

Protection internationale

En 2005, les principaux objectifs de l'UNHCR en matière de protection ont été les suivants :

- renforcement de la mise en œuvre de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et du Protocole de 1967 ;
- protection des réfugiés au sein de mouvements migratoires plus amples ;
- répartition plus équitable des charges et des responsabilités et renforcement des capacités d'accueil et de protection des réfugiés, à l'échelon local et régional ;
- gestion plus efficace des problèmes liés à la sécurité, notamment celle des femmes et des enfants ;
- intensification de la recherche de solutions durables.

En 2005, l'UNHCR s'est employé à réaliser ces objectifs – fondés sur l'*Agenda pour la protection* – et s'est engagé dans plusieurs nouvelles initiatives. Ces réalisations, ainsi que les difficultés inédites qui ont surgi au cours de l'année, sont décrites ci-après.

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

La protection garantie par la Convention de 1951 et le Protocole de 1967 commence par le respect de trois principes, régis par un cadre législatif approprié : accès effectif au territoire du pays d'asile, existence de dispositifs d'accueil adéquats (notamment en ce qui concerne l'enregistrement) et accès aux procédures d'asile. Tout au long de l'année 2005, l'action de l'UNHCR a été axée sur le respect de ces principes.

La Convention de 1951 est affaiblie lorsque les personnes qui sollicitent une protection internationale ne peuvent accéder au territoire du pays d'asile. Les interceptions sur terre et en mer, les vérifications de sécurité et le renforcement des contrôles aux frontières compliquent l'accès légal aux territoires, avec pour conséquences un recours accru aux passeurs et une plus grande exposition des femmes et des enfants aux dangers de la traite d'êtres humains. En 2005, l'UNHCR a continué de former les membres des services d'immigration et de la police de l'air et des frontières à travers le monde aux responsabilités uniques qui leur incombent en matière d'asile, dans le cadre de leurs fonctions.

Une fois sur le territoire, les demandeurs d'asile et les réfugiés se heurtent parfois à des difficultés pour obtenir des documents d'identité et/ou pour accomplir les formalités d'enregistrement auprès des autorités. Les interventions

de l'UNHCR dans ce domaine sont à la fois réalistes et pratiques : ainsi, en Papouasie-Nouvelle-Guinée et au Ghana, des enfants réfugiés nés en exil ont été inscrits à l'état civil et munis de certificats de naissance avec la coopération des autorités locales ; en Malaisie, grâce à un travail de concertation avec la police locale, les papiers délivrés par l'UNHCR ont été reconnus et les arrestations de demandeurs d'asile ont diminué.

En 2005, la jurisprudence de la protection s'est améliorée dans plusieurs États : ainsi, des victimes de violences conjugales et des femmes qui refusaient de se marier contre leur gré se sont vues accorder le statut de réfugié ou une protection complémentaire. Les tribunaux et les juridictions supérieures ont cité, avec une fréquence accrue, les principes directeurs de l'UNHCR sur la protection internationale.

Pour renforcer la mise en œuvre de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967, il importe également de promouvoir l'adhésion à ces traités et d'en encourager la signature et/ou la ratification. En août 2005, l'Afghanistan a adhéré à la Convention de 1951 et au Protocole de 1967. Si l'on songe aux crises répétées qu'a endurées le peuple afghan au cours des trente dernières années, l'adhésion du nouvel État afghan témoigne, de la manière la plus directe et la plus remarquable, de l'importance et de la validité de ces traités internationaux.



Papouasie-Nouvelle-Guinée : dans une zone d'installation de réfugiés à Kiunga, une réfugiée indonésienne de 14 ans montre fièrement son nouveau certificat de naissance.
UNHCR / F. Novak

L'initiative Convention Plus

L'*Agenda pour la protection* reconnaît que la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et le Protocole de 1967 n'abordent pas toutes les questions pressantes que pose la protection des réfugiés dans le monde d'aujourd'hui, en perpétuelle évolution. L'*Agenda* invite l'UNHCR, les États et d'autres partenaires à approfondir leur réflexion et à définir des actions pour favoriser la mise en œuvre de la Convention et du Protocole en améliorant les dispositifs de répartition des charges et des responsabilités, l'objectif d'une telle démarche étant notamment de trouver des solutions durables aux situations de réfugiés prolongées.

