



Assemblée générale

Distr.
GENERALE

A/AC.96/951
13 Septembre 2001

FRANCAIS
Original: ANGLAIS

COMITE EXECUTIF DU PROGRAMME
DU HAUT COMMISSAIRE

Cinquante-deuxième session

NOTE SUR LA PROTECTION INTERNATIONALE

I. INTRODUCTION

1. L'année 2001 marque le 50^e anniversaire de l'instrument fondateur de la protection internationale des réfugiés, la Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés. Le rôle central de la Convention, en matière de protection des réfugiés, a été reconfirmé dans de nombreuses instances au cours de cette année. Bon nombre d'Etats et d'organisations internationales ont réaffirmé leur engagement à la Convention et à son Protocole de 1967, les décrivant comme des instruments uniques et comme la pierre angulaire du régime international de protection des réfugiés¹. En même temps, les Etats se trouvent confrontés à des défis impressionnants lorsqu'ils s'efforcent de concilier leurs obligations au titre de la Convention et les problèmes soulevés par la nature mixte des mouvements migratoires, l'abus du système d'asile, l'augmentation des coûts, l'incidence croissante de la traite et du trafic illicite de personnes et le combat pour une solidarité internationale dans les solutions aux situations de réfugié. Sur cette toile de fond, la *Note sur la protection internationale* présentée cette année, couvrant la période depuis la mi-2000, porte essentiellement sur la Convention de 1951. Elle examine sa raison d'être, la situe dans le contexte contemporain, analyse les problèmes auxquels elle se heurte et évalue, de façon plus précise, l'application des normes clés qu'elle contient. Ce faisant, la Note attire également l'attention sur certains développements qui peuvent être

¹ Conseil de l'Union interparlementaire (UIP), Résolution sur le 50^e anniversaire de l'adoption de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, La Havane, Cuba, 7 avril 2001 ; Assemblée générale de l'Organisation des Etats américains, Résolution sur la protection des réfugiés, des rapatriés et des personnes déplacées à l'intérieur du territoire dans les Amériques, OEA/Ser.P, AG/Rés. 1832 (XXXI-0/01), 5 juin 2001 ; Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Recommandation 1525 (2001), 27 juin 2001 ; Conseil des ministres de l'Organisation de l'unité africaine (OAU), Décision sur le 50^e anniversaire de l'adoption de la Convention de 1951 sur le statut des réfugiés, AHG/Déc. 165 (XXXVII), 5-7 juillet 2001 ; Conseil de l'Union européenne (UE), Déclaration sur le 50^e anniversaire de la Convention relative au statut des réfugiés, communiqué de presse 10934/01 (presse 292), 28 juillet 2001.

qualifiés de "meilleures pratiques" tant du HCR que des Etats, dont la mise en application est préconisée. Enfin, elle évalue la portée de la mise en oeuvre globale de la Convention. Le débat s'articule donc sur la voie à suivre.

A. Origine et évolution de la Convention

2. Le 28 juillet 1951, date de l'adoption de la Convention, le monde sortait d'une période extrêmement traumatisante et destructive de guerre mondiale et de violation des droits humains à une échelle catastrophique. La Convention s'est inspirée de la vive préoccupation internationale de ne pas vivre à nouveau le mépris de la vie humaine, le déplacement et la persécution des années de guerre. La Convention revêt un caractère humanitaire déclaré. Les Etats ont voulu étendre la portée globale de cette Convention lorsque, ultérieurement, ils l'ont assortie d'un Protocole en 1967. Ce dernier applique les dispositions de la Convention à l'ensemble des réfugiés et pas seulement à ceux qui ont été obligés de fuir avant 1951 ou à ceux qui se trouvent en Europe. Au fil des ans, les obligations contenues dans ces deux instruments ont également été complétées, en fait étayées, par l'évolution du droit international relatif aux droits de l'homme.

3. En outre, les circonstances particulières des situations de réfugié dans certaines régions ont conduit les Etats à élaborer des instruments spécifiques relatifs aux réfugiés. Les Etats membres de l'Organisation des l'unité africaine ont ratifié une Convention régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique en 1969, et les Etats d'Amérique centrale, le Mexique et le Panama, ont signé la Déclaration de Carthagène en 1984. Ces deux instruments prennent la définition du réfugié contenue dans la Convention de 1951 comme point de départ, reconnaissant qu'elle s'applique aux circonstances particulières de leurs régions respectives, tout en incluant explicitement les personnes qui fuient la violence généralisée ou d'autres événements perturbant gravement l'ordre public. Tout récemment, l'Organisation consultative juridique Asie-Afrique (AALCO) a accepté en juin 2001 un ensemble de principes relatifs au traitement des réfugiés, qui a révisé et confirmé ce que l'on connaît comme les principes de Bangkok². C'est l'aboutissement de plus de six ans de négociations et, pour de nombreux pays en Asie, il s'agit de la seule déclaration reconnue, bien que non contraignante, de principes relatifs à la protection des réfugiés applicables au plan régional.

B. Valeurs porteuses de la Convention

4. La raison d'être essentiellement humanitaire, orientée vers la personne et les droits de l'homme, de la Convention de 1951 est évidente dans son préambule. Ce dernier attire l'attention, entre autres, sur la vive préoccupation des Nations Unies pour les réfugiés et souligne ses tentatives pour leur garantir l'exercice le plus large possible de leurs droits et libertés fondamentaux. Le préambule reconnaît expressément la nature sociale et humanitaire du problème des réfugiés. L'ancrage de la Convention sur les droits de l'homme, la situe directement dans le cadre plus large des instruments des droits de l'homme dont elle fait partie intégrante, bien que son objet soit très particulier. Les différents organes de surveillance des

² Adoptés en 1966 par ce qui était alors connu sous le nom de Comité consultatif juridique Asie-Afrique (AALCC), à Bangkok, Thaïlande.

traités sur les droits de l'homme et la jurisprudence élaborée par les organes régionaux, tels que la Cour européenne des droits de l'homme et la Cour interaméricaine des droits de l'homme sont un complément important à cet égard, surtout dans la mesure où ils reconnaissent que les réfugiés et les demandeurs d'asile bénéficient d'une protection spécifique, fondée sur la Convention, et d'un éventail de protection générale des droits de l'homme, dans la mesure où elle s'applique à tous les individus indépendamment de leur statut.

5. Les principes du droit international des réfugiés ont réitéré le caractère apolitique et impartial des efforts déployés pour protéger les réfugiés. C'est implicite dans la Convention et cela caractérise les activités du HCR³. Un certain nombre de textes sur les réfugiés⁴ déclarent expressément que l'octroi de l'asile et du refuge est un acte pacifique et humanitaire qui ne doit pas être considéré comme un acte inamicale par d'autres Etats. Le caractère apolitique de la Convention est important dans la mesure où il lui permet d'opérer dans les contextes contemporains souvent hautement politisés.

6. La Convention reconnaît également la nécessité d'une coopération internationale pour partager le fardeau et la responsabilité de l'accueil des réfugiés et trouver des solutions à leurs problèmes. C'est essentiel pour parvenir à une protection efficace en vertu de la Convention. Particulièrement dans les situations où l'octroi de l'asile constitue un lourd fardeau pour les Etats, les gouvernements ont reconnu la nécessité d'une solidarité internationale afin de mettre en oeuvre des solutions globales aux situations de réfugié de façon plus prévisible et plus équitable⁵.

7. Enfin, l'un des atouts essentiels des principes, consigné dans la Convention de 1951 est leur caractère universel et général. Cet aspect apparaît à l'évidence dans la large ratification de la Convention et la fréquente incorporation des principes qu'elle contient dans les instruments régionaux, la législation nationale et les décisions judiciaires.

