



## Assemblée générale

Distr.  
GENERALE

A/AC.96/930  
7 juillet 2000

FRANCAIS  
Original : ANGLAIS

---

COMITE EXECUTIF DU PROGRAMME  
DU HAUT COMMISSAIRE

Cinquante et unième session

### NOTE SUR LA PROTECTION INTERNATIONALE

#### I. INTRODUCTION

1. La Note sur la protection internationale est traditionnellement le moyen d'attirer l'attention sur les principaux défis de protection au cours de l'année écoulée et sur la façon dont ils ont été relevés. Pour cette année, qui marque le cinquantième anniversaire du Haut Commissariat, la Note porte tout particulièrement sur la façon dont le HCR s'efforce de relever ces défis - par quels moyens et avec quels instruments - afin de s'acquitter de sa responsabilité statutaire en matière de protection internationale des réfugiés. Le fil directeur de cette Note est la façon dont la protection peut être concrétisée ou rendue plus efficace par le biais d'activités concrètes.

2. La fonction de protection internationale du HCR a beaucoup évolué au cours des cinq dernières années depuis un substitut à la protection consulaire et diplomatique à la garantie du respect des droits fondamentaux des réfugiés ainsi que, de plus en plus, de leur sûreté et de leur sécurité physique. Alors que la principale responsabilité de la défense des droits des réfugiés incombe aux Etats, le rôle statutaire du Haut Commissariat consiste à aider les gouvernements à prendre les mesures nécessaires, en partant de l'asile pour terminer avec la mise en oeuvre de solutions durables.

3. Pour s'acquitter de sa responsabilité statutaire visant à garantir une protection internationale aux réfugiés et à oeuvrer avec les Etats pour trouver des solutions à leurs problèmes, le HCR a été aux prises avec un environnement complexe et en évolution rapide où les coûts - réels ou perçus - dans les domaines politique, économique, social et de sécurité des pays hôtes ont une incidence sur la volonté et la capacité des Etats d'accueillir les réfugiés. D'une part la prolifération des conflits intérieurs et

internationaux n'a cessé de produire des exodes au cours de l'année passée, notamment en Afrique, et d'autre part les solutions à de nombreuses situations de réfugiés à grande échelle et prolongées sont restées insaisissables. Les problèmes de la migration illégale, l'introduction clandestine et le trafic de personnes dans certaines régions du monde ainsi que les aspects relatifs à la sécurité, et des problèmes de réfugiés dans d'autres régions ont compliqué la situation, ce qui a conduit à une politisation de plus en plus marquée de l'institution de l'asile et, dans certains Etats, à une tendance à la pénalisation des réfugiés et des demandeurs d'asile.

4. Sur cette toile de fond problématique, la nature et le contenu de la fonction de protection internationale du HCR ont été regardés de plus près. Le Haut Commissariat est fréquemment invité à préciser ce que son mandat de protection internationale signifie exactement, tout particulièrement lorsqu'il s'exerce dans des pays hôtes ou des pays d'origine se trouvant dans des situations précaires. Certains Etats remettent en question l'exercice par le HCR de ses responsabilités statutaires et, par voie de conséquence, contraignantes de protection. Dans les situations d'afflux massif, l'assistance internationale aux pays touchés a été de plus en plus voilée par des questions de protection internationale, ce qui engendre une confusion concernant le lien entre la protection et l'assistance. Pour compliquer encore les choses, une pléthore de notions divergentes de protection a récemment vu le jour dans le débat international. Compte tenu de tous ces éléments, il convient de démystifier la protection et de clarifier son contenu. La protection internationale n'est pas un concept abstrait. Il s'agit d'une fonction dynamique et orientée vers l'action. Elle couvre tout un éventail d'activités concrètes embrassant des préoccupations au plan de la politique générale et des opérations, et elle est menée à bien en coopération avec les Etats et les autres partenaires afin de renforcer le respect des droits des réfugiés et de résoudre leurs problèmes.

5. Cette Note examine la pratique du HCR concernant quatre principaux défis de protection qu'il a dû relever : a) la garantie de la disponibilité et de la qualité de l'asile; b) la revitalisation du système de protection des réfugiés; c) la promotion de solutions durables sous l'angle de la protection et la conduite d'activités de protection à l'intérieur des pays; et d) la promotion de partenariats à l'appui du système de protection internationale des réfugiés.

## II. DISPONIBILITE ET QUALITE DE L'ASILE

### A. Contexte général

6. L'accès à la sécurité, suivi d'une protection sans faille dans les pays hôtes, reste crucial pour les réfugiés du monde. Bon nombre d'Etats, souvent ceux qui disposent des ressources les plus limitées, ont continué d'admettre et d'accueillir d'importantes populations réfugiées sur leur territoire. La qualité de l'asile s'est toutefois dégradée dans un certain nombre de pays, y compris plusieurs régions s'appuyant sur une longue tradition de politique d'asile généreuse. Les raisons de ce changement incluent les difficultés socio-économiques de l'accueil d'importantes populations réfugiées, des

considérations en matière de sécurité nationale ainsi que des préoccupations concernant le recours aux procédures d'asile par des migrants illégaux, l'introduction clandestine et le trafic de personnes.

7. Bien qu'une tendance globale au resserrement des frontières se dessine dans le monde, de nombreuses différences régionales se font jour. Dans certaines régions, les camps de réfugiés sont restés particulièrement exposés à la politisation et à la militarisation, particulièrement lorsqu'ils sont proches de la frontière avec le pays d'origine. La présence d'éléments armés dans les camps et les zones accueillant des réfugiés présente de graves risques en matière de sécurité et leur séparation d'avec les populations réfugiées s'est révélée extrêmement difficile. Des cas d'enrôlement forcé de réfugiés, souvent des mineurs, le trafic de femmes réfugiées, les passages à tabac et les mauvais traitements de la part de fonctionnaires ont été signalés dans les camps de certains pays. L'exposition des femmes réfugiées à la violence sexuelle et des enfants réfugiés à l'exploitation et aux sévices est particulièrement inquiétante. Dans certaines régions, des problèmes n'ont cessé de se poser concernant l'admission sans entrave et sûre des réfugiés dans les pays d'asile. On compte également des cas où les réfugiés et les demandeurs d'asile ont été refoulés ou rapatriés contre leur gré, bien qu'ils courent clairement des risques quant à leur sécurité à leur retour.

8. Dans des pays dotés de systèmes d'asile sophistiqués au plan juridique, les préoccupations relatives à l'introduction clandestine et au trafic de personnes ont conduit à l'adoption de mesures de contrôle plus strictes. Des changements d'ordre législatif récents se sont greffés autour du contrôle à l'immigration, du mode d'arrivée et de restrictions à l'accès des demandeurs d'asile. Souvent, ces changements, assortis de toute une série de mesures de contrôle aux frontières, n'établissent pas de distinction entre ceux qui cherchent asile pour des raisons de protection et les autres. La défense du droit de chercher asile reste toutefois impérieuse. Des politiques dissuasives ont également estompé les distinctions entre les réfugiés et les migrants économiques tout en accusant les réfugiés d'essayer de tourner la loi. Une fois que les réfugiés sont en sûreté, leur détention souvent prolongée reste une préoccupation dans un certain nombre de pays.<sup>1</sup> Des délais impératifs pour le dépôt des demandes d'asile ou des normes de traitement différentes pour les réfugiés selon le mode d'arrivée ou l'origine ethnique ont été fixés au cours de l'année écoulée. Le traitement réservé aux enfants séparés et non accompagnés ainsi qu'aux groupes familiaux détenus suscite une préoccupation toute particulière. De même, dans le domaine du regroupement familial,<sup>2</sup> les pratiques dans un certain nombre de pays ont rendu impossible le regroupement des membres de la famille, ce qui a eu des répercussions néfastes, tant à long terme pour leurs perspectives d'intégration qu'à court terme pour leur capacité de s'adapter à leur nouvelle situation.

---

<sup>1</sup> Le HCR a attiré l'attention sur l'institutionnalisation croissante de cette pratique dans sa note sur la détention des demandeurs d'asile et des réfugiés (EC/49/SC/CRP.13), présentée à la 15ème réunion du Comité permanent, soulignant qu'il reste encore beaucoup à faire pour améliorer les conditions, mettre fin à la détention commune des demandeurs d'asile et des criminels de droit commun, essayer de trouver des solutions de rechange à la détention et alléger les épreuves des familles.

<sup>2</sup> Voir la note sur les *Questions relatives à la protection de la famille* (EC/49/SC/CRP.14), présentée à la 15ème réunion du Comité permanent.

## B. Activités opérationnelles visant à renforcer l'asile

9. Sur cette toile de fond, le défi de la protection internationale consiste à garantir l'admission, l'asile et le respect par les Etats des droits fondamentaux de l'homme, y compris le principe du non-refoulement.

10. Le HCR a pris différentes mesures opérationnelles pour renforcer la capacité des Etats à recevoir et protéger les réfugiés. Le suivi actif du HCR par le biais de sa présence sur le terrain, appuyé par tout un éventail d'activités opérationnelles décrites ci-dessous, a joué un rôle clé dans cette entreprise. La présence sur le terrain a été rapidement établie dans un certain nombre de régions confrontées à des afflux massifs afin d'évaluer le bien-être des réfugiés, y compris leurs besoins en matière de sécurité de la personne dans les centres d'accueil, les camps ou les zones accueillant les réfugiés. Le HCR a souvent réussi à faire prendre aux gouvernements les mesures nécessaires pour identifier et protéger toutes les personnes censées avoir besoin d'une protection internationale, y compris les personnes en quête d'admission à la frontière et pouvant être des réfugiés. Dans un certain nombre de pays, le HCR a établi des dispositifs spécifiques de contrôle aux frontières. Des équipes de protection itinérantes ont été dépêchées dans les zones où les réfugiés étaient censés arrivés, alors que dans certains pays, le HCR a impliqué les communautés hôtes des régions frontalières dans la mise en oeuvre et le suivi des activités d'accueil, par exemple en créant sur place des comités d'accueil de réfugiés. Dans d'autres situations, le HCR a fourni un appui aux familles hôtes afin qu'elles hébergent les réfugiés. La participation des communautés hôtes n'a pas seulement contribué à assurer l'accueil adéquat des réfugiés mais a également sensibilisé la population locale à leur présence, ce qui a réduit les tensions et facilité le processus d'acceptation. Dans la mesure où l'enregistrement et l'établissement de papiers sont vitaux, tant pour l'identification que pour la protection, particulièrement lors de la phase sensible de l'admission et de l'accueil, le HCR a aidé un certain nombre d'Etats à mettre en place des systèmes d'enregistrement et d'établissement de papiers, à l'aide des technologies modernes. Cela a contribué à éviter le refoulement et à mettre au point des programmes d'assistance sur la base de données précises

11. Par ailleurs, des programmes d'assistance appropriés ont grandement facilité l'exercice de la fonction de protection du HCR, particulièrement concernant la couverture des besoins immédiats dès l'arrivée et promotion du dialogue avec les homologues gouvernementaux. Les programmes d'assistance du HCR ont par définition une dimension de protection. Les choix faits dans les secteurs de l'assistance, depuis la planification de l'aménagement du camp aux programmes à plus long terme pour aider les réfugiés à rester dans les pays hôtes, en passant par la distribution des secours humanitaires, ont eu des implications évidentes et importantes en matière de protection, particulièrement dans les pays confrontés à de nouvelles arrivées de réfugiés au cours de l'année écoulée. L'assistance matérielle a constitué un facteur essentiel pour l'octroi d'une protection fondamentale aux réfugiés, en allant du respect de l'intégrité physique et de la liberté de mouvement à des conditions de vie adéquates, y compris un accès sans entrave à l'assistance humanitaire, aux soins de santé, à l'éducation et à l'emploi.