En 2004, au titre du suivi de l'*Agenda pour la protection*, l'UNHCR a lancé l'initiative Convention Plus, destinée à améliorer la protection des réfugiés à travers le monde et à faciliter la résolution des problèmes de réfugiés au travers d'accords multilatéraux spéciaux. L'initiative a pris la forme d'un processus de discussion et de négociation avec différents États et d'autres partenaires, processus visant à recueillir des engagements multilatéraux sur : 1) la réinstallation des réfugiés, 2) le ciblage de l'assistance au développement sur la mise en place de solutions durables, et 3) la clarification du rôle et des responsabilités des États quant aux mouvements secondaires de demandeurs d'asile et de réfugiés. L'Afrique du Sud, le Canada, le Danemark, le Japon et la Suisse ont joué le rôle d'« États facilitateurs » pour les trois volets de l'initiative.

Suite à l'adoption d'un Cadre multilatéral d'accords (MFU) sur la réinstallation en 2004, l'année 2005 a été marquée par la conclusion des négociations relatives à l'amélioration de la gestion des mouvements secondaires et au ciblage de l'aide au développement sur la recherche de solutions durables. D'autres activités ont également été menées, notamment pour explorer les possibilités d'étendre le MFU à la réinstallation.

En ce qui concerne les mouvements secondaires, l'enquête sur les mouvements des réfugiés et des demandeurs d'asile somaliens et la réponse des États, menée par le Forum suisse pour l'étude sur les migrations et les populations à Djibouti, en Égypte, en Éthiopie, au Kenya, aux Pays-Bas, en Suisse et au Yémen, a permis de clarifier les raisons de ces mouvements. Elle a aussi démontré l'importance de ce type d'études qui, en ciblant des groupes précis, permettent non seulement de cerner les causes sous-jacentes de tels phénomènes mais aussi de formuler des recommandations pratiques pour y remédier. En outre, cette enquête a fourni des informations utiles à l'étude *Éléments préparatoires d'un Plan d'action global pour les réfugiés somaliens*, rédigée par le Bureau régional pour l'Afrique, et au *Projet de renforcement de la capacité de protection*, impulsé par le Département de la protection internationale.

Les négociations relatives à la conclusion d'un cadre multilatéral des points d'accord sur les mouvements secondaires irréguliers de réfugiés et de demandeurs d'asile ont été suspendues en juillet 2005. En novembre, l'Afrique du Sud et la Suisse ont rédigé, avec l'appui de l'UNHCR, une Déclaration conjointe des co-présidents. Elle a été approuvée à l'unanimité par le Groupe pilote sur les mouvements secondaires irréguliers de réfugiés et de demandeurs d'asile au cours du même mois. La Déclaration conjointe reflète le point de vue de tous les membres du Groupe pilote, en soulignant les questions sur lesquelles une convergence de vues existe et celles qui nécessitent une étude et une réflexion plus approfondies. La Déclaration conjointe est disponible sur la page Convention Plus du site de l'UNHCR, www.unhcr.fr.

Dès le début des discussions sur le ciblage de l'aide au développement, les co-présidents (Danemark et Japon) responsables de cet axe ont choisi d'adopter une approche pratique, fondée sur des initiatives concrètes, visant à cibler l'aide au développement dans les situations de réfugiés et de rapatriés de manière à ce qu'elle profite à la fois aux communautés déracinées et à celles d'accueil. À l'issue d'un certain nombre de consultations, une *Déclaration conjointe des co-présidents relative au ciblage de l'aide au développement sur la recherche de solutions durables aux déplacements forcés* a été publiée, afin de faciliter les travaux et débats ultérieurs dans ce domaine. La Déclaration a été entérinée en février 2006 et peut être consultée sur la page Convention Plus du site de l'UNHCR.

L'impact de l'initiative Convention Plus s'observe dans plusieurs domaines. Elle a incité la communauté internationale et l'UNHCR à placer la résolution des situations de réfugiés prolongées plus haut sur la liste des priorités internationales. Elle a également encouragé la communauté internationale à adopter une approche globale quant aux solutions durables. Cette approche prévoit notamment une utilisation plus stratégique de la réinstallation. Elle place également la réinstallation dans une perspective plus large, qui intègre l'ensemble des solutions durables pouvant être envisagées et l'octroi d'une aide au développement pour appuyer la mise en œuvre de ces solutions. Cette initiative a également donné naissance à des méthodologies novatrices pour évaluer les lacunes de la protection et y remédier. Enfin, la Convention Plus a montré combien le traitement des mouvements secondaires irréguliers était complexe, notamment dans le contexte de mouvements migratoires mixtes. Elle a en outre offert un forum utile pour éclaircir les préoccupations et les positions des États quant à la recherche de solutions durables au sort des réfugiés de longue date et aux mesures qui seraient appropriées pour faire face aux mouvements secondaires irréguliers de réfugiés et de demandeurs d'asile. Lors de la dernière réunion du Forum du Haut Commissaire consacrée à la Convention Plus, en novembre 2005, le Haut Commissaire a annoncé qu'à partir de 2006 l'initiative serait intégrée aux opérations de l'UNHCR.