C. Portée de l'application de la Convention et du Protocole

8. Comme pour tout autre traité international, l'interprétation de la Convention (et du Protocole) est guidée par les dispositions pertinentes de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités⁶. Conformément aux règles fondamentales de l'interprétation des traités, la Convention doit être interprétée de bonne foi conformément à l'acception commune des termes du

³ Statut du HCR de 1950, art. 2.

⁴ Déclaration de l'Assemblée générale sur l'asile territorial de 1967 ; Convention de l'OUA sur les réfugiés de 1969, art. II, 2) ; Conseil des ministres du Conseil de l'Europe de 1977, Déclaration sur l'asile territorial, par. 3 ; Déclaration de Carthagène de 1984, III.4 ; Conclusion n° 48 (XXXVIII) de 1987.

⁵ Voir également les *Mécanismes de coopération internationale afin de partager les responsabilités et le fardeau lors d'afflux massifs* (EC/GC/01/7), Consultations mondiales, février 2001.

⁶ Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités, art. 31 et 32. Voir également la Conclusion n° 77 (XLVI) du Comité exécutif, 1995, par. e), soulignant l'importance de l'interprétation et de l'application des instruments internationaux relatifs aux réfugiés "de manière conforme à leur esprit et à leur objectif".

traité, dans leur contexte, et à la lumière de son objet et but. Dans ce cas, l'objet et le but consistent à protéger le réfugié et assumer l'exercice le plus large de leurs droits en l'absence d'une protection nationale efficace.

9. La Convention et le Protocole ont vu la preuve de leur valeur toujours actuelle face à la nature évolutive de la persécution au cours des cinquante dernières années. Parallèlement, par exemple, avec une prise de conscience accrue des besoins de protection de certains groupes de la société - y compris les femmes, les groupes indigènes ou ceux qui ont une orientation sexuelle différente, qui sont vulnérables - la Convention a été le mécanisme permettant de fournir une protection à ces groupes qui sont obligés de fuir. Cela ne revient pas à dire que la Convention peut régler toutes les situations contemporaines de déplacement forcé. Les instruments internationaux des droits de l'homme et le droit humanitaire ainsi que la législation et la jurisprudence nationales sont devenus un complément important à cet égard. Si la Convention a montré sa capacité d'adaptation et de résistance au fil du temps, des défis sont actuellement lancés au régime global demandant des approches pour compléter et rehausser la protection qu'il offre.

D. Défis contemporains en matière de protection

10. La mise en oeuvre de la Convention, sur la base de principes reconnus, est un défi pour les Etats s'efforçant de répondre avec efficacité aux situations contemporaines de déplacement. Les cycles récurrents de la violence et les violations systématiques des droits de l'homme dans de nombreuses régions du monde, la nature évolutive du conflit armé et des modes de déplacement ainsi que les graves appréhensions concernant la migration "incontrôlée" dans une ère de mondialisation, font de plus en plus partie de l'environnement où la protection des réfugiés doit se concrétiser. La traite et le trafic illicite de personnes, l'abus des procédures d'asile et les difficultés inhérentes au traitement à accorder aux demandeurs d'asile déboutés constituent des facteurs additionnels, aggravant la complexité du problème. Les pays d'asile, dans de nombreuses régions du monde, sont préoccupés par l'échec face à certaines situations de réfugiés prolongées, aux problèmes des réfugiés urbains et à la migration irrégulière et par un sentiment de déséquilibre au plan du partage de la charge et des responsabilités.

11. Les différents coûts liés à l'accueil d'un nombre souvent considérable de demandeurs d'asile peuvent être lourds. Ils incluent la charge économique de l'octroi de l'asile, particulièrement lorsqu'elle entre en concurrence avec les priorités nationales pour obtenir des ressources limitées. Ils couvrent également les préoccupations en matière de sécurité, les tensions interétatiques, la migration irrégulière, les troubles sociaux et politiques et la dégradation de l'environnement. Dans certains Etats, on s'efforce d'empêcher la politisation de la question de l'asile et le développement d'une attitude de rejet du réfugié qui peuvent conduire à des actes de racisme et de xénophobie à l'égard des demandeurs d'asile. Pour un nombre croissant d'Etats, le dilemme préoccupant réside dans l'établissement d'un équilibre adéquat entre l'accueil des personnes de façon sûre et digne, sans encourager l'abus des possibilités d'asile par ceux qui n'ont pas besoin de protection internationale et qui tentent de contourner les restrictions en matière de migration. S'il est clair que les causes immédiates du déplacement

forcé sont clairement les violations graves des droits de l'homme ou le conflit armé, il n'en est pas moins vrai que les causes peuvent se doubler ou découler de facteurs tels que la marginalisation économique et la pauvreté, la dégradation de l'environnement, les tensions démographiques et la mauvaise gestion. En outre, les demandeurs d'asile et les réfugiés peuvent utiliser le même mode de voyage que les migrants sans papier et avoir recours à des passeurs criminels qui les exploitent. Les Etats doivent gérer les flux de migration avec détermination et efficacité. Le problème sera de trouver les moyens de contrôler les migrations irrégulières, de façon à ne pas donner davantage de possibilités aux trafiquants et aux passeurs, mais à garantir que les besoins des réfugiés et des demandeurs d'asile, y compris l'accès à la protection, soient adéquatement couverts⁷.

12. Les deux protocoles sur la traite et le trafic illicite de personnes et la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, ouvertes à la signature des parties en décembre 2000, illustrent bien ce problème⁸. Des clauses ont été spécifiquement introduites pour défendre les droits des demandeurs d'asile et des réfugiés aux termes de la Convention de 1951, notamment eu égard du principe du non-refoulement. Le Protocole sur le trafic illicite contient également des dispositions visant à protéger les migrants introduits clandestinement contre la violence, compte tenu des besoins spécifiques des femmes et des enfants, afin de veiller à ce que cela ne devienne pas un instrument servant à punir les individus tout simplement parce qu'ils ont été introduits clandestinement ou à pénaliser les organisations aidant ces personnes pour des raisons purement humanitaires.

13. Pour sa part, le HCR doit également relever des défis impressionnants. Au cours de la dernière décennie, les Etats ont demandé à l'Organisation d'assumer un éventail de responsabilités beaucoup plus large afin de fournir une assistance humanitaire dans les zones de guerre, de protéger certains groupes de personnes déplacées à l'intérieur du territoire et d'assister les rapatriés dans les pays d'origine. Récemment, toutefois, les fonds ont fait défaut, ce qui a conduit à la fermeture de certains bureaux et à des coupures opérées dans un certain nombre de programmes et d'opérations. Le Haut Commissariat a également dû s'opposer à une application par trop restrictive de la Convention de 1951, y compris des interprétations divergentes des dispositions de la Convention et le déclin général observé au plan de la qualité de l'asile.

14. Il s'ensuit que dans certains cas, les dispositions de la Convention sont plus souvent prises en compte au niveau de l'infraction qu'au niveau du respect. Ces infractions vont de situations où les réfugiés sont refoulés ou renvoyés vers des pays où ils sont persécutés ou lorsque les frontières sont fermées à bon nombre de réfugiés, jusqu'à la violence contre les réfugiés et le non-respect de leurs droits fondamentaux. Le respect des droits et des obligations consignés dans la Convention est au coeur de tous les efforts du HCR en matière de protection, même lorsqu'il cherche de nouveaux moyens de s'attaquer aux problèmes contemporains de protection. Les paragraphes suivants examinent la façon dont ces droits et obligations ont été compris et mis en oeuvre dans la pratique.

⁷ Voir également la *Protection des réfugiés et contrôle des migrations : positions du HCR et de l'OIM* (EC/GC/01/11), Consultations mondiales, mai 2001.