12. L'efficacité de ces mesures de protection opérationnelle, telles que décrites ci-dessous, repose dans une large mesure sur l'accès prompt et sans entrave du HCR aux demandeurs d'asile et aux réfugiés, même lorsqu'ils sont détenus. Toutefois, le déni d'accès de la part des Etats, l'insécurité ainsi que les contraintes financières affectant le déploiement de personnel ont sérieusement entravé la capacité du HCR à contrôler, relater et suivre ces interventions auprès des gouvernements dans un certain nombre de pays.

#### Intervention auprès des autorités

13. Les représentations auprès des gouvernements et d'autres acteurs concernés pour les questions de protection constituent un autre volet des activités opérationnelles de protection du HCR dans les pays d'asile. Il serait, de fait, difficile de quantifier les interventions officielles et non officielles quotidiennes du HCR auprès des autorités, à tous les niveaux, pour améliorer l'admission, l'accueil et le traitement des réfugiés. Ces interventions vont de contacts réguliers avec les homologues gouvernementaux jusqu'aux représentations officielles. Dans un certain nombre de pays, un "jour fixe" mensuel, en présence des hauts fonctionnaires gouvernementaux, a été institué pour discuter des questions de protection à mesure qu'elles surgissent. Les interventions vont de l'admission et l'accueil aux normes de traitement et à la régularisation du séjour ou du retour. Dans un pays, des négociations difficiles et des représentations soutenues ont abouti à un accord écrit sur des procédures de sélection et des normes de traitement appropriées. Un certain nombre de missions de haut niveau ont également été organisées vers des pays où la recherche de solutions durables se trouvait dans l'impasse, ou lorsque la situation de protection était particulièrement difficile. En conséquence, certaines situations ont été résolues ou du moins stabilisées. Les représentations du HCR en matière de protection ont impliqué un large éventail d'acteurs. Dans plusieurs pays, le HCR a eu le plaisir d'être invité à faire des exposés devant les commissions parlementaires sur des questions relatives au droit des réfugiés. Organiser des rencontres entre les différents acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux est également un autre facteur important, comme dans un pays d'Afrique australe où, face à une situation d'urgence délicate, le HCR a organisé une table ronde à l'intention des fonctionnaires gouvernementaux, des forces militaires et des partenaires opérationnels. Cette approche a permis la conclusion d'un accord sur tout un éventail de questions de protection relatives à un afflux massif et orientées vers l'action.

#### Garantir la sécurité physique

14. La question du maintien du caractère civil et humanitaire des camps et zones d'installation de réfugiés et de la garantie de la sécurité physique des réfugiés a conduit le HCR à élaborer le concept de l'"échelle d'options", soit plusieurs approches pour faire face à différents degrés d'insécurité.<sup>3</sup> Reconnaissant que les pays hôtes peuvent ne pas toujours avoir la capacité d'établir et de maintenir l'ordre public dans les zones accueillant des réfugiés, le HCR s'est efforcé de mobiliser des ressources internationales pour renforcer la capacité nationale et locale de faire respecter le droit. Dans un pays, par exemple, le HCR a mis au point un ensemble de sécurité pour

---

<sup>3</sup> Voir la note sur la sécurité et le caractère civil et humanitaire des camps et zones d'installation de réfugiés (EC/49/SC/INF.2), présentée à la 14ème réunion du Comité permanent.

aider la police à maintenir le caractère civil des camps de réfugiés et, en général, à faire respecter l'ordre public. Concernant la sécurité à l'intérieur et à l'extérieur des camps dans deux autres pays, des efforts particuliers ont été faits pour promouvoir la participation des réfugiés dans la garantie de leur propre sécurité, y compris le recrutement de gardes parmi les femmes réfugiées. Face à un afflux massif, une action précoce dans un pays, visant à séparer les combattants des réfugiés, a contribué à maintenir le caractère civil des camps et à réduire les incidents transfrontières, le banditisme et la violence sexuelle. Toutefois, l'expérience dans plusieurs autres pays a souligné l'importance pour le HCR de suivre le processus de séparation afin de veiller à ce qu'il soit conduit de façon humaine, dans le souci de la sûreté de la population réfugiée et qu'il évite toute stigmatisation. En outre, le HCR a déployé des efforts dans un certain nombre de pays pour transférer les réfugiés loin de la frontière afin de renforcer leur sécurité. Toutefois, cette action a souvent été hérissée de difficultés en raison de toute une série de circonstances échappant au contrôle du HCR. De fait, la garantie de la sécurité physique des réfugiés reste un défi majeur en matière de protection comme l'expérience récente l'a montré. La communauté internationale devra renforcer son engagement politique et matériel dans ce domaine si elle entend répondre comme il convient aux nombreuses préoccupations des réfugiés en matière de sécurité physique.

#### Protéger les femmes, les enfants et les personnes âgées

15. Les femmes, les enfants, les adolescents et les personnes âgées ont reçu une attention spéciale et prioritaire, sous l'angle de la protection, pour veiller à ce que leurs besoins soient intégrés dans la planification et la mise en oeuvre des opérations du HCR. Pour renforcer la protection des femmes réfugiées, on a tout particulièrement encouragé leur participation active à la mise au point et à l'exécution des programmes, par exemple en s'assurant qu'elles soient représentées dans les comités de distribution des articles de secours ou des services sociaux. Dans un pays, des comités de réfugiés élus incluant des femmes réfugiées, ont été constitués afin de régler les différends, y compris domestiques et conjugaux, ne pouvant être résolus au niveau de la famille ou de la communauté locale. Le HCR a renforcé ses compétences par le biais de la formation, y compris la formation en matière de parité hommes/femmes. Des centres de femmes ont également été mis en place dans les camps de réfugiés d'un certain nombre de pays. Des sessions de groupe dans ces centres ont fait prendre conscience aux femmes de leurs droits et les ont encouragées à jouer un rôle plus actif dans la fourniture de la protection et de l'assistance. Ces initiatives en matière de sensibilisation aux droits ont été complétées par des équipes multisectorielles composées de représentants du HCR, des partenaires d'exécution et des fonctionnaires gouvernementaux afin de se pencher sur les risques des femmes réfugiées dans les camps.

16. Le HCR a également financé des réseaux de juristes et des antennes juridiques dans plusieurs pays afin de fournir une assistance juridique, des orientations sociales et des conseils aux demandeurs d'asile et aux réfugiés en ciblant particulièrement les femmes réfugiées. Le programme afghan de parité hommes-femmes constitue un autre modèle intéressant, conçu pour se pencher sur les questions de protection dans un cadre interinstitutionnel, tant dans les pays hôtes que dans les pays d'origine en vue de cimenter une

stratégie internationale plus large. Son objectif est d'appuyer les réfugiés et les rapatriés afghans en accordant une attention particulière aux besoins de protection et aux aspirations des femmes par le biais d'initiatives basées sur la collectivité.

17. La sécurité physique des femmes, particulièrement leur protection contre la violence sexuelle et d'autres formes de sévices sexuels, reste une préoccupation importante dans de nombreuses situations de réfugiés. Afin de lutter contre la violence à l'égard des femmes réfugiées en Afrique, le HCR a entrepris cinq projets pilote visant à sensibiliser les communautés réfugiées sur ce problème et à régler les problèmes de protection spécifiques, fondés sur l'appartenance sexuelle, que rencontrent les femmes réfugiées. La formation des fonctionnaires chargés de l'application de la loi et l'organisation de groupes d'appui aux femmes font également partie des projets. Si quelques progrès ont été enregistrés, il convient maintenant de tirer les leçons de l'expérience moyennant l'évaluation de ces projets. Dans certaines opérations, des mesures ont également été prises pour protéger les femmes contre les pratiques traditionnelles préjudiciables, y compris les mutilations génitales féminines, allant de séances de sensibilisation avec des accoucheuses traditionnelles à des programmes plus complets comprenant une formation, la création de capacités et le plaidoyer par le biais d'information, d'éducation et de communication.

