier 2011, 200 000 habitants du sud et vivant au nord sont revenus vers le sud, la plupart avec l'assistance des autorités du Sud-Soudan.

64. Malgré ces succès, l'instabilité politique et la violence, y compris à l'endroit des civils, et les cas de violence sexuelle et sexiste, alliés à l'absence ou à la présence limitée des autorités gouvernementales, les acteurs du développement et des institutions des Nations Unies dans les zones de retour, continuent de lancer des défis importants au retour viable des réfugiés.

C. Autonomie et intégration sur place

65. L'un des principaux défis pour le HCR consiste à renforcer les possibilités d'autonomie et d'intégration sur place pour les réfugiés, particulièrement les réfugiés vivant depuis longtemps en exil. A cette fin, 23 importantes situations de réfugiés prolongées ont été identifiées et jugées prioritaires par le HCR. En 2010, des évaluations ont été conduites concernant des situations prolongées à l'est du Soudan, en Serbie et en République-Unie de Tanzanie, afin d'évaluer les progrès dans la recherche de solutions pour les réfugiés. Dans le cadre de cette initiative, une stratégie nationale d'intégration communautaire a été arrêtée de concert avec le Gouvernement tanzanien. Le projet a pour but de réaliser le transfert et l'intégration de 162 000 anciens réfugiés burundais qui sont devenus citoyens tanzaniens par le biais de l'acquisition de terres et d'une aide aux moyens d'existence. A l'aide du Soudan, le HCR a commencé à mettre en œuvre un projet pluriannuel d'autosuffisance pour les réfugiés érythréens de longue durée, ciblant les plus vulnérables d'entre eux. Au Népal, un programme de développement communautaire a été décidé avec les partenaires compétents, ciblant les besoins de protection et d'assistance des réfugiés résiduels du Bhoutan ainsi que de la population hôte.

66. L'intégration, en particulier en milieu urbain, continue de soulever de nombreuses difficultés. Les efforts pour se conformer aux normes exposées par le HCR en 2009 dans sa « *Politique sur la protection des réfugiés et les solutions en milieu urbain* » se sont poursuivis. Afin d'inclure les réfugiés et les demandeurs d'asile dans les services sociaux nationaux existants, un modèle de « Maison des droits » a été imité dans plusieurs pays des Amériques, y compris au Costa Rica, en Equateur, au Mexique et au Chili. Ce modèle se compose d'un centre communautaire fournissant un large éventail de services aux migrants et aux réfugiés, y compris des services d'accueil, des conseils juridiques, un appui social, des cours de langue, un enseignement, une formation professionnelle, des possibilités d'emploi et des conseils en matière d'intégration. En juillet 2010, les représentants de l'initiative « Villes de solidarité » se sont réunis en Equateur pour discuter des défis et des possibilités d'intégration en milieu urbain. En conséquence, 20 municipalités ont signé la déclaration de respect pour la dignité et les droits humains des populations déplacées en milieu urbain. Des évaluations participatives ont été conduites en Argentine, au Panama et en Uruguay pour mieux comprendre les besoins et les défis en matière d'intégration. En Colombie, une attention et une assistance accrue sont apportées aux efforts déployés par les autorités municipales pour intégrer les déplacés internes.

67. Le HCR a également lancé quatre évaluations en temps réel de la politique sur les réfugiés urbains et publié deux rapports, sur Nairobi (Kenya) et Dushanbe (Tadjikistan). Un atelier visant à tirer les leçons de l'expérience a été organisé pour favoriser le développement de principes directeurs opérationnels spécifiques en matière d'éducation, de moyens d'existence, de transferts médicaux et d'activités de proximité communautaire en milieu urbain. Une note sur le travail avec les communautés et les acteurs locaux pour améliorer la protection des réfugiés en milieu urbain est à l'étude. Le HCR a également lancé une page revisitée sur les moyens d'existence et l'autonomie sur son site.

68. L'intégration viable requiert des efforts de collaboration de longue durée. En Afrique du Sud, le moratoire sur les expulsions de nationaux zimbabwéens a pris fin et en lieu et place le Gouvernement a lancé un processus de régularisation pour ceux qui travaillent, étudient et gèrent des entreprises dans le pays. En Arménie, le HCR appuie les efforts visant à mobiliser les ressources pour l'intégration des anciens réfugiés naturalisés. Ailleurs en Europe, des accords avec 20 municipalités en Serbie ont été conclus concernant le logement et l'emploi. Au Bélarus, en République de Moldova et en Ukraine, le HCR met la dernière main à la première phase d'un projet d'intégration sur place financé par l'Union européenne en faveur de 3 000 réfugiés.