⁸ *Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer ; Protocole additionnel à la Convention des Nations Unies contre le criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants.*

II. LA SECURITE ET LA CONVENTION

15. Les droits des réfugiés à la sécurité et à la sûreté de leur personne sous-tendent l'intégralité des dispositions de la Convention de 1951.⁹ Ce chapitre examine les menaces à la sécurité des réfugiés au cours de la période considérée, que ce soit en cas d'afflux massifs ou de situations individuelles, y compris en particulier les systèmes d'asile où les réfugiés ont fait l'objet de refoulement ou sont retournés dans des endroits où ils craignent la persécution.

A. L'obligation de non-refoulement

16. L'obligation des Etats de ne pas expulser, renvoyer ou refouler les réfugiés vers des territoires où leur vie ou leur liberté serait menacée est un principe de protection cardinal consigné dans la Convention et ne tolérant aucune réserve. A bien des égards, ce principe est le complément logique du droit de chercher asile reconnu dans la Déclaration universelle des droits de l'homme. Ce droit en est venu à être considéré comme une règle de droit international coutumier liant tous les Etats. En outre, le droit international des droits de l'homme a établi le non-refoulement comme un élément fondamental de l'interdiction absolue de la torture et des traitements cruels, inhumains ou dégradants. L'obligation de ne pas refouler est également reconnue comme s'appliquant aux réfugiés indépendamment de leur reconnaissance officielle, ce qui inclut de toute évidence les demandeurs d'asile dont le statut n'a pas encore été déterminé. Elle couvre toute mesure attribuable à un Etat qui pourrait avoir pour effet de renvoyer un demandeur d'asile ou un réfugié vers les frontières d'un territoire où sa vie ou sa liberté seraient menacées, et où il risquerait une persécution. Cela inclut le rejet aux frontières, l'interception et le refoulement indirect, qu'il s'agisse d'un individu en quête d'asile ou d'un afflux massif.¹⁰

17. Les Etats n'ont cessé de réaffirmer leur engagement au principe du non-refoulement dans leurs prises de position nationales en intégrant le principe dans leur législation nationale ainsi que dans les instances régionales et internationales. Les politiques régionales et nationales respectent ce principe. De très nombreux pays, y compris ceux qui ont vu augmenter le nombre d'arrivées de réfugiés et de demandeurs d'asile et ceux qui comptent depuis longtemps d'importantes populations réfugiées sur leur territoire continuent de respecter ce principe. Au cours de l'année dernière, on a toutefois remarqué une tendance préoccupante à la violation de ce principe, surtout dans certains pays.

⁹ Voir également la *Déclaration universelle des droits de l'homme* de 1948, article 3 et le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* de 1966, articles 6 à 9, qui affirment le droit de chacun à la vie, la liberté et la sécurité de la personne.

¹⁰ Convention de 1951, art. 33. Voir également la *Convention américaine des droits de l'homme* de 1969, article 22 8), la *Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants* de 1984, art. 3 et les traités sur l'établissement de normes en matière d'extradition. Le *Pacte relatif aux droits civils et politiques*, art. 7, et la *Convention européenne pour la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales* de 1950, art. 3, ont également une composante relative au non-refoulement. Voir également Sir Elihu Lauterpacht et Daniel Bethlehem, *The Scope and Content of the Principle of Non-Refoulement*, Opinion exprimée lors d'une table ronde d'experts dans le cadre des Consultations mondiales, Cambridge, RU, juillet 2001.

18. Lorsque le problème se manifeste dans le cadre d'afflux massifs, les réfugiés et les demandeurs d'asile sont souvent interdits d'entrer ou renvoyés de force dès leur admission en grand nombre, les gouvernements de plusieurs continents fermant leurs frontières face à de nouveaux afflux. En conséquence, un grand nombre de réfugiés se sont massés aux frontières dans des situations précaires et hautement volatiles. Les gouvernements concernés ont avancé le manque de ressources pour absorber une nouvelle vague de réfugiés, les menaces contre leur sécurité nationale et les craintes d'une déstabilisation politique intérieure, l'infiltration par des groupes armés ou des trafiquants de drogue et/ou l'arrivée d'un plus grand nombre de réfugiés. Ce peut être des préoccupations très réelles mais qui demandent une solidarité internationale et non pas le refoulement qui ne peut jamais se justifier légalement.

19. Des représentations répétées ont été faites auprès des gouvernements concernés, essentiellement en vain. L'accès aux régions frontalières où les cas de refoulement ont été signalés peut se révéler particulièrement problématique. Les développements positifs dans ce domaine incluent l'accord conclu avec un Etat pour une surveillance conjointe du HCR et du Gouvernement dans une zone frontalière non stabilisée. Les accords avec deux Etats pour examiner conjointement des groupes importants de demandeurs d'asile comme une alternative au renvoi sommaire sont également accueillis avec plaisir.

20. Dans le cas d'arrivées individuelles, l'accès au territoire se révèle toujours problématique, souvent en raison de mesures visant à contenir la migration illégale qui vise sans distinction les migrants illégaux et les réfugiés. Aux aéroports, les demandeurs d'asile se sont vus refuser l'accès aux procédures d'asile, certains étant isolés pendant des mois dans une zone grise juridique, des cas de refoulement avérés nous ayant parfois été signalés. En outre, certains individus, qui ont été renvoyés en tant que migrants illégaux vers des pays qu'ils avaient traversés, n'ont cessé de rencontrer des problèmes et de risquer le refoulement depuis ce pays tiers dans des situations où on leur a refusé la possibilité de demander l'asile ou lorsqu'ils ont fait l'objet de renvois automatiques. D'autres pays ont extradé des étrangers sans tenir compte de leur demande d'asile déposée.

21. Dans ces cas, l'accès du HCR aux personnes concernées n'a été accordé que ponctuellement. Lorsque cet accès lui a été accordé, la présence d'un fonctionnaire du HCR s'est souvent révélée suffisante pour veiller à ce que les procédures d'asile soient instituées, lorsque c'était nécessaire. Les ressources du HCR ne sont toutefois pas suffisantes pour permettre une présence dans tous ces cas. Une solution mise en oeuvre avec succès par le Haut Commissariat dans plusieurs pays a consisté à négocier l'accès aux zones frontalières pour les ONG travaillant avec les réfugiés lorsque cela n'était pas autorisé au préalable. A un autre niveau, le Haut Commissariat a été très actif dans un certain nombre de pays pour promouvoir des amendements à la législation et aux réglementations concernant le contrôle aux frontières et pour encourager des accords de réadmission officiels avec les garanties appropriées en vue d'empêcher le refoulement. La situation aux frontières s'est améliorée dans un certain nombre de pays moyennant la formation ciblée de la police aux frontières et en renforçant les capacités d'accueil à la frontière, y compris la présence d'interprètes.

22. Lorsque les réfugiés et les demandeurs d'asile ont réussi à entrer dans un pays d'asile, il leur est très souvent arrivé d'être renvoyés et expulsés. Ils ont fréquemment fait l'objet d'arrestations massives visant à renvoyer les étrangers sans papiers dans de nombreux pays du monde. La période considérée s'est également caractérisée par une tendance quasi-automatique à définir les demandeurs d'asile et même les réfugiés, essentiellement comme des "migrants illégaux", "migrants économiques", "victimes de la famine" ou "invités", sans établir leurs besoins en matière d'asile. Cela a également été parfois le cas d'individus enregistrés comme demandeurs d'asile auprès du HCR. Les bureaux du HCR de nombreux pays ont toutefois signalé qu'ils avaient réussi à obtenir une forme d'enregistrement reconnu de demandeurs d'asile et de réfugiés, que ce soit sur une base ponctuelle, par le biais d'une législation officielle ou en ayant incité les autorités à prendre conscience des principes de protection internationale et à s'engager à les respecter. Dans d'autres cas, l'intervention du HCR a permis la libération et/ou empêché le renvoi des personnes arrêtées et détenues.