Italie : arrivée d'immigrants sur l'île de Lampedusa. La difficulté qu'il y a à identifier les personnes qui ont besoin d'une protection au sein de flux mixtes ne saurait être sous-estimée ; mais le risque de refuser une protection aux personnes qui en ont besoin en imposant des contrôles plus stricts aux frontières sans garanties d'asile ne peut non plus être négligé. ANSA/ F. Lannino

2. Protéger les réfugiés au sein de mouvements migratoires plus amples

Les migrants ont continué d'entreprendre de périlleuses traversées, en mer et sur terre, tout au long de l'année et dans différentes régions du globe, notamment dans le bassin méditerranéen, dans le Golfe d'Aden et en Asie de l'Est. Le renforcement des contrôles aux frontières n'est pas une solution en soi, même justifié par les préoccupations sécuritaires accrues qui marquent notre époque. Il convient, en revanche, de mettre en place un système de coopération internationale plus ordonné pour faire face aux pressions migratoires et de prévoir un régime de protection connexe, mais distinct, pour les réfugiés et les demandeurs d'asile.

Pour faciliter l'adoption d'une approche globale sur les questions de migration et d'asile, l'UNHCR agit à la fois sur le terrain et à l'échelon central. Sur le terrain, l'Organisation s'emploie à mettre au point des méthodes concrètes d'enregistrement et de détermination du statut de réfugié (DSR) pour répondre adéquatement aux flux mixtes. À l'échelon central, l'Organisation a continué à participer activement aux diverses consultations à haut niveau et à coopérer avec les différents organismes traitant de la problématique des migrations, tant au niveau mondial que régional. Parmi ces organismes figurent notamment le Groupe de Genève sur la question migratoire, qui réunit les chefs de secrétariat de six organisations (OIT, OIM, CNUCED, HCDH, UNHCR et ONUDC) et la Commission globale sur les migrations internationales, qui a présenté un rapport au Secrétaire général en octobre 2005.

La réunion d'experts d'Athènes : Interception et secours en mer en Méditerranée - Interventions concertées

En septembre 2005, l'UNHCR a organisé une conférence régionale d'experts afin de débattre de la question des migrations clandestines par voie maritime dans le bassin méditerranéen. La conférence, financée par l'Union européenne, a permis de mieux cerner les contraintes, régionales ou nationales, relatives aux arrivées illégales par voie maritime, aux passagers clandestins, aux interceptions en mer, ainsi que les obligations incombant aux États, aux capitaines et aux compagnies de navigation au titre du droit maritime et du droit humanitaire.

Plus concrètement, la décision a été prise de publier une brochure d'information sur le sauvetage en mer des demandeurs d'asile à l'intention des capitaines de la marine. Cette brochure, qui fournit des instructions détaillées, est le premier ouvrage conjointement publié par l'Organisation maritime internationale et l'UNHCR depuis plus de vingt ans. La conférence d'Athènes devrait être suivie d'une réunion plus importante au cours du premier semestre 2006.

Au niveau régional, l'UNHCR reste engagé dans le « Processus de Bali » dans la région Asie-Pacifique, ainsi que dans le « Forum sur les questions migratoires » du MERCOSUR et dans le « Processus de Puebla » aux Amériques.