18. La couverture des besoins de protection des enfants réfugiés reste également une priorité importante pour le HCR.<sup>4</sup> Suite aux activités de suivi pour mettre en oeuvre l'Etude des Nations Unies sur l'impact des conflits armés sur les enfants (Etude Machel), des efforts spéciaux ont été déployés pour se concentrer sur le sort des enfants non accompagnés et séparés. Des résultats substantiels ont été enregistrés dans la région des Grands Lacs en Afrique entre 1994 et 1999 où une collaboration interinstitutions plus étroite entre le HCR et le CICR a permis le regroupement de quelque 62 000 enfants rwandais séparés et non accompagnés. En 1999, le HCR et Save The Children ont mis en oeuvre un projet visant à assurer le respect des droits et l'intérêt supérieur des enfants et adolescents séparés arrivant en Europe. Ce projet a conjugué des activités de plaidoyer, de formation et de sensibilisation du public. En collaboration avec Save The Children, le HCR a également élaboré, et met actuellement en oeuvre, le projet d'Action pour les droits de l'enfant, une initiative de formation et de création de capacités à l'intention du personnel du HCR, des gouvernements et des ONG partenaires. Un autre effort interinstitutions, comprenant le HCR, s'efforce de développer les capacités afin de répondre de façon coordonnée aux situations d'urgence pour faire face notamment au problème de la séparation. Un projet conçu pour les enfants réfugiés séparés en Guinée constitue un modèle intéressant d'efforts conjoints dans ce domaine. En collaboration avec les autorités, le HCR et l'un de ses partenaires d'exécution cherchent des solutions durables pour ces enfants, moyennant un programme de recherche et de regroupement de famille. Dans les cas où, malgré tous les efforts déployés, il n'est pas possible de retrouver et de réunir la famille, le partenaire d'exécution travaille de concert avec une ONG internationale s'occupant des droits de l'homme et son partenaire national guinéen pour examiner les options juridiques d'intégration sur place. L'accès à l'éducation constitue une autre préoccupation clé. Des initiatives ont été lancées pour dispenser aux

---

<sup>4</sup> Voir le rapport intérimaire sur les enfants et les adolescents réfugiés (EC/50/SC/CRP.7), présenté à la 17ème réunion du Comité permanent.

enfants réfugiés un enseignement primaire et, si nécessaire, un appui psychologique, y compris moyennant des programmes de thérapie par le jeu. Dans un certain nombre de pays, le HCR est intervenu avec succès pour assurer l'accès à l'éducation, par exemple en fournissant une aide financière limitée. Chaque fois que possible, des projets ciblant les enfants réfugiés, tels que l'Initiative de l'éducation pour la paix, ont été intégrés dans les programmes existants.

19. La commémoration de 1999 en tant qu'année internationale des personnes âgées a donné au HCR l'occasion d'examiner de nouvelles méthodes pour couvrir les différents besoins de protection des personnes âgées. Dans une région, le HCR a identifié et résolu des problèmes de protection propres aux personnes âgées, concernant leur droit à la retraite. Dans plusieurs régions, le HCR a également appuyé l'action des personnes âgées dans les initiatives d'établissement de la paix. Dans le contexte de la politique sur les personnes âgées,<sup>5</sup> le HCR élabore des principes directeurs en matière d'opérations pour couvrir les besoins de protection et d'assistance des personnes âgées relevant de la compétence du HCR, dans un souci de spécificité sexuelle pour garantir l'égalité d'accès aux services et aux équipements. L'accent mis sur la protection et l'assistance des personnes âgées se concentrera sur le rôle des cellules familiales dans la couverture de leurs besoins spécifiques.

#### Promouvoir les législations nationales et les procédures d'asile

20. L'adoption d'une législation nationale concernant les réfugiés reste indispensable au renforcement de l'asile et rend la protection effective. L'intervention du HCR dans ce domaine découle de sa fonction de protection internationale et particulièrement de sa responsabilité en matière de supervision.<sup>6</sup> Les gouvernements ont régulièrement sollicité les commentaires du HCR concernant des projets de législations sur les réfugiés, les décrets administratifs y afférant et toute autre loi affectant la situation des réfugiés ou des demandeurs d'asile dans un certain nombre de pays. L'objet de l'intervention du HCR a été de garantir la cohérence de ces législations avec le droit et aux normes internationales en matière de réfugiés.

21. Plus précisément, en Europe centrale et de l'Est, en Asie centrale et dans de nombreuses régions d'Afrique et d'Amérique latine, le HCR a aidé les Etats dans leurs efforts pour établir des procédures nationales concernant le traitement des problèmes de réfugiés et d'asile. Cette assistance a inclus la formation de fonctionnaires gouvernementaux (environ 1000 cours de formation dans le monde au cours de l'année écoulée); l'appui à la mise en place de systèmes d'enregistrement; et, dans certains pays, une aide financière et matérielle ciblée mais limitée, y compris un équipement de bureau et la réparation des infrastructures. Pour promouvoir de meilleures pratiques, le HCR a organisé les visites de fonctionnaires gouvernementaux dans des pays ayant des procédures d'asile plus développées. Le résultat a

---

<sup>5</sup> Voir la politique sur les personnes âgées du HCR (EC/50/SC/CRP.8, annexe II) telle qu'adoptée par la 17ème réunion du Comité permanent.

<sup>6</sup> Cette responsabilité est contenue au paragraphe 8 de son statut. Le droit et le devoir de la part du HCR de contrôler et d'intervenir correspond aux obligations juridiques des Etats dans ce domaine, comme le prévoient les articles 35 et 36 de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, l'article II du Protocole de 1967 et l'article VIII de la Convention de l'OUA sur les réfugiés.



été très encourageant : plusieurs pays ont, par la suite, adopté des législations équitables ou amélioré leur gestion des structures de protection. Dans de nombreuses régions du monde, les législations et structures nationales en matière d'octroi de l'asile et de protection des réfugiés font encore défaut. Le HCR s'est donc beaucoup consacré à promouvoir des cadres juridiques de base pour les réfugiés. Cette activité de plaidoyer a souvent inclus la sensibilisation du pouvoir judiciaire, des membres du barreau, des personnalités éminentes, des parlementaires et des membres des forces de sécurité et de la police des frontières. Une région a mis en oeuvre une stratégie intéressante afin d'impliquer les personnalités éminentes de la société civile dans la promotion d'une législation nationale en vue d'harmoniser les pratiques régionales.

22. Les activités de protection se sont concentrées sur le secteur non gouvernemental. En Asie centrale et en Europe centrale et de l'Est, le HCR a contribué à développer la capacité des institutions locales à fournir une orientation sociale ou une assistance aux demandeurs d'asile et aux réfugiés. Au Kirghizistan, par exemple, le Haut Commissariat a appuyé l'Association des jeunes avocats dans leurs activités de représentation juridique et d'orientation concernant les réfugiés et les apatrides en fournissant un appui modeste dans les domaines opérationnel, matériel et éducatif.

23. En Europe, le programme horizontal Phare sur l'asile représente une approche nouvelle pour renforcer l'asile. Financé par la Commission européenne, il implique un partenariat entre sept Etats membres de l'Union européenne, la Commission européenne et dix pays d'Europe centrale et des Etats baltes ainsi que le HCR. Sur une période de deux ans, le programme aide les Etats à élaborer des régimes d'asile totalement compatibles avec les normes internationales et le droit régional en matière de réfugiés. Sur la base d'une analyse de l'état actuel des systèmes d'asile dans chaque pays, un plan d'action national est établi afin de bien faire ressortir les amendements nécessaires au plan législatif, les changements de pratiques, les améliorations institutionnelles requises ainsi que tout appui des donateurs nécessaire pour mettre en route ces changements. Le HCR a participé activement à la gestion de ce programme en organisant des tables rondes sur le cadre juridique international qui lui ont donné l'occasion de rencontrer les représentants des Etats associés de l'Union européenne.

#### Participer aux procédures nationales de détermination du statut de réfugié

24. La participation constante aux procédures nationales de détermination du statut de réfugié a permis au HCR de vérifier l'application de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967. Dans la plupart des Etats, le HCR a joué un rôle consultatif dans les procédures. Il a été notifié des demandes d'asile, a obtenu l'accès aux dossiers et aux décisions et a été habilité à présenter ses observations. Dans certains pays, le HCR a fait partie de l'organe de recours passant en revue les demandes d'asile déboutées. Dans plusieurs pays, le HCR a été davantage impliqué dans des procédures spéciales aux aéroports ou dans les procédures d'expulsion et de renvoi touchant des réfugiés reconnus comme tels.

### Entreprendre la détermination du statut de réfugié

25. Lorsqu'un Etat n'est pas partie aux instruments internationaux concernant les réfugiés ( ou a maintenu la réserve géographique) ou n'a pas établi les procédures adéquates, le HCR a effectué la détermination de statut en vertu de son mandat. C'est une première étape critique dans la couverture des besoins de protection des personnes nécessitant une protection internationale. Toutefois, la capacité du HCR à garantir une protection et la mise en oeuvre de solutions aux personnes reconnues comme réfugiées en vertu de son mandat doit dépendre de l'engagement des Etats, particulièrement les Etats hôtes. On trouve des exemples d'une coopération de ce type dans quelques pays où les certificats du HCR attestant la qualité de réfugié ont été avalisés par les autorités locales, ce qui a régularisé les séjours de certains groupes de réfugiés. Au Siège, le HCR a établi un projet pour renforcer la capacité de ses bureaux extérieurs à effectuer la détermination du statut de réfugié de façon cohérente et harmonisée et d'aider les homologues gouvernementaux en la matière. Pour régler les arriérés de dossiers en attente, des agents de protection supplémentaires ont été déployés dans quatre pays afin de renforcer l'effectif des bureaux du HCR. Des instruments, procédures, directives et modules de formation standard ont également été mis au point pour améliorer et accélérer la détermination du statut de réfugié en vertu du mandat du HCR.

26. Dans un pays, le HCR a mis en place des procédures de sélection conjointe avec les autorités pour identifier les réfugiés afin que ceux dont on détermine qu'ils n'ont pas besoin de protection internationale puissent rentrer dans leur pays d'origine. Dans un autre pays, des procédures de sélection conjointes ont été conduites pour établir le besoin constant de protection de certains réfugiés après une déclaration de cessation de statut. Dans ces deux cas, l'objectif du HCR était de veiller au respect des principes du non-refoulement et du rapatriement librement consenti.

### Fournir des conseils et élaborer une jurisprudence

27. Le HCR a conseillé les autorités, les tribunaux et d'autres organes dans le monde concernant les questions de politique générale en matière de protection ainsi que l'interprétation et l'application pratique des dispositions des instruments internationaux relatifs aux réfugiés.<sup>7</sup> Au cours de l'année dernière, le HCR a publié des principes généraux détaillés sur un certain nombre de questions de protection, y compris la détention, le transfert et la cessation du statut de réfugié. Le HCR a continué de promouvoir des politiques d'asile soucieuses de l'appartenance sexuelle, notamment au cours des procédures de détermination de statut de réfugié et a préparé une liste récapitulative sur cette question. Parmi les avancées à signaler dans ce domaine, il convient de mentionner l'adoption récente par certains Etats de principes clairs en matière de protection, y compris une interprétation des demandes liées à l'appartenance sexuelle dans le cadre de la définition de la Convention de 1951.

---

<sup>7</sup> La publication par le HCR d'un Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié et la diffusion (demandée par les Etats) de décisions importantes en matière de détermination du statut de réfugié constituent des aspects importants du rôle d'harmonisation du HCR.