23. Compte tenu de la persistance, et dans certains pays de l'augmentation, de ces problèmes, le HCR a indiqué lors de la 21^e réunion du Comité permanent son intention de souligner de façon plus marquée le problème du refoulement au cours des mois à venir et de renforcer le dialogue avec les autorités nationales sur les violations spécifiques tout en s'efforçant, en règle générale, de mieux sensibiliser le public afin de lutter contre cette tendance préoccupante.

B. Menaces plus générales à la sécurité physique des réfugiés

24. Les problèmes plus larges de sécurité rencontrés au cours de l'année écoulée ont été particulièrement aigus dans le contexte de camps hébergeant un grand nombre de réfugiés. En règle générale, les autorités et la population locale ont été à l'origine de violences et de manœuvres d'intimidation.

25. Comme les années précédentes, la sécurité dans les camps est restée un problème endémique, particulièrement dans ceux qui se sont militarisés, servant de camps de base pour se reposer ou cacher les auteurs d'atrocités. Dans ces situations, les camps sont devenus la cible d'attaques transfrontalières ou de rebelles mettant en danger la sécurité et la vie de tous les habitants et de la population environnante, provoquant de nouveaux exodes, avivant les tensions entre l'Etat hôte et le pays d'origine et conduisant même à une extension du conflit.

26. La responsabilité primordiale de la séparation, du désarmement et du confinement des éléments armés ainsi que d'autres mesures visant à les neutraliser incombe aux pays hôtes - un défi majeur pour les Etats hôtes, le HCR et en dernier ressort la communauté internationale, y compris le Conseil de sécurité des Nations Unies, compte tenu des implications potentielles pour la paix et la sécurité internationales.¹¹ Comme exemple de meilleure pratique de l'Etat au cours de la période considérée, les forces armées d'un pays d'Afrique australe ont pris des mesures concrètes au début d'un afflux massif

¹¹ Voir *Le caractère civil de l'asile : séparer les éléments armés des réfugiés* (EC/GC/01/5), Consultations mondiales, février 2001 ; Principes directeurs sur la question des combattants et ex-combattants en se référant particulièrement à la situation en Angola, en République du Congo et en Namibie, 20 décembre 2000.

pour séparer les combattants, les désarmer et les transférer dans un camp à une distance raisonnable du reste de la population réfugiée. Cet exemple a également permis au HCR de préciser ses principes directeurs sur sa gestion des camps militarisés et a contribué à une meilleure coopération avec les autres organisations concernées.

27. Outre les problèmes liés à la présence des éléments armés, les réfugiés dans les camps ont continué de faire l'objet d'autres formes de violence ouvertes et cachées, y compris la violence domestique, les agressions sexuelles et les viols. Les mesures mise en place par le HCR dans les camps d'un certain nombre de pays comprennent le recours à des gardes et à des patrouilles de femmes recrutées parmi les réfugiés dans les camps, le rapport d'incidents à la police et la contribution au maintien de l'ordre public ainsi que l'installation de clôtures plus efficaces et/ou l'éclairage des camps. D'autres mesures visant à lutter contre les agressions sexuelles et les viols sont décrites plus en détail dans le chapitre V. A. ci-dessous.

28. Au cours de l'année écoulée, les réfugiés et les demandeurs d'asile de nombreux pays dans le monde ont continué de faire face à un harcèlement et à des agressions de la part de la population locale, particulièrement lorsqu'ils étaient d'origines ethniques différentes ou parlaient une autre langue. Ils ont également fait l'objet de manoeuvres d'intimidation, d'extorsion, de harcèlement verbal et physique et parfois d'attaques mortelles de la part des autorités nationales, y compris les forces de sécurité nationales et les fonctionnaires chargés de l'immigration. Les personnes déplacées par les combats et la violence endémique ont été particulièrement exposées aux viols et à l'enlèvement aux fins de travail forcé et/ou d'enrôlement forcé dans les forces militaires.

29. Les mesures prises pour renforcer la sécurité physique de base ont inclus la formation plus complète de la police, des forces armées et d'autres personnels chargés de l'application de la loi. Le HCR a organisé une formation en matière de droit des réfugiés à l'intention du personnel chargé de faire respecter la loi, parfois conjointement avec les ministères en ciblant les situations où la violence raciale prévalait. La formation visant à "affûter ses armes" dans certaines régions a permis de s'assurer que les partenaires d'exécution et les personnels du HCR avaient l'expérience nécessaire et disposaient d'un ensemble de réponses pratiques pour faire face plus rapidement aux besoins d'urgence.

30. La présence physique du HCR s'est révélée cruciale pour renforcer la sécurité des réfugiés dans un certain nombre de cas. En corollaire, la sécurité du personnel humanitaire suscite une préoccupation particulière et a été un problème croissant ces dernières années. Au cours de l'année qui a pris fin en juillet 2001, cinq fonctionnaires du HCR ont été tués en Indonésie et dans deux pays africains alors qu'ils s'efforçaient de fournir une protection et une assistance aux réfugiés, ce qui porte le nombre total de fonctionnaires du HCR tués dans l'exercice de leurs fonctions à 20 depuis le début des années 60. Ce chiffre n'inclut pas les décès d'autres personnels des Nations Unies et d'autres organisations humanitaires.¹² Reconnaissant la gravité du problème, le Conseil de sécurité a tenu la première session de son existence sur la sécurité du personnel le 29 mai 2001.

¹² Voir la résolution S/RES/1319 (2000) du Conseil de sécurité.

C. Fourniture d'une protection
dans les situations d'afflux massifs

31. Les afflux massifs entraînent dans leur sillage des problèmes de protection particuliers. Ils ont été examinés plus tôt dans l'année dans le cadre du Comité exécutif sur la base d'une note détaillée présentée dans le contexte des Consultations mondiales sur la protection internationale.¹³ Au cours de la période considérée, les problèmes sont restés nombreux et patents. Ils incluent la fourniture d'une protection essentielle face aux situations de conflit actuelles, à la situation géographique précaire des camps, à la militarisation des camps et des zones d'installation, au refus d'accès au HCR et aux autres agents humanitaires pour les groupes en danger, et aux transferts forcés de populations dans des conditions ne répondant pas aux exigences de sécurité. Le harcèlement de fonctionnaires locaux le long des itinéraires et dans les camps, la violence et l'exploitation sexuelle de femmes et d'enfants dans certaines zones d'installation et le retrait du statut "prima facie" et de la protection qui l'accompagne sans aucune solution de rechange offerte aux populations touchées figurent parmi les autres difficultés qu'il a fallu surmonter. Le caractère imprévisible et ponctuel des réponses n'a cessé de caractériser la politique adoptée par certains pays. Les réponses discriminatoires en matière de fourniture d'une protection à certains groupes et pas à d'autres, sur la base de facteurs tels que l'origine ethnique des personnes concernées a également caractérisé les approches adoptées dans certaines régions. Les expulsions, le refoulement et la fermeture des frontières, comme il est mentionné plus haut, ont été trop souvent observés dans des situations d'afflux massifs. L'octroi inapproprié d'une protection temporaire à des groupes dans le cadre d'arrivées qui, de l'avis du HCR, ne pouvaient être qualifiées de massives, a constitué une autre de ces difficultés.

32. Les conclusions de la réunion des Consultations mondiales portant sur ces difficultés font l'objet d'une action de suivi de la part du HCR. Il est clair que bon nombre des dispositions de la Convention de 1951 sont directement applicables en tant que cadre de protection pour les afflux massifs. De ce fait, un certain nombre de problèmes, particulièrement dans le domaine de la sécurité physique, exigent des réponses opérationnelles spécifiques que le HCR s'efforce d'élaborer avec la participation des Etats concernés. En outre, il convient d'examiner comment le cadre de ces réponses doit être élaboré plus avant.