3. Répartition plus équitable de la charge et des responsabilités et renforcement des capacités d'accueil et de protection des réfugiés, à l'échelon local et régional

Le renforcement des capacités de protection régionales et nationales est un objectif complexe. Sa réalisation exige un engagement durable et des partenariats avec différents intervenants, allant des autorités nationales aux institutions universitaires en passant par les ONG. À l'échelle régionale, l'UNHCR a encouragé le jumelage « Nord-Sud » afin de favoriser le partage des compétences en matière de

détermination du statut, d'accueil et de réinstallation des réfugiés. En Asie centrale et en Europe orientale, l'UNHCR a œuvré au renforcement des capacités nationales en collaborant avec différents acteurs, dont la Commission européenne. Au niveau national, par exemple, l'UNHCR a conclu un accord de partenariat avec la Commission indépendante des droits de l'homme en Afghanistan en février 2005. Au titre de cet accord, l'UNHCR offrira un appui technique et financier à l'ONG et facilitera l'échange de rapports sur les incidents de protection et les évolutions constatées dans ce domaine dans les zones de retour. Le Haut Commissariat a offert une assistance technique et pratique à divers pays d'asile en vue de favoriser une répartition équitable des charges et de renforcer les capacités de protection grâce à son projet de détermination du statut de réfugié, aux déploiements de personnel à des fins de réinstallation et au projet de renforcement des capacités de protection (pour de plus amples informations, voir le chapitre *Programmes globaux*).

Au sein du système des Nations Unies, l'UNHCR s'est également attaché à renforcer sa coopération avec diverses organisations sœurs, telles que le PAM et l'OIT (voir le chapitre *Coopération avec les partenaires*).

Personnes déplacées à l'intérieur de leur pays

Le rapport du Secrétaire général, *Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous*, publié en mars 2005, reconnaît les menaces et les défis qui se présentent aujourd'hui et la nécessité de traiter conjointement, grâce à une coopération mondiale soutenue entre les États, les problèmes de sécurité, de développement et de droits de l'homme afin de répondre efficacement au problème des déplacements forcés.

L'un des objectifs de l'*Agenda pour la protection* - à savoir la répartition plus équitable de la charge et des responsabilités - s'inscrit parfaitement dans cette grille d'analyse. Les mesures visant à remédier au manque de sécurité, de développement et de respect pour les droits de l'homme se renforcent mutuellement, aident à prévenir les exodes, contribuent à la résolution des conflits et permettent la mise en place de solutions durables en créant des conditions propices à des retours durables.

Reconnaissant qu'aucune institution des Nations Unies ne disposait d'un mandat spécifique ou des ressources nécessaires pour venir en aide aux quelque 25 millions de personnes déplacées à l'intérieur de leur pays, le Comité permanent interorganisations (CPI) a élaboré une approche modulaire, prévoyant la mise en commun des ressources et des capacités d'intervention des agences. En 2005, l'enquête sur les interventions humanitaires, commanditée par le Coordonnateur des secours d'urgence, a mis en évidence d'importantes lacunes dans les interventions humanitaires de l'ONU. Pour garantir des réponses plus efficaces et plus prévisibles, les chefs de secrétariat du CPI ont décidé d'un commun accord, en juillet 2005, que l'UNHCR serait responsable de trois des neuf modules, à savoir la protection, les abris d'urgence ainsi que la gestion et la coordination des camps. Cette approche coordonnée a été officiellement entérinée par le CPI en décembre.

L'engagement de l'UNHCR dans ce mécanisme commun d'intervention des Équipes pays des Nations Unies est limité aux déplacés (et aux populations affectées) en situations de déplacement résultant d'un conflit plutôt que d'une catastrophe naturelle. L'UNHCR continuera néanmoins à intervenir dans d'autres crises de déplacement interne, au cas par cas, et dans les limites fixées par les résolutions pertinentes de l'Assemblée générale des Nations Unies, comme elle le fait depuis 1971. Avant que ne soit adopté ce mécanisme d'intervention concertée, l'UNHCR avait fourni des moyens logistiques et humains exceptionnels, ainsi que des articles de secours en grande quantité, pour contribuer à la protection et à l'assistance des PDI et des communautés touchées par le tsunami de décembre 2004. L'agence a renouvelé cet effort lors du tremblement de terre qui s'est produit en Asie du Sud en 2005.

4. Gestion plus efficace des problèmes liés à la sécurité, notamment à celle des femmes et des enfants

Les problèmes de sécurité – et les mesures appropriées pour y faire face – demeurent au premier plan des préoccupations de l'UNHCR. L'absence de sécurité est un facteur de toute première importance à tous les stades du cycle du déplacement, puisqu'elle déclenche la fuite initiale, empêche une protection satisfaisante pendant le déplacement et entrave les retours. Dans la pratique, l'insécurité dans les zones d'origine est souvent la principale raison pour laquelle les réfugiés diffèrent leur rapatriement ou s'y opposent.