69. L'intégration sur place doit être garantie sur le long terme par un séjour légal et une résidence permanente et/ou la naturalisation. En Afrique de l'Ouest, par exemple, des

efforts ont été déployés pour obtenir un statut légal aux réfugiés libériens et sierra-léonais y séjournant depuis longtemps. Les anciens réfugiés sierra-léonais touchés par la déclaration de cessation de statut de 2008 ont reçu des passeports nationaux et les pays d'asile ont accepté de régulariser leur séjour grâce à des permis de résidence de longue durée, dans le cadre juridique établi par la communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest.

D. Réinstallation

70. La réinstallation est restée l'une des trois solutions principales pour les réfugiés, particulièrement pour ceux qui encourent des risques de protection particuliers dans les pays d'asile ou afin de mettre un terme au déplacement prolongé. La diversification des nationalités de réfugiés examinés aux fins de réinstallation ainsi que le nombre de pays de réinstallation ont constitué des objectifs clés en 2010. Alors que le nombre de pays ayant des programmes permanents est passé à 25, le besoin de places de réinstallation dépasse l'offre. La Bulgarie, la Hongrie, le Paraguay et l'Espagne ont établi de nouveaux programmes alors que le Japon et la Roumanie ont démarré des programmes pilotes. Des efforts ont été déployés pour favoriser l'engagement européen en matière de réinstallation. Un total de 21 pays d'Europe, le plus grand nombre à ce jour, a pris part aux consultations annuelles tripartites sur la réinstallation en juillet 2010.

71. L'année dernière, le HCR a présenté les cas de 108 000 réfugiés aux fins de réinstallation, les principaux bénéficiaires étant des réfugiés d'Iraq (26 746), du Myanmar (24 420) et du Bhoutan (20 617). Au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, la réinstallation a été utilisée non seulement comme instrument de protection mais également au plan stratégique en tant qu'instrument de partage de la charge, en particulier concernant les réfugiés irakiens. Neuf pour cent de l'ensemble des dossiers de réinstallation ont concerné des femmes et des filles dans des situations à risque, le pourcentage le plus élevé enregistré au cours des cinq dernières années. Le niveau d'acceptation globale des dossiers soumis par le HCR a atteint 92 pour cent. Compte tenu du triplement des dossiers de réinstallation enregistrés ces dernières années, les services de traitement des dossiers de réinstallation ont dû faire face à une accumulation de demandes. En outre, en raison de certaines exigences en matière de sécurité, le nombre de départs a diminué de 16 pour cent pour s'établir autour de 73 000 en 2010. Le plus grand nombre de réfugiés réinstallés moyennant l'assistance du HCR l'a été vers les Etats-Unis d'Amérique (54 077), le Canada (6 706), l'Australie (5 636), la Suède (1 789) et la Norvège (1 088). En 2010, plus de 40 000 réfugiés bhoutanais avaient été réinstallés depuis le Népal par le biais du programme. En 2010, un groupe de contact a été établi par les pays de réinstallation et présidé par la Norvège afin d'accroître les efforts de réinstallation et l'assistance humanitaire à l'appui des réfugiés afghans en République islamique d'Iran.

72. Malgré ces développements positifs, le nombre de places de réinstallation – environ 80 000 – est loin de répondre aux besoins de réinstallation, estimés à environ 172 300 personnes en 2011 contre 200 000 places en 2010. Afin de plaider pour un nombre plus important de places, le HCR et les gouvernements ont lancé l'Initiative « 10 en 100 » lors des Consultations tripartites annuelles de 2010 sur la réinstallation.

73. Avec le début de la crise en Jamahiriya arabe libyenne, la réinstallation a fait partie du dispositif de réponse d'urgence. Le HCR a lancé l'Initiative de solidarité mondiale pour la réinstallation afin d'obtenir l'appui pour l'augmentation des places de réinstallation en faveur des réfugiés non libyens fuyant le pays vers la Tunisie et l'Egypte, et a consacré des ressources supplémentaires pour examiner les cas venant de ces régions frontalières.

74. Les trois centres de transit d'évacuation en Roumanie, aux Philippines et en Slovaquie ont continué de jouer un rôle clé dans l'évacuation des réfugiés lors de crises. En décembre 2010, un accord a été signé avec le Gouvernement slovaque pour étendre l'usage du Centre d'Humenne aux réfugiés de toutes les nationalités.

IX. Dimensions liées au déplacement interne

75. Le nombre de déplacés internes du fait d'un conflit a continué de surpasser celui des réfugiés, atteignant 27,5 millions en 2010. Des dizaines de millions de personnes supplémentaires sont déplacées chaque année par les catastrophes naturelles. Depuis 2005, les déplacés internes sont restés le groupe le plus important recevant une protection et une assistance du HCR, soit presque 15 millions de personnes en 2010. Ce nombre est légèrement inférieur à celui de 2009, essentiellement en raison des retours de déplacés internes au Pakistan (1,2 million) et en République démocratique du Congo (461 000 personnes).