III. RESPECT DES DROITS CIVILS ET POLITIQUES

33. Les droits et normes de traitement des réfugiés consignés dans la Convention de 1951 incluent certains droits civils et politiques fondamentaux que la Convention demande aux Etats d'accorder aux réfugiés, au même titre qu'ils les accordent à leurs nationaux, aux étrangers dans les mêmes circonstances ou aux étrangers en général. En règle générale, ces droits ont été accordés et adéquatement respectés par les Etats parties. Le paragraphe suivant examine les défis qui se sont néanmoins fait jour au cours de la période considérée.

¹³ Voir la *Protection des réfugiés lors d'afflux massifs : cadre général de la protection*, (EC/GC/01/4), Consultations mondiales, mars 2001.

A. Papiers et attestations de statut

34. La Convention de 1951 reconnaît qu'un réfugié a besoin de papiers ou de certificats pour accéder comme il se doit aux droits dont il peut se prévaloir.¹⁴ La possession de documents d'identité par tous les réfugiés (pas simplement le chef de famille) est une garantie importante pour la protection juridique et physique. En même temps, la Convention prévoit de mieux asseoir le statut, en demandant à l'Etat hôte de reconnaître la capacité juridique, les droits familiaux et la situation matrimoniale en vertu de sa législation nationale.

35. Dans certains pays de différentes régions, les réfugiés n'ont pas obtenu de papiers d'identité ou se sont vu délivrer des documents valables pour certaines formalités seulement et pas nécessairement reconnus par la police, les forces de sécurité ou d'autres services du gouvernement. Dans ces situations, l'absence de papiers adéquats a rendu les réfugiés plus vulnérables au refus de rations ou d'autres aides, ainsi qu'aux abus y compris les passages à tabac, les fouilles, l'extorsion, l'agression sexuelle, l'arrestation et la détention arbitraire ainsi que les manoeuvres d'intimidation généralisée, particulièrement aux points d'entrée à la frontière. Les réfugiés ont également rencontré des problèmes lorsque les papiers délivrés par le HCR ou les comités nationaux d'éligibilité n'ont pas été reconnus par la police nationale. Même lorsque la législation et la réglementation pertinente exigeant la délivrance de ces papiers existaient, la délivrance des papiers nécessaires pour obtenir l'accès aux droits civiques et sociaux a été notoirement lente dans certains pays.

36. Le HCR a adopté diverses approches dans les pays concernés pour encourager la délivrance de papiers et compléter les capacités locales à cet égard. Cette assistance est allée d'accords de coopération avec des fournisseurs de logiciels pour que le HCR délivre des "lettres de protection" aux demandeurs d'asile et aux réfugiés. Parmi les réalisations dignes de mention au cours de la période considérée, il convient de citer dans un grand pays d'asile la substitution des permis autrefois délivrés aux réfugiés - insuffisants pour ouvrir un compte bancaire, signer un bail de location ou accéder à d'autres services de base - par des cartes d'identité dotées de code barre. Ce meilleur accès des réfugiés aux services disponibles a contribué à mieux cerner les problèmes liés à l'enregistrement frauduleux.

37. L'absence d'enregistrement des naissances et mariages est resté un problème dans un certain nombre de pays, notamment dans la mesure où il contribue l'apatridie (par exemple pour les enfants de réfugiés ou de demandeurs d'asile non enregistrés) ou le refus de possibilités d'intégration. Le HCR a activement préconisé l'adoption d'une législation accordant aux personnes concernées la nationalité du pays d'asile. Un succès relatif a été enregistré, bien que des problèmes dans la mise en oeuvre persistent. L'incapacité d'obtenir un enregistrement officiel, en tant que réfugié, a également eu des incidences sur la non reconnaissance des mariages par les autorités. La tenue de négociations entre le HCR et les bureaux d'enregistrement centraux a permis d'éliminer les obstacles administratifs au mariage légal dans plusieurs cas au cours de la période considérée.

¹⁴ Convention de 1951, article 25, 27 et 28 ; Voir également les *Aspects pratiques de la protection physique et juridique eu égard à l'enregistrement* (EC/GC/01/6), Consultations mondiales, mars 2001.

B. Non-discrimination

38. Le principe de la non-discrimination, tel qu'il est consigné dans la Convention de 1951, est une protection importante qui ne se prête à aucune réserve. La discrimination par les Etats ou autres entités à l'égard des réfugiés sur la base de leur race, religion ou pays d'origine, est interdite par ce principe¹⁵. Elle établit une norme d'équité nécessaire pour la coexistence pacifique de différents groupes de réfugiés, y compris sous l'angle des différentes générations et de la parité hommes-femmes, ouvrant la voie à une plus grande acceptation des réfugiés par les communautés hôtes.

39. Le racisme, la xénophobie sont souvent à l'origine de la discrimination à l'égard des réfugiés et des demandeurs d'asile à tous les stades du cycle de déplacement. Outre le fait qu'ils comptent parmi les facteurs occasionnant la fuite, les pratiques et attitudes xénophobes peuvent affecter l'accès à l'asile et sa qualité. Lors de la phase des solutions, le racisme et la xénophobie peuvent entraver l'intégration dans la société hôte ou la réinstallation et rendre le retour moins viable, particulièrement s'il a lieu dans des conditions où la paix est encore fragile et où les tensions raciales ou ethniques restent élevées. La vulnérabilité particulière des réfugiés et des demandeurs d'asile face à des comportements racistes et xénophobes a été le thème de la Conférence mondiale des Nations Unies de 2001 contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance.

40. Au cours de la période considérée, certains groupes de réfugiés dans des situations d'afflux massifs et dans certains systèmes d'asile, ont été distingués et stigmatisés du fait de leur origine ethnique, de leur croyance ou de leur nationalité. Un certain nombre d'Etats dans différentes régions ont été les auteurs de discriminations contre les demandeurs d'asile lorsqu'ils leur ont refusé l'accès aux procédures d'asile sur la base de leur pays d'origine, du fait qu'ils venaient de certains pays ou appartenaient à certaines minorités. Dans certains de ces cas, le HCR a été en mesure de réinstaller certains membres de ces groupes minoritaires sur une base d'urgence. Cette option ne résout toutefois pas le problème de fond.

41. Même lorsque l'admission dans un pays hôte a été obtenue, les réfugiés et les demandeurs d'asile font souvent face à la discrimination, tant de la part de certaines autorités que de la part de la population locale. Au cours de la période considérée, les autorités de nombreux Etats ont soumis les réfugiés et les demandeurs d'asile à l'arrestation arbitraire, au passage à tabac, à l'extorsion, au harcèlement et au renvoi sur la base de leur apparence physique, de la couleur de leur peau, de leur nationalité ou de leur origine ethnique. Dans d'autres cas, ils ont été victimes de discrimination de la part des autorités au plan de la délivrance de permis de travail. Ces autorités leur ont refusé l'accès à l'assistance médicale, ou n'ont pas fourni le même niveau de soins, ou à un coût supérieur à celui exigé des nationaux. Dans certains pays, la discrimination de la part des autorités et des individus est venue de l'impression erronée que les réfugiés "apportaient le sida". L'hostilité particulière à l'égard des réfugiés et des demandeurs d'asile a été notoire lorsque la couleur de peau ou d'autres caractéristiques ont rendu évidente leur origine différente de la population locale ou leur statut de minorité. Cela a également été le cas lorsque les

¹⁵ Convention de 1951, art. 3 ; Déclaration universelle des droits de l'homme, art. 2 ; Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 26.

réfugiés ont été perçus comme prenant les emplois des résidents ou comme des "pique-assiette" et des "parasites". Dans un grand nombre de pays, les demandeurs d'asile et les réfugiés ont été les victimes d'attaques racistes et sectaires localisées et parfois même de meurtres.