En 2005, le **caractère civil de l'asile** a continué d'être menacé dans bon nombre de pays. L'UNHCR a pris les mesures qui s'imposaient, en partenariat avec les réfugiés, les gouvernements nationaux et les ONG. Au Tchad, des camps de réfugiés soudanais ont été transférés à plus grande distance de la frontière et les interventions menées par le personnel de l'UNHCR sur le terrain ont permis de désamorcer les tensions entre les réfugiés et les communautés d'accueil. Au Rwanda et en Thaïlande, l'UNHCR s'est employé à mettre fin à l'enrôlement militaire des enfants dans les camps situés à proximité de la frontière. En Sierra Leone, la délégation a mis au point un « dispositif de sécurité » global, en tirant parti de l'expérience acquise dans d'autres opérations. Ce dispositif s'attache, de concert avec les services de police locaux et les réfugiés, à réduire les conflits dans les camps, tout en identifiant les éléments armés et en les faisant sortir des camps.

L'UNHCR a également renforcé ses liens avec le Département des opérations de maintien de la paix (DPKO), en particulier dans des pays comme le Burundi et le Libéria, où le DPKO assume des responsabilités spécifiques dans la protection des réfugiés, des personnes déplacées à l'intérieur du pays et des rapatriés. Pour mieux concrétiser ce lien, l'UNHCR et le DPKO se sont engagés dans un programme d'échange de personnel en avril 2005.

Pour de plus amples informations sur les priorités établies en matière de protection des femmes et des enfants, voir le chapitre *Programmes globaux*.

5. Intensification de la recherche de solutions durables

En 2005, l'UNHCR a poursuivi ses efforts pour remédier durablement au sort des personnes relevant de sa compétence, en accordant une attention particulière aux situations de réfugiés prolongées. Les situations d'exil prolongé ont des conséquences qui vont bien au-delà du retard dans la mise en place de solutions durables. Indésirables pour de

nombreuses raisons, elles peuvent alimenter un sentiment de colère et de frustration susceptible de mettre en péril la sécurité des réfugiés et d'autres personnes relevant de la compétence de l'UNHCR. En 2005, lors de la 56^e session du Comité exécutif de l'UNHCR, le Haut Commissaire s'est engagé, au nom de l'Organisation, à réaliser chaque année un bilan des situations de réfugiés prolongées. Le règlement de toute situation prolongée requiert généralement une action multilatérale globale et la promotion active de chacune des trois solutions durables.

Rapatriement librement consenti : l'année 2005 a été marquée par d'importants mouvements de rapatriement en direction de l'Afghanistan, de l'Angola et de la Sierra Leone. En revanche, la vague de retours attendue au Sud-Soudan au cours du deuxième semestre 2005 n'a pas eu lieu pour différentes raisons, en rapport notamment avec la précarité des conditions de sécurité et l'absence d'acteurs du développement sur le terrain. En prévision de ces mouvements de retour, l'UNHCR a entrepris de revoir et de mettre à jour son *Manuel sur le rapatriement librement consenti*, dont la dernière édition remonte à 1996.

Intégration sur place : dans le meilleur des cas, l'intégration sur place aboutit à la naturalisation, une solution offerte, par exemple, à un nombre non négligeable de réfugiés au Kirghizistan, au Turkménistan et en République-Unie de Tanzanie en 2005. Dans le même temps, l'UNHCR a mis l'accent sur les programmes destinés à encourager l'autosuffisance, dont les effets sont bénéfiques pour les trois solutions, en s'attachant tout particulièrement à réunir les conditions nécessaires à une intégration sur place. L'Organisation s'est également employée à promouvoir la prise en compte des réfugiés et des rapatriés dans les programmes de développement, notamment grâce à l'initiative d'Aide au développement pour les réfugiés (DAR).

Réinstallation : l'*Agenda pour la protection* invite l'UNHCR à coordonner les efforts visant à accroître les possibilités de réinstallation et à encourager une utilisation plus ciblée de la réinstallation en tant qu'outil de protection. L'UNHCR s'est employé, avec différents pays de réinstallation, à mettre au point des méthodes plus efficaces pour réinstaller des groupes, souvent composés de réfugiés de longue date. En 2005, le concept d'utilisation stratégique de la réinstallation a été activement appliqué en Afrique et en Asie centrale (voir les chapitres *Siège* et *Programmes globaux*).