76. Le HCR conduit des opérations en faveur des déplacés internes dans 28 pays. Il appuie une réponse interinstitutionnelle coordonnée, y compris moyennant la direction du module de protection dans 22 de ces pays. Au cours de la période considérée, l'engagement du HCR auprès des déplacés internes a été marqué par diverses situations, y compris le tremblement de terre en Haïti, les inondations de moussons au Pakistan et la violence intercommunautaire au Kirghizistan. Au Yémen, malgré l'accord de paix de 2010, près de 300 000 civils yéménites sont restés déplacés, dans des conditions extrêmement difficiles.

77. Dans ses opérations, le HCR s'est concentré sur l'accès aux déplacés internes, travaillant avec les partenaires locaux en Iraq et au Yémen, et s'aménageant un accès pour apporter une protection aux déplacés internes vulnérables au Kirghizistan. Une combinaison de projets à impact rapide fondés sur la collectivité et d'une assistance ciblée sur les personnes ayant des besoins spécifiques a été mise en œuvre en Haïti pour répondre à la vulnérabilité sociale causée par le tremblement de terre de 2010. Le système de repérage de mouvements de population basés en Somalie, qui utilise un réseau d'organisations communautaires pour suivre les mouvements de population et permettre une planification de programme adéquate, est imité dans d'autres pays où l'accès difficile entrave la fourniture d'une protection et d'une assistance aux déplacés internes.

78. La période considérée s'est également caractérisée par un certain nombre de triomphes législatifs au niveau national : la Colombie a préparé un projet de loi sur les victimes et la restitution de terres et le Parlement de Bosnie-Herzégovine a approuvé une stratégie révisée afin de mettre en œuvre l'annexe VII de l'Accord de paix de Dayton, consacrant l'engagement du Gouvernement à mettre un terme au chapitre du déplacement dans cette région. Le HCR a également appuyé les gouvernements nationaux dans leurs efforts pour adopter les cadres administratifs et législatifs appropriés afin de prévenir, régler et résoudre le déplacement interne. La République centrafricaine, en coopération avec le HCR et l'Institution Brookings, a conduit une analyse approfondie du cadre juridique actuel afin de le réviser ; alors que le HCR a aidé le Gouvernement yéménite à préparer une stratégie nationale sur les déplacés internes.

79. En outre, le HCR a appuyé le Plan d'action de l'Union africaine pour la mise en œuvre de la Convention de l'Union africaine de 2009 pour la protection et l'assistance des déplacés internes moyennant des activités avec les gouvernements et la société civile, tant au plan régional que national. A la fin d'avril 2011, le Convention avait enregistré 31 signatures et six ratifications. L'Organisation des Etats américains adopte une résolution chaque année sur le déplacement interne pour s'attaquer aux causes du déplacement et élaborer des programmes de protection, d'assistance et de recherche de solutions.

X. Conclusion

80. A l'heure de célébrer son soixantième anniversaire, la Convention de 1951 et son Protocole de 1967 conservent toute leur pertinence, validés par des instruments régionaux concernant les réfugiés et intégrés dans le cadre plus large des droits humains. Les principes de non discrimination, non-refoulement, non-pénalisation et des droits humains

fondamentaux trouvent leur expression dans un grand nombre de réalisations dans le monde en 2010. Toutefois, de nombreux problèmes au niveau de la mise en œuvre et de l'engagement politique subsistent, et l'environnement dans lequel la protection doit être aujourd'hui garantie, rend sa mise en œuvre de plus en plus complexe. Ces principes doivent donc être continuellement réaffirmés.

81. L'année 2011 offre une occasion unique de faire fond des soixante dernières années ; de réfléchir sur les réalisations à ce jour ; d'identifier les lacunes et les réponses de protection ; et surtout, d'établir une stratégie pour des solutions juridiques, politiques et pratiques afin de relever les défis qui s'annoncent pour le XXI^e siècle. Il sera crucial pour le HCR de consolider et d'élargir ses partenariats et ses alliances ; de se rendre auprès des communautés déplacées et de continuer à les autonomiser ; de défendre les personnes les plus marginalisées et les plus vulnérables au sein de leurs communautés et d'habiliter un large éventail d'acteurs pour affronter les réalités de ces nouveaux environnements de travail.

82. L'Évènement intergouvernemental au niveau ministériel de décembre 2011 offre une occasion pour les États de réaffirmer leur engagement au régime de protection internationale ; de prendre des engagements concrets et orientés vers l'avenir afin d'améliorer la protection accordée aux réfugiés et aux apatrides, tant au niveau interne que régional ; d'adhérer, le cas échéant, aux instruments internationaux concernant les réfugiés et les apatrides ou de lever les réserves qu'ils maintiennent ; et prendre tout autre engagement concret pour sauvegarder l'esprit de la Convention de 1951 et son objectif originel de dispenser une protection. Le HCR se réjouit par avance de célébrer cette année anniversaire en engageant toutes les parties prenantes à relever les défis qui les attendent et à s'assurer que les personnes qui en ont le plus besoin restent le centre d'attention.