42. Il faut une volonté politique et des responsables déterminés pour dédramatiser et dépolitiser le défi humanitaire essentiel de la protection des réfugiés et promouvoir une plus grande compréhension parmi le public de la condition des réfugiés et de leur droit à l'asile. Au cours de l'année écoulée, les institutions des droits de l'homme, tant gouvernementales que non gouvernementales, internationales et nationales, ont contribué de façon importante à dénoncer les abus à l'origine du problème et ont conjugué leurs efforts d'information et d'éducation. Une justice efficace envoie également un signal important au public. Un certain nombre de pays ont lancé des campagnes imaginatives en coopération avec le HCR pour promouvoir la sensibilisation et la tolérance afin de faire reculer la xénophobie alors qu'un certain nombre d'organisations régionales ont des programmes actuels d'intégration visant à promouvoir la tolérance à l'égard des étrangers, y compris des réfugiés. Les ONG et la société civile ont joué un rôle crucial dans la sensibilisation, dans l'exercice de pressions, dans la mise en exergue des abus, et dans la fourniture d'une formation et de conseils.

43. Pour marquer le 50^e anniversaire de l'Organisation en 2000, le HCR a choisi comme thème le "respect" de la dignité des réfugiés en tant qu'êtres humains, de leur capacité, de leur potentiel et de la contribution qu'ils font à leurs communautés hôtes. Le message a été que, au-delà de la tolérance, il doit y avoir du respect sur la base de la reconnaissance, de la dignité de la valeur de chaque individu. Pour la première fois, la journée mondiale du réfugié a été célébrée le 20 juin 2001. S'inspirant de la "Journée du réfugié africain" qui est organisée depuis un certain nombre d'années, des commémorations ont eu lieu dans de nombreux pays du monde pour sensibiliser le public aux questions des réfugiés et promouvoir la tolérance et le respect par le biais de débats, d'interviews radiodiffusées et télévisées, d'exposition d'art, de concerts et même de matches de football.

C. Liberté de circulation

44. Aux termes de la Convention de 1951, les réfugiés se trouvant légalement dans un pays doivent en principe être libres de choisir où ils vivent et où ils se déplacent à l'intérieur du pays d'asile¹⁶. Bien que la Convention prévoie des restrictions à cette disposition, elle les limite à des réglementations applicables aux étrangers. Sur cette base, les restrictions à la liberté de se déplacer librement sur le territoire, comme par exemple à l'intérieur ou à l'extérieur de certaines régions ou camps, ne doivent être imposées que lorsqu'elles vont clairement dans l'intérêt de la sécurité des réfugiés ou de la sécurité nationale.

45. Dans de nombreuses situations de réfugiés, la liberté de mouvement ne pose pas de problèmes particuliers pour les réfugiés reconnus. Les gouvernements de la plupart des pays ont continué d'accorder ou de tolérer une liberté de circulation dans les milieux urbains et d'autoriser les réfugiés à choisir leurs lieux de résidence, même si, dans certains pays, les

¹⁶ Convention de 1951, art. 26 et 31 ; Voir également la Déclaration universelle des droits de l'homme, art. 13 et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 12.

réfugiés ont été contraints de se présenter régulièrement aux autorités. Pour les réfugiés vivant dans les camps, toutefois, la situation est souvent plus contraignante. Dans certains pays de différentes régions, les réfugiés n'ont pu que rarement quitter leur camp, et cela moyennant une permission spéciale. Dans d'autres, où l'ancien système de permis de séjour reste en vigueur ou n'est pas entièrement aboli, les réfugiés ont rencontré de grandes difficultés à se justifier. Dans un de ces pays, un décret passé au cours de la période considérée, a eu spécifiquement pour but de restreindre la liberté de circulation et le lieu de résidence des réfugiés reconnus. L'octroi de la protection temporaire ou d'une forme de protection complémentaire s'est accompagné de restrictions à la liberté de mouvement dans certains pays. Les réfugiés reconnus au terme du mandat du HCR ont été ainsi pénalisés dans certaines situations, ce qui a eu des conséquences graves pour les individus concernés, et a considérablement réduit leur potentiel d'autosuffisance.

46. La détention est restée l'une des questions les plus problématiques pour le HCR. Il s'agit clairement d'une restriction grave à la liberté de circulation du réfugié. Au cours de l'année écoulée, la détention arbitraire des réfugiés n'a cessé de poser un problème dans certains pays. La détention répandue de demandeurs d'asile dans plusieurs pays des Amériques, de l'Europe et de l'Asie, a causé davantage de complications encore. Dans certains cas, toutes les personnes arrivées illégalement ont continué d'être obligatoirement détenues. Les Etats ont cité des considérations de sécurité nationale ou d'ordre public pour justifier la détention, et ont souligné la nécessité d'empêcher l'évasion pour déterminer l'identité/ou la nationalité et de dissuader d'autres candidats à la demande d'asile. Le Comité exécutif s'est prononcé avec autorité sur cette question et a reconnu que la détention de demandeurs d'asile, qui peuvent bien être des réfugiés, doit en principe être évitée¹⁷.

47. Les meilleures pratiques de l'Etat n'utilisent pas la détention comme une dissuasion ou n'y recourent qu'exceptionnellement sur une base prévue dans la législation nationale et conformément aux normes et principes généraux du droit international relatif aux droits de l'homme. Lorsque les Etats recourent à la détention de demandeurs d'asile, le HCR leur a préconisé des solutions de rechange, telles que leur libération sous caution d'institutions locales, ou d'autres arrangements ouverts en coopération avec les services d'assistance sociale, leur accordant une liberté de mouvement dans la journée, et exigeant éventuellement qu'ils se présentent aux autorités si cela est jugé nécessaire. Dans de nombreux pays où des réfugiés/demandeurs d'asile ont été détenus, le HCR a travaillé au cours de l'année écoulée à garantir l'accès et/ou à s'assurer qu'ils pouvaient avoir une représentation juridique pour obtenir une libération, si possible. Le HCR s'est employé au cours de l'année écoulée à éviter que le demandeur d'asile ne soit emprisonné avec des prisonniers de droit commun, à éviter la séparation des familles et la détention de mineurs (voir également section V. B ci-dessous), et à faire état d'abus verbaux, physiques ou sexuels.

48. La Convention de 1951 interdit clairement l'imposition de sanctions aux réfugiés présents ou entrant dans un pays d'asile illégalement, à la condition qu'ils viennent directement d'un territoire où leur vie ou leur liberté ont été menacées, se présentent sans délai aux autorités et avancent

¹⁷ Voir conclusions du Comité exécutif n° 44 (XXXVII) de 1986 et n° 85 (XLIX) de 1998, par. cc), dd) et ee).

un motif valable pour leur entrée ou présence illégale¹⁸. Au cours de la période considérée, dans les pays qui ont continué de détenir ou d'imposer des sanctions aux réfugiés ou demandeurs d'asile, le HCR s'est employé à améliorer le régime et les conditions de détention et à promouvoir leur libération précoce. Les tribunaux de plusieurs pays ont fait des contributions positives à cette fin, en affirmant l'obligation de ne pas sanctionner les demandeurs d'asile, au motif d'entrée illégale.

D. Liberté d'association et de religion

49. Les dispositions relatives à la liberté d'association de la Convention autorisent les réfugiés à adhérer à des associations apolitiques, non lucratives, à des syndicats, de la même façon que les non-nationaux. Cela contribue à renforcer l'autosuffisance et l'estime de soi.