28. Des conseils de protection spécifiques à une opération ont également été fournis, par exemple dans le contexte du Timor oriental et du Kosovo. Pour faciliter les efforts des Etats dans la fourniture d'une protection en cas d'afflux massifs, le HCR a offert ses conseils quant à l'éligibilité de certains groupes de réfugiés.<sup>8</sup> En Europe, le HCR a organisé une série de séminaires sur les questions relatives à l'éligibilité à l'intention des représentants d'organes décisionnels et des ONG. Le Haut Commissariat a également répondu à des requêtes d'information dans le pays d'origine et a offert ses conseils sur la possibilité de renvoyer certains groupes vers leur pays d'origine. Le HCR a déclaré une cessation générale du statut de réfugié concernant les réfugiés éthiopiens d'avant 1991 au Soudan.

29. En outre, le HCR a entendu des cas faisant jurisprudence devant les tribunaux, ce qui a permis une évolution favorable. Dans un pays, la portée de la protection a été élargie moyennant une interprétation libérale de l'appartenance à un groupe social particulier afin d'inclure la persécution sur la base de la préférence sexuelle. Dans un autre pays, le tribunal a rompu avec la pratique antérieure en décidant que les personnes persécutées par des agents non étatiques entraient dans le champ d'application de la Convention de 1951.

#### Perfectionnement du personnel

30. Dans le cadre d'efforts intensifiés pour améliorer leurs compétences, 528 fonctionnaires ont suivi une formation en matière de protection comprenant la détermination du statut de réfugié et la protection des femmes et des enfants réfugiés. Des réunions d'information sur la protection au Siège ont également été organisées à l'intention de 173 fonctionnaires. Le HCR met actuellement au point un programme d'apprentissage complet sur la protection visant à fournir aux fonctionnaires les connaissances, qualifications et attitudes nécessaires. Par ailleurs, dans le contexte d'une intégration accrue de la protection dans toutes les composantes des opérations sur le terrain, le HCR élabore actuellement une liste normalisée de buts, objectifs, indicateurs et activités pour aider le personnel de protection sur le terrain tant dans la planification de la protection que dans le suivi des progrès. Cet instrument devrait contribuer à faire naître une vision commune, encourager la cohérence et garantir un accent sur l'objectif commun d'améliorer l'accès à la protection des personnes relevant de la compétence du HCR.

### III. REVITALISER LES SYSTEMES DE PROTECTION

#### A. Contexte général

31. Le système international connaît une évolution rapide depuis la fin de la guerre froide. On a eu l'espoir de voir ces changements aboutir au renforcement du droit international et des approches multilatérales pour répondre aux problèmes internationaux. Toutefois, l'évolution de la situation n'a pas matérialisé complètement cet espoir. Les préoccupations concernant la migration irrégulière, le trafic de personnes, l'abus des procédures d'asile et les difficultés pour traiter des cas rejetés ont

---

<sup>8</sup> Le HCR vient de publier des principes directeurs en matière d'éligibilité concernant les demandeurs d'asile de Bosnie-Herzégovine, de République fédérale de Yougoslavie et de Tchétchénie (Fédération de Russie).

conduit un certain nombre d'Etats, soit à redéfinir le cadre juridique offrant une protection aux réfugiés et à mettre sur le devant de la scène les concepts de contrôle à l'immigration, soit à réduire le rôle d'un cadre juridique international structuré et à dépendre de plus en plus de formes discrétionnaires de protection. Dans un certain nombre de régions, des Etats ont préféré avoir recours à des dispositifs spécifiques pour répondre aux situations de réfugiés. La promotion de normes de protection dans ce contexte a représenté un défi pour le HCR mais a également offert des possibilités de revitaliser le système de protection.

32. Le régime de la protection internationale des réfugiés est un corps dynamique de droits et de principes universels et régionaux concernant les réfugiés, fondés sur la Convention de 1951 et le Protocole de 1967 et complétés par des instruments internationaux des droits de l'homme et du droit humanitaire ainsi que par la législation et la jurisprudence nationales. Au cours des décennies passées, il a constamment évolué pour répondre à de nouveaux défis, et dans ce processus, n'a pas révélé simplement son adéquation mais également sa souplesse. Exploitant ces caractéristiques, le HCR s'est efforcé au cours des dernières années de promouvoir une application plus flexible, mais toujours fondée sur les principes établis, des instruments existants, tout en travaillant étroitement avec les Etats pour élaborer progressivement de nouvelles approches face à la protection des réfugiés compte tenu des vides existants et des besoins évolutifs.

B. Promotion du droit international des réfugiés  
et des principes établis en la matière

33. La Convention de 1951, complétée par le Protocole de 1967, est au coeur du régime de la protection internationale. La Convention de 1951 est un instrument multilatéral d'application générale et universelle, créant un régime juridique international spécial pour les personnes ayant besoin d'une protection internationale. Pendant presque 50 ans, les instruments internationaux concernant les réfugiés se sont révélés suffisamment flexibles pour répondre à des circonstances différentes et évolutives. Le fait que 139 Etats soient désormais parties à l'un des instruments universels concernant les réfugiés ou aux deux est un signe de leur importance jamais démentie. La campagne globale sur deux ans du HCR pour promouvoir l'adhésion aux instruments internationaux concernant les réfugiés a aidé les bureaux du HCR sur le terrain à se concentrer sur les raisons de la non-adhésion et à élaborer des stratégies pour surmonter les obstacles. Au cours de la période considérée, le Swaziland a adhéré à la Convention de 1951 alors que la Géorgie et le Mexique ont adhéré à la Convention de 1951 et au protocole de 1967. L'adhésion de plusieurs autres pays à ces instruments semble également imminente.

34. Les activités promotionnelles entreprises par le HCR se sont efforcées d'encourager l'application effective des normes juridiques internationales, en intégrant ces normes à la législation et aux procédures administratives et en obtenant l'appui du public moyennant une connaissance et une compréhension meilleures des questions relatives à la protection des réfugiés. Parmi les activités, il convient de citer l'échange de documents sur les principes de protection et le droit des réfugiés (souvent traduit dans les langues locales); la formation de fonctionnaires gouvernementaux, de juges, de

procureurs, des forces de maintien de la paix, des ONG, des journalistes; et l'organisation de séminaires, de symposiums, de tables rondes et de conférences sur les réfugiés et les questions connexes, souvent en étroite collaboration avec d'autres institutions telles que l'Institut international du droit humanitaire. A titre d'exemple, on peut citer le cours d'été régional parrainé par le HCR sur le droit international et les droits humains en Asie centrale, qui se tient chaque année à Bishkek à l'intention de participants venant des pays d'Asie centrale. Certains de ces participants travaillent aujourd'hui dans des domaines directement liés aux droits des réfugiés ou aux droits de l'homme dans des ONG locales, des structures gouvernementales ou des organisations internationales. Les campagnes ciblées sur la protection et les tentatives faites pour créer un environnement favorable aux réfugiés et aux demandeurs d'asile ont été activement encouragées, telles que celles qui ont été organisées conjointement par l'Union européenne et le HCR dans tous les Etats membres de l'Union européenne pour lutter contre la xénophobie et l'intolérance à l'égard des réfugiés. Des campagnes similaires sont désormais organisées dans les pays d'Afrique australe, notamment une campagne "recul de la xénophobie" qui a cherché à s'attaquer à la xénophobie en forgeant des partenariats solides avec des institutions locales et en inscrivant la protection des demandeurs d'asile et des réfugiés dans le contexte plus large des droits de l'homme et des garanties constitutionnelles nationales.

C. Examen de nouvelles approches  
en matière de protection des réfugiés

35. Dans son dialogue permanent avec les gouvernements, les ONG et les établissements universitaires, le HCR s'est efforcé de mieux comprendre les intérêts des Etats et d'étudier les moyens d'y répondre en renforçant les régimes de protection internationale des réfugiés. Il a été très difficile de résoudre la dichotomie entre les responsabilités institutionnelles conférées au HCR et la tendance des Etats à accepter des obligations plus limitées. En outre, il y a une divergence de vues quant à l'interprétation des critères de la définition du réfugié. Alors qu'une application plus flexible des instruments existants pourrait servir à combler de nombreux vides identifiés dans le régime de protection, le HCR reconnaît qu'elle n'y suffirait pas à elle seule. La Convention de 1951 ne contient pas de dispositions détaillées dans un certain nombre de domaines tels que les exigences de procédures, le rapatriement librement consenti, le regroupement familial, les besoins spécifiques des femmes et des enfants réfugiés, le partage des responsabilités ou le mécanisme de la coopération internationale. Le HCR a travaillé avec les Etats, notamment par le biais du Comité exécutif, pour régler ces problèmes et promouvoir l'élaboration progressive du droit international et de normes universelles dans ces domaines. Il y a déjà plusieurs années, le HCR a lancé un processus de consultations sur les mesures visant à garantir la protection internationale à tous ceux qui en avaient besoin, afin d'envisager l'élaboration de principes directeurs. Les consultations visant à jeter des ponts sont revitalisées afin que des progrès soient accomplis sur les concepts fondamentaux arrêtés, par exemple sur la portée de la protection lors d'afflux massifs.

36. Des consultations régulières avec les Etats ont abouti à l'élaboration de la protection temporaire en tant que pratique pour répondre à des afflux massifs soudains pouvant submerger les procédures d'asile existantes. La

réponse aux déplacements de populations de l'Est de l'Europe est un de ces exemples où la protection temporaire s'est révélée être un outil utile pour assurer l'admission. Un travail plus approfondi sur ce concept sera effectué, notamment dans le cadre du processus d'harmonisation de l'Union européenne où le HCR fait une contribution active, comme le décrit plus en détail l'un des chapitres suivants. Le HCR a également arrêté sa position sur les formes complémentaires de protection<sup>9</sup>, se félicitant de ces mécanismes en tant que réponses pragmatiques à certains besoins de protection internationale et proposant leur harmonisation avec le droit international des réfugiés et les normes y afférentes.