50. Dans de nombreux pays, ce droit est tout à fait respecté, même lorsque les activités deviennent politisées, auquel cas, leur interdiction possible est prévue dans la Convention¹⁹. Comme les années précédentes, le HCR et ses partenaires d'exécution ont été très efficaces dans l'assistance aux réfugiés pour qu'ils créent des associations qui leur permettent de prendre en charge leur propre vie. Le processus de consultation, de participation et d'élection a été un moyen important de faciliter l'auto-prise en charge des réfugiés, tant des femmes que des hommes de tous âges - non seulement aussitôt après leur fuite lorsqu'ils ont tendance à être vus comme vulnérables, mais également plus tard, lorsqu'ils se sont employés à recommencer une nouvelle vie.

51. La liberté des réfugiés de pratiquer leur religion et de transmettre une éducation religieuse à leurs enfants est l'un des droits prévus dans la Convention de 1951, auquel aucune réserve n'est permise²⁰. En tant que telle, elle est particulièrement importante dans la mesure où elle reconnaît que la violation des libertés religieuses peut avoir été une raison importante de leur fuite. Les réfugiés doivent donc se voir accorder, à tout le moins le traitement le plus favorable accordé aux nationaux.

52. Le respect de ce droit n'a généralement pas été un problème important dans de nombreux pays, même si certains réfugiés de confessions différentes ont fait l'objet de discriminations et d'hostilité de la part de la population hôte. Cela a tendance à être exacerbé lorsque la liberté de penser est limitée pour la population en générale. Une ONG d'un pays africain, établissant un bon exemple, a fait une contribution remarquable à l'amélioration des conditions d'asile, en relevant le niveau des écoles religieuses pour qu'elles puissent satisfaire les conditions requises en matière d'éducation des enfants ; l'inscription à ces écoles a été multipliée par cinq dans les six mois qui ont précédé décembre 2000. L'intolérance religieuse dans les pays d'asile a été à l'origine de nouveaux efforts de réinstallation de la part du HCR pour certains groupes de réfugiés.

¹⁸ Convention de 1951, art. 31.

¹⁹ Convention de 1951, art. 15. Voir également la *Déclaration universelle des droits de l'homme*, art. 20 et le Pacte relatif aux droits civils et politiques, art. 22.

²⁰ Convention de 1951, art. 4.

E. Accès aux tribunaux

53. La Convention impose aux réfugiés de respecter l'ordre public dans le pays d'asile. Ce devoir a, pour pendant, leur droit à avoir accès aux tribunaux sur la même base que les nationaux. Cet accès constitue un élément essentiel de l'inclusion des réfugiés dans un système opérant de liberté et de justice et est une disposition de la Convention à laquelle aucune réserve n'est tolérée. Cette disposition couvre de nombreux aspects, tels que l'accès à la représentation juridique, la fourniture de services d'interprétation et de traduction, la couverture des honoraires ainsi que le concept plus large de procédures justes et équitables. Bien que la Convention ne mentionne pas expressément ce dernier point, il est inhérent au droit d'ester en justice et existe dans le cadre des normes générales des droits de l'homme.²¹

54. L'accès aux tribunaux varie beaucoup d'un pays à l'autre, en fonction de différents facteurs, y compris les contraintes pratiques, telles que la poursuite des hostilités qui touchent la population dans son ensemble, comme les réfugiés. Si bien des Etats ont reconnu que les réfugiés et les demandeurs d'asile ont besoin de ces services s'ils désirent donner suite à une demande d'asile, certains n'en ont pas les ressources. Dans un certain nombre d'autres pays de différentes régions, les réfugiés et les demandeurs d'asile n'ont pas été en mesure d'avoir accès aux conseils juridiques et n'ont pas été mis au fait de leurs droits, particulièrement lorsqu'ils étaient en détention. Au cours de la période considérée, une réserve conjointe d'interprètes a été mise à disposition par un groupe d'Etats, ce qui constitue une initiative intéressante.

55. Autre initiative digne d'être mentionnée, dans le contexte de l'hébergement dans les camps, l'établissement de tribunaux mobiles afin de favoriser une plus grande sécurité pour les réfugiés, notamment les victimes de la violence sexuelle et fondée sur l'appartenance sexuelle. Bien que le tribunal mobile ait connu certains problèmes sociaux et culturels endémiques, il a néanmoins marqué une étape importante vers le déplacement de l'administration de la justice plus près des réfugiés et des communautés locales.

56. Dans le cadre de ses propres activités sur le terrain, le HCR a travaillé avec les ONG internationales et locales sur les droits des femmes afin de faire davantage prendre conscience des problèmes liés à la violence fondée sur l'appartenance sexuelle et d'habiliter les femmes à prendre leurs propres initiatives à cet égard. Le HCR s'est également efforcé de former les institutions de la société civile, y compris les ONG, les services d'immigration, ainsi que les institutions judiciaires, pour qu'ils se dotent des capacités nécessaires ; il a également facilité la coopération avec les ONG, pour les aider à fournir des services de conseils juridiques. En outre, l'Organisation a favorisé les liens avec les universités dans un certain nombre de pays, particulièrement ceux des pays d'asile émergents, pour permettre aux professeurs et/ou aux étudiants de dernière année, de recevoir une formation afin de conseiller et de représenter les demandeurs d'asile. Ces initiatives ont été particulièrement importantes dans les pays se dotant

²¹ Convention de 1951, art. 16; *Déclaration universelle des droits de l'homme*, art. 10 et *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, art. 14

actuellement de systèmes judiciaires indépendants et renforçant les institutions de la société civile qui, jusque là, n'avait qu'un rôle limité à jouer.

IV. Respect des droits économiques et culturels

57. L'éventail de droits économiques, sociaux et culturels consignés dans les articles 17 à 24 dans la Convention de 1951, sont indispensables à l'autosuffisance des réfugiés, pour leur permettre de contribuer à la prospérité du pays d'asile plutôt que de dépendre de ses ressources. Ces dispositions sont également celles qui ont suscité les réserves d'un certain nombre d'Etats parties, souvent pour des raisons liées à la disponibilité des ressources. Ces Etats ont considéré de telles dispositions comme des recommandations plutôt que comme des obligations. Pour les demandeurs d'asile, ce sont tout particulièrement ces droits que les Etats ont tendance à limiter afin de trouver un équilibre entre les principes du traitement juste et les contraintes budgétaires, et dans leur souhait de ne pas créer un pôle d'attraction pour ceux qui cherchent à abuser du système.

A. Accès au marché du travail et à la sécurité sociale

58. Concernant le droit d'accepter un emploi lucratif, la Convention de 1951 offre aux réfugiés résidant légalement sur leur territoire, le traitement le plus favorable accordé aux étrangers dans les mêmes circonstances. Les réfugiés qui ont un lien spécial avec le pays d'accueil - s'ils y ont résidé pendant trois ans, sont mariés à un national ou ont un enfant d'un national - sont exempts de toute mesure restrictive qui pourrait, sinon, être imposée aux étrangers pour protéger le marché du travail national. Pour les réfugiés qui recherchent un travail indépendant, ou dans les professions libérales, la Convention de 1951 certifie que le traitement doit être aussi favorable que possible et en tout état de cause au moins aussi favorable que celui qui est accordé aux étrangers en général²². Pour ce qui est de la sécurité sociale, la Convention de 1951 prévoit que les Etats accorderont aux réfugiés résidant légalement sur leur territoire le même traitement que celui qui est accordé à leurs nationaux concernant à la fois les droits fondamentaux du travail des travailleurs légalement employés et les prestations de l'Etat, telles que les indemnités de chômage, pensions de retraite, pensions d'invalidité prévues par les systèmes de sécurité sociale²³. Bon nombre d'Etats ont émis des réserves quant aux dispositions relatives à l'emploi et à la sécurité sociale, ce qui limite la portée juridique de ces dispositions.