37. Le dialogue sur les nouvelles approches a également couvert un large éventail de sujets dans le contexte de questions plus larges en matière de migration internationale, y compris les mesures d'interception et les problèmes relatifs au retour de personnes n'ayant pas besoin de protection internationale qui reposent sur la protection effective des demandeurs d'asile et des réfugiés. Le HCR a préconisé la gestion efficace des mouvements de migrants et de réfugiés d'une façon globale qui respecte les principes de protection tout en tenant compte des intérêts nationaux concernant les questions de migration. A l'appui des efforts déployés par les Etats pour faire face aux déplacements de façon globale, le HCR a participé activement aux travaux du Groupe de travail de haut niveau sur l'asile et la migration de l'Union européenne depuis le début de 1999. Cet organe a été établi en décembre 1998 pour élaborer des plans d'action globale relatifs aux pays d'origine d'un nombre important de demandeurs d'asile arrivant en Europe. Le HCR fournit des informations de base sur ces pays et sur les normes de protection pertinentes afin de faciliter l'adoption de politiques intégrées et complexes sur le déplacement, préservant des approches distinctes en matière d'asile et de migration et garantissant l'admission ininterrompue des demandeurs d'asile dans les Etats membres de l'Union européenne. La question de l'interception fait l'objet d'une note distincte présentée au Comité permanent.<sup>10</sup> Dans un contexte connexe, le HCR a participé activement au processus de rédaction de deux projets de protocole contre l'introduction clandestine de migrants et le trafic de personnes,, complétant la Convention des Nations Unies pour la lutte contre la criminalité transnationale organisée, afin de veiller à ce que leur texte ne porte pas atteinte aux obligations juridiques internationales en matière de réfugiés. Le retour des personnes n'ayant pas besoin de protection internationale a été reconnu par le HCR comme indispensable au maintien de la crédibilité du système de l'asile. Les Etats ont demandé au HCR de jouer un rôle approprié et positif conforme à son mandat humanitaire dans ce domaine. Dans certains cas, le HCR a participé au suivi du traitement de ces personnes à leur retour. Dans le cas des mineurs non accompagnés dont les demandes d'asile ont été rejetées, le programme des enfants séparés en Europe, conjointement mis en oeuvre par le HCR et International Save the Children Alliance, offre des possibilités pour la recherche de famille et le retour aux fins de regroupement.

---

<sup>9</sup> Voir la note sur les formes complémentaires de protection (EC/50/SC/CRP.18), présentée à la 18ème réunion du Comité permanent.

<sup>10</sup> Voir la note sur l'interception des demandeurs d'asile et des réfugiés (EC/59/SC/CRP.17), présentée à la 18ème réunion du Comité permanent.

D. Lien avec le régime international des droits de l'homme  
et le droit international humanitaire

38. Conscient des dimensions plus larges de la protection des réfugiés au-delà du contexte du droit des réfugiés, le HCR a continué de renforcer les liens entre le droit des réfugiés, les droits de l'homme et le droit international humanitaire afin qu'ils soient mieux utilisés pour la protection des réfugiés et des autres personnes relevant de la compétence du HCR. Le Haut Commissariat s'en est acquitté en suivant de près les travaux de la Commission des droits de l'homme, son sous-comité et les différents experts et groupes lui faisant rapport, ainsi que les six organes de suivi des instruments des droits de l'homme. Le HCR a également renforcé sa collaboration avec des organes régionaux tels que la Cour européenne des droits de l'homme, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), l'Organisation de l'unité africaine (OUA) et le Comité consultatif juridique Afrique-Asie afin de mieux leur faire comprendre ce qu'est la protection des réfugiés. Des activités conjointes de promotion ont été conduites, comme il est indiqué ci-dessous, pour une meilleure prise de conscience et une illustration de l'étroite interdépendance de ces régimes juridiques. Dans le cas de l'OSCE, la collaboration s'est traduite par des efforts conjoints visant à contrôler, établir des rapports et intervenir en faveur des rapatriés et des groupes minoritaires au Sud-Est de l'Europe. Pour la première fois, la Cour européenne des droits de l'homme a invité le HCR en 1999 à soumettre une intervention écrite concernant une demande déposée par un demandeur d'asile. En outre, le HCR a encouragé l'inclusion de dispositions favorables aux réfugiés dans les instruments des droits de l'homme, tout récemment dans le contexte du projet de Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'homme sur la participation des enfants aux conflits armés.

E. Promouvoir des approches régionales harmonisées

39. L'harmonisation des approches régionales de protection est un moyen important de renforcer le régime de la protection internationale des réfugiés. La participation active du HCR à l'élaboration de ces approches régionales a eu pour but de les concilier avec les normes universelles et de garantir un partage de la charge et une solidarité internationale tout en répondant aux préoccupations régionales spécifiques.

Afrique

40. L'émergence de nouveaux problèmes de réfugiés en Afrique au cours des années 60 n'a pas seulement inspiré le Protocole de 1967 mais également la Convention de l'OUA de 1969 régissant les aspects spécifiques aux problèmes des réfugiés en Afrique. La Convention de l'OUA est jusqu'à ce jour le seul instrument régional contraignant en matière de réfugiés, complémentaire de la Convention de 1951, et l'exemple le plus marquant d'un effort d'harmonisation régionale dans le sens de l'instrument universel relatif aux réfugiés. En mars 2000, une réunion spéciale OUA/HCR s'est tenue à Conakry pour commémorer le trentième anniversaire de la Convention de l'OUA. Cette réunion d'experts a adopté un plan d'application global qui comprend des projets d'action détaillée allant de l'adhésion aux instruments internationaux et de leur application effective, d'activités de formation et de promotion, aux dispositifs institutionnels de suivi de la part du HCR ainsi que de l'OUA.

En outre, le HCR a intensifié ses efforts pour imposer des considérations de protection internationale des réfugiés dans les structures des organisations sous-régionales telles que la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), l'autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD) et la Communauté pour le développement de l'Afrique australe (SADC).

#### Amérique latine

41. La Déclaration de Carthagène de 1984 sur les réfugiés, renforcée par la Déclaration de San José de 1994 sur les réfugiés et les personnes déplacées, constitue un instrument régional clé dont les dispositions ont été reprises dans les législations nationales de bon nombre d'Etats concernés. Elle constitue un autre modèle d'approche harmonisée, qui a fourni des conseils utiles aux Etats et a contribué à régler les problèmes du déplacement forcé dans la région. Avec cela à l'esprit, le HCR a élaboré une stratégie régionale globale visant à consolider les structures d'asile locales et régionales et à garantir que les besoins spécifiques des réfugiés et des demandeurs d'asile continuent à être couverts dans le contexte des politiques d'immigration et des droits de l'homme. La constitution de réseaux de protection nationaux dans les sociétés civiles constitue un aspect clé de cette approche globale.

#### Europe

42. Dans le contexte du processus d'harmonisation de l'Union européenne, le Traité d'Amsterdam de l'Union européenne, qui est entré en vigueur le 1er mai 1999, précise que le droit d'asile et la politique en la matière doivent être harmonisés et intégrés dans le droit contraignant européen d'ici cinq ans. Envoyant un signal positif, les conclusions de la présidence du Conseil européen qui s'est tenu à Tampere en Finlande en octobre 1999 ont bien auguré de l'élaboration d'un système d'asile européen en reconnaissant la primauté de la Convention de 1951, y compris son application pleine et entière. L'intention déclarée est d'aller au-delà du niveau minimum d'harmonisation et de cibler un système commun tant au plan des procédures d'asile qu'en dernier ressort au plan d'un statut uniforme de réfugié. Les Etats européens ont joué un rôle important dans le développement d'un régime de protection internationale des réfugiés qui impose à ces Etats le devoir d'harmoniser les aspects de fond et de procédure du droit et de la politique d'asile afin de renforcer et non pas de réduire au plan global la protection des réfugiés. Conformément à une Déclaration à l'Acte final du Traité d'Amsterdam ayant trait aux consultations avec le HCR, le Haut Commissariat contribue activement au processus d'harmonisation en fournissant des opinions détaillées en matière de politique et de droits sur les différents projets de texte ainsi qu'en préparant un document de base sur la pratique des Etats et sur les normes pertinentes en matière de droit international des réfugiés.

43. Ailleurs en Europe, le Conseil de l'Europe a été le principal acteur coordonnant la coopération régionale sur l'asile et les questions de réfugiés, en étroite coopération avec le HCR. Les deux organisations ont entrepris un certain nombre d'activités conjointes relatives au droit des réfugiés et aux questions de nationalité, y compris un colloque sur la Convention européenne des droits de l'homme en mai 2000. A part sa participation active au Comité relatif aux questions de nationalité, le HCR a également assisté régulièrement aux réunions du Comité spécial d'experts sur



les aspects juridiques de l'asile territorial des réfugiés et des apatrides, qui a contribué à l'élaboration de recommandations sur les politiques d'asile et les réfugiés en Europe, y compris la protection temporaire.

IV. SOLUTIONS DURABLES SOUS L'ANGLE DE LA PROTECTION  
ET ACTIVITES DE PROTECTION A L'INTERIEUR DU PAYS

44. L'objectif ultime de la protection internationale doit être de mettre en oeuvre une solution satisfaisante pour les réfugiés. Si la solution la plus souhaitable du rapatriement librement consenti n'est pas réalisable, les autres solutions durables de l'intégration sur place ou de la réinstallation doivent être recherchées.<sup>11</sup> Le HCR n'est qu'un des acteurs dans le processus conduisant à la mise en oeuvre de solutions durables au problème du déplacement forcé. Dans le cadre de sa stratégie pour trouver des solutions globales aux problèmes des réfugiés, le HCR a participé de plus en plus activement aux activités de protection à l'intérieur du pays pour le compte des personnes déplacées à l'intérieur du territoire dans certains lieux. Les paragraphes suivants décrivent plus en détail le rôle de protection eu égard à ces trois solutions ainsi que dans le contexte des activités de protection à l'intérieur des pays et eu égard aux situations d'apatridie.

A. Rapatriement librement consenti

Contexte général

45. La recherche de solutions a généralement exigé du HCR qu'il encourage, avec les gouvernements et d'autres organes internationaux, les mesures visant à établir les conditions permettant aux réfugiés de regagner leur foyer dans la sécurité et d'en faire le choix librement et en toute connaissance de cause. Cela a entraîné l'identification d'un certain nombre de mesures requises pour assurer un retour viable, sur la base d'une connaissance approfondie des communautés, de leurs chefs, des processus politiques à l'origine des mouvements et des obstacles juridiques et administratifs s'opposant à leur retour. La création de conditions propices au retour reste toutefois essentiellement un processus politique qui va au-delà des capacités du HCR. Le retour a été utilisé dans certains pays comme la seule façon de parvenir à l'intégration ethnique, à une communauté multi-ethnique et finalement à la réconciliation mais dans le contexte fortement politisé dans lequel il se produit souvent, il convient de faire preuve d'une grande circonspection pour veiller à ce que les normes adéquates de protection soient respectées. De même, un mouvement de retour prématuré s'est produit dans un certain nombre de situations du fait de la lassitude engendrée par l'exil. Le retour est vu par le HCR comme un des moyens de se prévaloir à nouveau de la protection nationale de telle sorte que la protection internationale cesse d'être nécessaire. Tel est l'étalon de mesure par rapport auquel les perspectives de retour doivent être jugées.

46. Au cours de l'année écoulée, le HCR a joué un rôle moteur pour faciliter et coordonner le rapatriement librement consenti, y compris moyennant l'appui à la protection internationale et la fourniture d'une assistance aux rapatriés au cours du processus de réintégration et de

---

<sup>11</sup> Voir également le paragraphe 12 du document A/AC.96/830 et le paragraphe 6 du document A/AC.96/750.

réhabilitation dans un certain nombre de pays tels que l'Afghanistan, le Cambodge, le Timor oriental, le Sud de l'Europe orientale, le Libéria et la Somalie. Dans une région, cinq ans après un grand accord de paix, un climat plus favorable règne désormais pour parvenir à des solutions durables au problème de nombreuses personnes déplacées par les conflits. Toutefois, le contentieux interethnique qui continue de prévaloir dans certaines régions a également engendré de nouveaux déplacements. Dans une autre région, un grand nombre de réfugiés sont rentrés chez eux dans des circonstances difficiles incluant l'intimidation et la coercition. L'accès sûr et sans entrave du HCR aux réfugiés dans le pays d'asile a alors constitué un défi majeur.

47. Dans la quasi-totalité de ces situations, le retour s'est souvent effectué dans des circonstances loin d'être idéales. Si le HCR a continué d'appuyer des mouvements de retour spontané, les solutions viables assorties de garanties adéquates en matière de protection ne deviendront une réalité que si la communauté internationale est prête à s'engager sur le fond et sur la durée à renforcer les efforts locaux. La garantie du respect des droits de l'homme, la reconstruction des infrastructures, la reprise d'une vie économique, sociale et politique normale, la réhabilitation du système judiciaire et les efforts de stabilisation à long terme sont des tâches écrasantes. L'attention sélective et disparate qu'a portée la communauté internationale aux situations post-conflit doit céder le pas à une réponse plus équilibrée pour demander un appui dans d'autres situations d'urgence.

48. Sur cette toile de fond, les paragraphes suivants décrivent brièvement la pratique normale du HCR et les principales activités dans ces opérations et autres opérations de rapatriement librement consenti sous l'angle de la protection.

#### Conclusion d'accords relatifs au rapatriement librement consenti

49. La conclusion d'accords de rapatriement librement consenti entre le HCR et les Etats concernés a été le signe précurseur de la plupart des opérations de rapatriement librement consenti organisées. Outre le renforcement du caractère volontaire du rapatriement, ces accords entérinent le respect du droit au retour selon des modalités opérationnelles garantissant le respect de normes minimales de protection au retour. Ils couvrent les dispositions relatives aux visites d'évaluation, le rôle de supervision du HCR, l'accès international, le processus de réintégration (y compris les amnisties, les exemptions de service militaire et la reconnaissance du statut civil) et les initiatives de restauration de la confiance, particulièrement à un stade précoce. Plus récemment, la signature d'un accord tripartite entre l'Erythrée, le Soudan et le HCR en avril 2000 a ouvert la voie au rapatriement librement consenti d'environ 140 000 réfugiés érythréens qui étaient en exil depuis longtemps. L'accord établit le cadre juridique du retour et de la réintégration d'une des populations réfugiées les plus anciennes d'Afrique. Les événements récents dans la sous-région ont toutefois conduit à un report temporaire du rapatriement organisé.

#### Suivi du traitement des rapatriés

50. Le suivi des rapatriés se produit souvent en coopération avec d'autres acteurs. On trouve des exemples de dispositifs novateurs en Bosnie-Herzégovine où le HCR a établi un cadre interinstitutionnel sur le suivi des

rapatriés et a conduit plusieurs études d'évaluation détaillées sur les rapatriés. En Afghanistan et ailleurs, une stratégie de suivi des rapatriés et une formule d'interview spécialement conçue pour les différents contextes ont été mis au point. Dans ces pays, le HCR a supervisé systématiquement la situation des rapatriés en organisant des entretiens individuels avec les familles rapatriées. Ces opérations de suivi des rapatriés, entre autres, ont été conçues pour obtenir une information exacte et actualisée sur la situation du pays d'origine afin de permettre aux rapatriés éventuels de se déterminer librement et en toute connaissance de cause; suivre les conséquences du retour et, si nécessaire, intervenir auprès des autorités pour le compte des rapatriés; améliorer les conditions afin qu'elles soient propices au retour; et assurer la viabilité du rapatriement en mettant au point des programmes de réintégration appropriés. Afin de renforcer sa propre efficacité, le HCR a récemment publié des principes directeurs sur le suivi des rapatriés à l'intention de ses agents sur le terrain, y compris des questionnaires types. Cinq ateliers sur le suivi des rapatriés ont été organisés en 1999 dans différentes régions géographiques, afin de réunir le personnel du HCR et les partenaires d'exécution au sein de ce processus.

#### Présence dans le pays d'origine

51. Une présence importante et interventionniste dans le pays d'origine a joué un rôle important de protection dans les opérations de rapatriement. Le travail du HCR sur le terrain a parfois entraîné : l'évaluation des besoins des communautés; l'identification d'un éventail de mesures requises aux niveaux régional, national et local afin de permettre la recherche de solutions; l'identification de modes de retour; les conditions d'un dialogue entre les chefs des communautés et les autorités locales; l'organisation de visites d'évaluation; la mise au point de mesures novatrices en matière d'établissement de la confiance (lignes d'autobus, initiatives de femmes, centres d'aide juridique, sensibilisation et création de capacités); négocier avec les autorités locales afin de créer un climat plus favorable au retour; tisser des liens entre les communautés; et intervenir en faveur d'un cadre juridique, administratif et social propice au retour. Dans certains cas, la présence internationale ininterrompue a empêché les incidents de sécurité visant les rapatriés ou du moins a permis un suivi correctement documenté auprès des autorités et a fourni un appui psychologique important aux rapatriés vulnérables dans des régions isolées.

52. La capacité du personnel du HCR et d'autres institutions humanitaires de faire leur travail dans des conditions de sécurité a été une condition préalable à la fourniture efficace d'une protection dans ces circonstances. Les situations en Tchétchénie (Fédération de Russie) et au Timor occidental sont deux exemples récents où le personnel humanitaire a été exposé à des risques élevés en matière de sécurité. Il reste impérieux pour les Etats et toutes les parties concernées de prendre les mesures nécessaires pour assurer la sécurité physique du personnel du HCR et des autres personnels humanitaires. Dans ce contexte, les Etats doivent envisager d'élargir l'application de la Convention sur la sécurité des agents des Nations Unies et des personnels associés afin de couvrir le personnel humanitaire dans toutes les situations où sa présence est requise.

Assister les rapatriés et en particulier les femmes et les enfants

53. Face aux besoins de protection des femmes rapatriées, y compris leur droit à participer à la vie publique, les projets menés à bien dans le cadre de l'Initiative des femmes bosniaques ont joué un rôle de tout premier plan. Ces projets ont été parmi les premiers à abattre les frontières interethniques en Bosnie-Herzégovine. La quasi-totalité de ces projets a fait appel à des équipes de femmes d'origines ethniques diverses et bon nombre d'entre eux ont appuyé le processus de retour et de réintégration en suivant étroitement le rapatriement. Au Kosovo, de nombreux projets pour les femmes mis en oeuvre à ce jour répondent aux besoins spécifiques des femmes ayant survécu à la violence sexuelle. D'autres projets augmentent la capacité à promouvoir les droits des femmes dans les domaines de la propriété, de la garde, de l'éducation, etc. Les projets ciblant les activités génératrices de revenus ont conduit à une autosuffisance accrue parmi les familles monoparentales, ce qui a permis à ces familles de rester dans les localités où elles se trouvaient. En Afghanistan, afin de promouvoir le droit des femmes à l'éducation, le HCR, en collaboration avec l'UNESCO, les ONG et les autorités locales a pris l'initiative d'écoles "à domicile". Il y a 13 écoles de ce type à Kandahar dirigées par 35 professeurs femmes.

54. Conformément à l'accent particulier de protection mis sur les besoins des enfants rapatriés, le HCR finance en Afghanistan un projet pour les enfants des rues. Ce projet comprend une éducation en matière d'hygiène avant la scolarisation et inclut une formation. Afin de renforcer la présence d'un enseignement institutionnel ou non institutionnel en Afghanistan, le programme du HCR comprend également la fourniture de manuels scolaires et autres fournitures scolaires pour les enfants, la remise en état d'écoles et la formation de professeurs. Dans certains pays, le HCR, en coopération avec l'UNICEF et d'autres institutions, a participé activement aux programmes de réhabilitation et de réintégration sociale en faveur des enfants rapatriés. L'initiative actuelle des enfants libériens constitue un exemple marquant à cet égard, dans la mesure où, à partir de 1998, il a répondu spécifiquement aux besoins spéciaux des enfants rapatriés, notamment en facilitant l'accès à l'enseignement et à la formation et en appuyant la mise en oeuvre du système judiciaire pour enfants.

55. Dans les pays où les systèmes juridiques doivent être revitalisés, ou lorsque les structures juridiques traditionnelles sont inefficaces ou inaccessibles aux rapatriés, le HCR a souvent participé à de grands projets de réforme judiciaire pour identifier et supprimer les obstacles juridiques et administratifs au retour. La situation en Bosnie-Herzégovine en est une illustration car, en étroite coopération avec d'autres organisations, le HCR a fourni des conseils avisés et un appui technique pour l'élaboration d'une législation en matière de propriété, de déplacement, de citoyenneté, d'établissement de papiers et de retour. En Amérique centrale, le HCR a encouragé des réformes juridiques pour permettre aux femmes d'exercer leur droit à la propriété. Parmi d'autres exemples, il convient de citer l'appui du HCR au système judiciaire et aux programmes de formation avec les ONG à l'intention des femmes sur des questions relatives au droit de propriété et de succession au Rwanda. Au Tadjikistan, un programme d'assistance judiciaire a été mis en oeuvre, impliquant un appui matériel modeste pour la constitution d'un système judiciaire et juridique indépendant. Cette

assistance a compris la mise sur pied d'un groupe de juges expérimentés afin qu'ils forment leurs collègues, la publication à faible coût des lois pertinentes et la fourniture de manuels juridiques à l'intention des services gouvernementaux, des juges, des procureurs et de la bibliothèque nationale.

56. Le projet de déminage au Cambodge constitue un autre exemple de ce type qui révèle également comment un projet d'assistance peut être mobilisé à des fins de protection. En l'absence d'un cadre législatif adéquat en matière de propriété, la disponibilité de terres et de titres légaux de propriété reste l'un des principaux problèmes de protection pour les rapatriés et les personnes déplacées à l'intérieur du territoire. Afin de répondre à certains de ces problèmes, le HCR a mis au point un projet en vertu duquel les institutions de déminage et les autorités locales doivent délivrer des documents concernant les sites concernés confirmant que les terres en question seront exclusivement allouées à la réintégration des rapatriés. En l'absence d'enquête officielle ou de titre de propriété, ces certificats constituent la seule preuve contenant l'identification des terres déminées et la reconnaissance des droits des rapatriés en la matière. Les originaux de ces documents sont remis aux bénéficiaires eux-mêmes ainsi qu'aux autorités locales pour archives.

#### B. Intégration sur place

57. Dans les situations de réfugiés prolongées, le retour au foyer peut ne pas être une option viable dans un avenir prévisible. Alors que le HCR a poursuivi ses efforts en vue de promouvoir les perspectives de retour pour ceux qui le souhaitent, il a également encouragé d'autres solutions pour ceux qui, pour des motifs valables de protection, y compris des traumatismes graves ou en raison d'un séjour prolongé dans les pays hôtes, ne peuvent ou ne veulent rentrer chez eux. Plusieurs pays d'Afrique et d'Amérique latine ont ainsi annoncé au cours de la période considérée qu'ils intégreraient sur place les populations résiduelles de réfugiés moyennant l'appui du HCR. Les activités du HCR dans le domaine de l'intégration sur place comprennent le plaidoyer pour l'octroi d'un permis de séjour permanent ainsi qu'une assistance à l'intégration dans les domaines du logement et de l'emploi par exemple.

#### C. Réinstallation

58. En plus d'être un outil de protection, la réinstallation est devenue de plus en plus un instrument de partage des responsabilités et une solution durable dans certaines circonstances. Les pays traditionnels de réinstallation continuent de fournir chaque année des possibilités de réinstallation internationale à quelque 30 000 réfugiés présentés par le HCR dans le monde entier, particulièrement au Moyen-Orient et de plus en plus en Afrique. Ces dernières années, le HCR a eu le plaisir de voir l'Argentine, le Bénin, le Brésil, le Burkina-Faso, le Chili, l'Islande, l'Irlande et l'Espagne se joindre à la liste des pays désireux de fournir des places de réinstallation tant comme instrument de protection que comme solution durable. Les pays, souhaitant accepter les réfugiés aux fins de réinstallation dans un esprit de partage de la charge, ont fait une contribution importante au renforcement du premier asile et à la résolution d'anciens problèmes de réfugiés dans un nombre croissant de situations.

59. Au plan intérieur, le HCR a continué de passer en revue ses politiques, critères, procédures de réinstallation, ses capacités de mise en oeuvre et ses dispositions de coopération en étroite consultation avec les pays de réinstallation et les ONG. Cela a déjà permis l'identification plus systématique et plus dynamique des cas, une meilleure orientation de protection et une plus large couverture des besoins de réinstallation dans le monde entier. Les critères et procédures de réinstallation sont exposés dans le Manuel de réinstallation du HCR fréquemment mis à jour. En 1999, l'élaboration de deux nouveaux modules de formation à la réinstallation et l'organisation de dix séminaires de formation à la réinstallation dans le monde à l'intention du personnel du HCR et des partenaires d'exécution, ont assuré une diffusion plus large des politiques et contribué à une application systématique des normes.

60. En outre, la mise en oeuvre de programmes de réinstallation, adéquatement insérés dans les stratégies régionales a eu pour effet de renforcer la protection dans certaines régions. Par exemple, le projet de réinstallation du HCR au Moyen-Orient a représenté une démarche plus globale et cohérente face à la réinstallation. Un projet doté d'objectifs similaires a été lancé pour l'Europe de l'Est. Le HCR a également pris soin d'accorder une attention particulière à la réinstallation de réfugiés isolés ayant des besoins de protection spécifiques, y compris les femmes vulnérables, les mineurs, les personnes âgées et les personnes ayant survécu à la torture. Au Pakistan, le HCR met également au point avec les ONG un système de transfert de cas aux fins de réinstallation afin de mieux identifier les réfugiés ayant des besoins spécifiques. En étroite collaboration avec les pays de réinstallation et les ONG, le HCR a également entamé un processus qui conduira au cours de l'année prochaine à la convocation d'une grande conférence internationale sur l'accueil et l'intégration des réfugiés réinstallés.

#### D. Personnes déplacées à l'intérieur du territoire<sup>12</sup>

61. D'autres activités de protection du HCR à l'intérieur du pays, tout en étant différentes au plan conceptuel de la protection internationale des réfugiés, sont généralement liées à des situations fortement conditionnées par l'exode ou le retour des réfugiés. Cette intervention du HCR se produit avec le consentement des autorités nationales qui ont la responsabilité de protéger tous leurs citoyens et en reconnaissant les besoins de protection semblables et souvent indissociables des réfugiés ou des rapatriés et des personnes déplacées à l'intérieur du territoire ainsi que le rôle de protection que le HCR peut jouer pour des deux catégories de personnes. Ce rôle présente également l'avantage de faire du HCR un partenaire plus crédible et mieux informé pour les Etats qui octroient l'asile et le rend mieux à même de préparer le retour au cas où les circonstances ayant engendré l'exode cessent d'exister.

62. Dans un pays d'Amérique latine, par exemple, tout en contribuant à une démarche concertée des Nations Unies face au problème du déplacement intérieur, le HCR a également veillé à assurer le respect des principes de

---

<sup>12</sup> Voir également le document *Politique générale du HCR sur les personnes déplacées à l'intérieur du territoire : le rôle du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés* (EC/50/SC/INF.2), publié en mars 2000 et présenté à la 18ème réunion du Comité permanent.

l'asile dans les pays voisins. Dans un autre pays d'asile, l'intervention du HCR auprès des personnes déplacées à l'intérieur du territoire s'est ancrée sur son rôle de modérateur du rapatriement librement consenti des réfugiés. Dans ce cas, le HCR s'est efforcé de minimiser l'impact du déplacement intérieur grâce à sa présence active sur le terrain et à son appui dans le domaine de la sécurité, le dialogue avec les parties au conflit, le suivi de la situation des personnes déplacées et l'examen des possibilités de retour dans la sécurité. Dans un autre pays d'Europe, la fourniture de secours d'urgence par le HCR aux personnes déplacées fuyant un conflit armé a eu lieu dans un contexte politique et de sécurité très complexe. Grâce à sa présence sur le terrain, le HCR a pu identifier et essayer de résoudre un certain nombre de problèmes de protection auxquels les personnes déplacées étaient confrontées, tels que traumatismes graves, absence de papiers et d'accès aux services de base. La réponse du HCR dans cette situation a couvert la création d'un havre de sécurité en dehors de la zone de conflit, essentiellement en appuyant les communautés hôtes, en fournissant des orientations psychosociales, une formation à la prise de conscience des mines terrestres et en travaillant activement avec les autorités pour améliorer le statut juridique des personnes déplacées afin qu'elles aient davantage accès aux services. Le HCR a beaucoup puisé dans son expérience auprès des rapatriés pour développer des stratégies de protection à l'intention des personnes déplacées.

63. L'Opération du HCR au Kosovo l'année dernière constitue un exemple intéressant d'une intervention dynamique du HCR auprès des personnes déplacées, y compris des personnes risquant de l'être. L'intervention du HCR dans cette situation a été liée au processus de retour et à son rôle spécifique concernant les personnes déplacées à l'intérieur de l'ex-Yougoslavie.<sup>13</sup> Les différentes activités menées à bien dans cette situation, particulièrement concernant les groupes minoritaires, constituent un modèle intéressant d'activités de protection du HCR à l'intérieur d'un pays. Elles ont eu lieu dans un cadre institutionnel qui s'est efforcé d'optimiser les capacités de la communauté internationale de façon coordonnée. Afin d'assurer le respect des droits des minorités, le HCR a joué un rôle de tout premier plan pour concevoir des méthodes novatrices destinées à améliorer la sécurité telles que l'installation d'une ligne téléphonique d'urgence entre les institutions responsables et l'appareil de sécurité. Un réseau spécial de distribution des secours humanitaires pour les minorités nécessiteuses, souvent déplacées, y compris des systèmes provisoires de soins de santé, a constitué un élément important de ces activités. La liberté de mouvement pour les communautés minoritaires isolées s'est améliorée avec le lancement de programmes de lignes d'autobus - navettes.

#### E. Apatrides

64. L'apatridie et le statut ambigu en matière de nationalité sont devenus une préoccupation importante dans un nombre croissant de régions. Les activités visant à réduire les cas d'apatridie sont un moyen essentiel de rendre la protection plus effective en instituant une protection nationale

---

<sup>13</sup> Voir également les rapports d'évaluation conjoints HCR/OSCE sur la situation des minorités ethniques au Kosovo.

lorsqu'elle n'existait pas auparavant.<sup>14</sup> Malgré des ressources limitées, le HCR a réussi à fournir des services techniques et consultatifs aux Etats concernant un certain nombre de législations sur la nationalité et sur leur mise en oeuvre. Onze ateliers de formation sur l'apatridie à l'intention du personnel du HCR, des fonctionnaires gouvernementaux et des responsables des partenaires d'exécution se sont tenus dans le monde entier au cours de la période considérée. Des liens de coopération très étroits ont été noués avec d'autres organisations concernées telles que les institutions des Nations Unies et les organes régionaux, particulièrement le Conseil de l'Europe. Tout récemment, le Département de la protection internationale a entamé un processus de consultations individuelles avec les Etats afin d'examiner leurs régimes nationaux compte tenu de l'évolution du droit international. Cela vient s'ajouter aux activités régulières visant à accorder un statut juridique aux apatrides dans leur pays de séjour. La campagne organisée par le HCR en Crimée en 1999, qui a facilité l'acquisition de la citoyenneté ukrainienne pour les Tatars de Crimée cherchant à confirmer leur statut, a constitué un développement opérationnel intéressant. Cette expérience pourrait servir de modèle à d'autres groupes. En outre, pour la première fois, des consultations sur l'apatridie ont eu lieu dans la Corne de l'Afrique.

65. La campagne actuellement menée pour l'adhésion aux instruments relatifs à l'apatridie a également entamé un nouveau dialogue avec les Etats et ouvert la voie non seulement à l'établissement d'un cadre juridique mais également à des consultations sur la mise en oeuvre. L'adhésion à la Convention de 1954 relative au statut des apatrides du Tchad, de la Lettonie, de la Lituanie, du Mexique, de Saint-Vincent-et-les Grenadines, de la Slovaquie et du Swaziland sont une source d'encouragement pour le HCR. Cela porte le nombre total d'Etats parties à cet instrument à 52. Avec le Tchad, la Slovaquie, le Swaziland et la Tunisie, qui ont adhéré à la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie, 23 pays sont aujourd'hui parties à cet instrument. Compte tenu des sollicitations croissantes dont il fait l'objet dans cette région, le HCR passe actuellement en revue son rôle et ses activités en matière d'apatridie. Les résultats de cette évaluation seront communiqués au Comité exécutif en temps utile. La disponibilité de ressources suffisantes pour cette fonction importante reste une source de préoccupation.

## V. PARTENARIATS

66. Afin de relever ces nombreux défis, le HCR a renforcé et élargi ses partenariats pour travailler sur les questions de protection avec un large éventail d'acteurs allant des Etats, des organisations intergouvernementales et non gouvernementales, des juges, des parlementaires et des journalistes aux forces militaires, aux forces de maintien de la paix et au secteur privé. L'appui aux liens entre les ONG, les acteurs des milieux universitaires et autres au nord et au sud constitue une caractéristique importante du dispositif de partenariat pour le HCR. Ces partenariats sous-tendent l'ensemble des activités de protection internationale du HCR dont il a été

---

<sup>14</sup> Concernant l'apatridie, le HCR a fourni un rapport intérimaire l'année dernière portant essentiellement sur ses activités pour aider et protéger les apatrides dans le cadre de ses responsabilités de protection (EC/49/SC/CRP.15, présenté à la 15ème réunion du Comité permanent).



question dans les paragraphes précédents. Les exemples suivants illustrent de nouveaux modèles intéressants dans ce domaine.

67. Le HCR poursuit avec détermination ses efforts pour promouvoir une collaboration en matière de protection des réfugiés par le biais du processus de consultations extérieures. Lancé en 1998, ce processus s'est élargi au cours de l'année écoulée pour coopter un large éventail d'ONG et d'autres entités dans une série de dialogues sur la nature et les dimensions des défis actuels en matière de protection, où les principaux problèmes résident, et sur ce que les Etats et les organisations pourraient faire ensemble avec le HCR pour garantir un meilleur appui aux principes de protection. Une série de consultations avec les ONG nationales de la région Asie/Pacifique et d'Afrique s'est tenue à Bangkok en 1999 et à Nairobi en avril 2000, respectivement. Les recommandations émanant de ces discussions ont essentiellement trait à l'établissement d'un meilleur réseau de partage de l'information, d'une assistance du HCR à l'élaboration de législations nationales donnant aux ONG une base juridique saine pour leurs opérations et une meilleure formation à la protection à l'intention du personnel des ONG. Un ouvrage "Protection pour les réfugiés : un guide de terrain pour le ONG" a également été publié en 1999. Il est aujourd'hui question d'élaborer un programme de formation à la protection sur plusieurs années sur la base de guides à l'intention des personnels des partenaires d'exécution. L'un des principaux objectifs du processus de consultations extérieures a été d'encourager la collaboration entre les ONG chargées des droits de l'homme et celles qui opèrent dans le domaine de l'assistance humanitaire afin qu'elles couvrent les problèmes de protection des réfugiés sur le terrain, en coordination avec le HCR. La présence importante sur le terrain des ONG humanitaires, bien qu'elle soit essentiellement ciblée sur les efforts de reconstruction ou la fourniture d'articles de secours, s'est révélée précieuse pour suivre et faire état des problèmes de protection au niveau communautaire. Le processus a également encouragé et soutenu une coopération plus étroite entre les ONG nationales et internationales.

68. Le processus de consultations extérieures se propose d'identifier les voies et moyens d'une coopération avec le secteur privé multinational eu égard à la complexité juridique et éthique de la protection des réfugiés. Ce processus, actuellement en cours, a principalement eu pour objet, en collaboration avec d'autres institutions, d'établir des rapports de corrélation entre les situations de réfugiés et les programmes et activités du secteur privé mondial, de tirer les leçons de l'expérience d'organisations en analysant le rôle du secteur privé dans les situations de conflit; de préparer des documents concernant la protection à l'intention du secteur privé travaillant dans les pays d'origine; et d'identifier un réseau possible d'agents responsables de centraliser la coopération. Cela formera la base de partenariats constructifs dans ce domaine.

69. Le HCR s'est également efforcé de renforcer les réseaux de juges nationaux traitant des questions de réfugiés. Cette entreprise découle d'une reconnaissance claire de la nécessité de systèmes judiciaires forts, tant dans les pays d'asile que dans les pays d'origine. Au niveau international, le HCR a signé l'année dernière un mémorandum d'accord avec l'Association internationale des juges de droit des réfugiés (IARLJ) qui a jeté les bases d'une série de conférences et d'ateliers conjoints pour les juges nationaux de différentes régions du monde. Ce réseau a eu pour conséquence immédiate

et positive que les juges nationaux ont pris un certain nombre de décisions intéressantes concernant les questions de réfugiés, faisant avancer par-là la protection internationale des réfugiés. Le réseau a également encouragé le partage d'informations et la création de capacités parmi le personnel judiciaire du monde entier par le biais d'initiatives de recherche, de publications et de formation. Par exemple, en mars 2000, l'autorité responsable du statut de réfugié en Nouvelle-Zélande a inauguré la Section australasienne de l'IARLJ. Pour des raisons semblables, le HCR a renforcé ses liens avec un certain nombre de commissions et de médiateurs des droits de l'homme au plan national.

70. Le "réseau de protection" peu onéreux de la société civile aux Caraïbes est un exemple intéressant en termes de partenariat entre le HCR et des structures locales clé. Ce réseau est composé de personnalités de la communauté affiliées à des organisations s'occupant de questions comme les droits de l'homme, la migration et l'assistance sociale. Le HCR a conféré à ces personnalités le titre de chargés de liaison honoraires dont la fonction est de superviser l'arrivée des demandeurs d'asile, d'aider les réfugiés à avoir accès à l'assistance juridique et aux services de base et de faciliter les contacts entre le HCR et les autorités nationales. Dans un cas, elles se sont révélées précieuses pour garantir l'adhésion d'un Etat à un instrument international en matière d'apatridie. Autre exemple, en Afrique du Sud, le HCR a appuyé l'établissement d'un consortium national pour les réfugiés au niveau central ainsi que des forums nationaux pour les réfugiés au niveau provincial. Ces différents organes font se rencontrer les fonctionnaires du gouvernement sud-africain, la Commission nationale des droits de l'homme, le HCR et surtout les institutions de la société civile, tout particulièrement les ONG. Il leur appartient entre autres d'influencer la prise de décision dans les domaines politique et juridique de la question des réfugiés. Dans le cas particulier des forums, ils sont responsables de nombreux aspects des soins aux réfugiés, y compris l'assistance sociale. Au Sud de l'Europe orientale, un large réseau de centres d'aide juridique et d'information, gérés par des ONG locales et internationales, s'est révélé très utile. Ces centres ont fourni une information sur l'accès aux droits de l'homme, aux services essentiels et aux prestations et ont offert des conseils juridiques, y compris une représentation juridique en matière de citoyenneté, de propriété, d'assurance sociale, de retraite, de documents juridiques et de législation en matière d'asile. Ils ont également exercé une fonction de supervision, complétant la vision du HCR quant à la situation des populations relevant de sa compétence. Des centres juridiques mobiles ont fourni une assistance juridique de proximité dans les régions isolées. Ces centres ont beaucoup aidé les rapatriés vulnérables à retrouver un emploi.

## VI. CONCLUSIONS

71. En hommage au cinquantième anniversaire du HCR, la note de cette année s'est concentrée sur la fonction clé de protection internationale et les mesures prises par le Haut Commissariat pour la rendre effective. La fonction de protection du HCR couvre un large éventail d'activités allant de l'admission, de la réception et du traitement des réfugiés à la recherche de solutions orientées vers la protection et à l'élaboration de nouvelles approches. L'accent opérationnel résolu des activités du HCR en matière de protection internationale, allié au fait que le HCR intervient dans les

questions de protection sans avoir à y être invité, a conféré au mandat du HCR un caractère distinct, voire unique au sein du système international. Cependant, cela ne réduit en aucun cas l'importance primordiale du rôle et des responsabilités des Etats à l'égard des réfugiés, particulièrement pour garantir leurs droits, leur sécurité et leur bien-être dans les pays d'asile. La protection internationale ne s'arrête qu'avec la mise en oeuvre d'une solution durable, idéalement lorsque le réfugié recouvre la protection de son propre pays.

72. La fourniture d'une protection internationale reste un défi au plan de la politique et des opérations. La foi dans les droits fondamentaux de l'homme et dans la dignité et la valeur de la personne humaine reste au coeur de la protection internationale. Cette foi devra transparaître concrètement dans le monde contemporain en mutation rapide. Le cinquantième anniversaire du HCR cette année et l'anniversaire de la Convention de 1951 l'année prochaine représentent d'excellentes occasions pour faire le bilan, pour réaffirmer et renforcer l'engagement aux principes fondamentaux de la protection internationale et pour aller de l'avant en examinant les moyens d'améliorer et de développer le système de protection. Le HCR continuera de fournir une instance pour le dialogue multilatéral et l'élaboration d'un consensus dans le domaine des déplacements forcés sur la base des principes de protection internationale et afin de concevoir des réponses pratiques à des questions de protection complexes. La poursuite de la coopération entre les Etats et le HCR concernant les questions relatives à la protection internationale, y compris la mise en oeuvre des instruments internationaux relatifs aux réfugiés, restera la clé du succès dans ce domaine. Le HCR se réjouit de poursuivre sa coopération avec les Etats, les organisations internationales, les ONG et d'autres partenaires dans cette entreprise importante qui consiste à faire de la protection une réalité.