59. Lorsqu'il ne pose aucun problème au plan juridique, l'accès des réfugiés au marché du travail et aux prestations de sécurité sociale peut, dans la pratique, être considérablement limité dans certains pays par des facteurs qui incluent la situation économique prévalente et les difficultés liées au développement que connaît le pays. Le HCR est particulièrement préoccupé par les obstacles qui s'opposent à l'accès aux droits prescrits, établis ou en vigueur, dans les pays qui ne connaissent pas ces difficultés.

²² Convention de 1951, art. 17 à 19 et art. 7 et 24. Voir également le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de 1966, art. 2 et 6 ; Charte sociale européenne de 1996.

²³ Convention de 1951, art. 24. Pour une analyse complète de cet article, voir entre autres *Interpretation Rights and Practices with Regard to Recognized Refugees in the Central European Countries*, (UNHCR), European Series, vol. 5, n°. 1, July 2000, pp. 240-5.

Comme au cours des années précédentes, la bureaucratie, un marché défavorable, des problèmes raciaux et liés à l'appartenance sexuelle, ainsi que la xénophobie dans divers pays de différentes régions, se sont conjugués pour empêcher l'accès à l'emploi. La préférence ouverte accordée aux nationaux, les restrictions quant au nombre de travailleurs étrangers pouvant être employés, les difficultés linguistiques et la non-reconnaissance des qualifications ont été manifestes à divers degrés au cours de cette période. Lorsqu'un emploi leur a été attribué, les réfugiés ont dû surmonter des obstacles administratifs tels que la nécessité de lier l'emploi à l'existence d'une adresse enregistrée, ce qui n'était pas possible. Les retards liés au processus consistant à délivrer des permis de travail ont également constitué un autre problème courant qui, dans un pays, a été résolu au cours de la période considérée en accordant simultanément le statut de réfugié et le permis de travail. Les mesures prises dans de nombreux pays pour lutter contre l'immigration clandestine, par exemple les sanctions prises contre des employeurs qui engagent des immigrants clandestins, ont eu, dans la pratique, une incidence négative sur les réfugiés résidant en toute légalité dans le pays.

60. Au cours de l'année écoulée, le HCR s'est beaucoup employé à faciliter l'exercice du droit au travail, particulièrement dans des pays dotés de ressources limitées. Parmi ces activités, il convient de citer (i) l'apprentissage des langues, la formation professionnelle, particulièrement pour les minorités ou les groupes désavantagés tels que les femmes chefs de famille ; (ii) la promotion de la reconnaissance des qualifications des réfugiés ; (iii) la promotion de petits projets d'activités génératrices de revenus ; et (iv) les conseils et l'assistance financière à ceux qui cherchent un emploi indépendant.

B. Bien-être, santé et alimentation

61. La Convention dispose que les réfugiés résidant légalement sur le territoire peuvent bénéficier d'une assistance sociale nationale et de systèmes de sécurité sociale sur la même base que les nationaux, sans avoir à remplir des conditions particulières de résidence locale ou d'affiliation pouvant être exigées des nationaux²⁴. Cela est d'autant plus important que la Convention permet certaines restrictions à l'obtention d'un emploi lucratif par les réfugiés. Les secours et l'assistance à ceux qui en ont besoin en raison de la maladie, de l'âge, l'handicap mental ou physique, ainsi que les soins médicaux sont tous prévus au titre de cette Convention.

62. Dans de nombreux pays, les programmes d'assistance et de sécurité sociale nationale sont très limités, voire absents. Dans ces situations, les secours fournis par le HCR, d'autres organisations internationales et les ONG ont dû se substituer à une capacité nationale limitée. Pour les pays en transition, où les systèmes d'assistance sociale et de soins de santé subissent de grandes restructurations et/ou souffrent d'un manque cruel de fonds, le HCR s'est efforcé de veiller à ce que cette assistance nationale et des soins de santé soient fournis de façon adéquate. Dans les pays dotés de régimes d'asile développés, les réfugiés ont généralement accès au système de sécurité sociale. Les demandeurs d'asile reçoivent également une assistance de base dans les domaines du logement, de l'alimentation et des soins de santé afin de pouvoir subsister pendant que leur demande d'asile est

²⁴ Convention de 1951, art. 23.

examinée.²⁵ La principale préoccupation du HCR a concerné la mise en oeuvre de politiques qui, dans les faits, restreignent les prestations de sécurité sociale pour dissuader de nouvelles arrivées, et qui, dans certains pays, ont des répercussions graves sur la capacité de survie des réfugiés.

63. Le VIH/SIDA est resté un risque de santé pour les populations réfugiées au cours de la période considérée. Lors d'une session spéciale sur le VIH/SIDA en juin 2001, l'Assemblée générale a reconnu que les populations déstabilisées par le conflit armé, les crises humanitaires et les catastrophes naturelles, en particulier les femmes et les enfants, étaient de plus en plus exposées à l'épidémie de VIH.²⁶ Les situations de réfugiés sont propices à des comportements sexuels forcés à haut risque, aux abus sexuels et aux viols. Le statut socio-économique précaire des femmes et des jeunes filles, ainsi que leur vulnérabilité face à la violence implique que les réfugiés se sont trouvés contraints d'accepter des relations sexuelles pour avoir accès à des services de base tels que vivres, abris, sécurité ou même pour pouvoir franchir une frontière. Lors de cette session spéciale, la communauté internationale s'est engagée à faire prendre conscience du VIH/SIDA, et à mettre en oeuvre des actions et des programmes de prévention, de soins et de traitement face à des situations d'urgence. Pour sa part, le HCR a ciblé les efforts sur la croissance exponentielle du problème en renforçant l'éducation et les services de santé génésique, particulièrement chez les jeunes réfugiés d'Afrique australe et en conjuguant ses efforts avec ceux des gouvernements accueillant les réfugiés.

C. Education

64. La Convention de 1951 reconnaît l'importance attachée à l'éducation de tous les enfants en veillant à ce que les réfugiés aient droit au même traitement que les nationaux concernant l'enseignement primaire. Pour les autres types d'éducation, elle prévoit le traitement le plus favorable possible et, en tout état de cause, au moins aussi favorable que celui qui est accordé aux étrangers en général. La Convention dispose qu'aucune condition de résidence légale ne doit être prévue dans ce cas.

65. En général, l'accès des enfants réfugiés à l'enseignement primaire est respecté, bien que, dans la pratique, les conditions du déplacement et les contraintes en matière de ressources aient continué à entraver sa mise en oeuvre. Au cours de l'année écoulée, un grand nombre de pays ont commencé à accorder l'accès à l'éducation aux réfugiés et aux demandeurs d'asile, dans certains cas à titre onéreux, comme à la population locale. Un pays d'Asie centrale qui n'est pas partie à la Convention a également accordé à tous les enfants réfugiés enregistrés auprès du HCR un accès libre aux écoles publiques de l'endroit où ils vivent.

66. L'éducation dans les camps reste hérissée de difficultés. Du fait de l'absence des conditions de sécurité requises pour la scolarisation, en raison de barrières culturelles et pratiques, de coupures dans les programmes du HCR, les entraves à l'éducation ont touché toutes les classes d'âge. Parmi les projets couronnés de succès, il convient de mentionner ceux qui ont

²⁵ Voir *l'Accueil des demandeurs d'asile, y compris les normes de traitement dans le contexte des différents systèmes d'asile* (EC/GC/01/17), Consultations mondiales, septembre 2001.

²⁶ Session spéciale de l'Assemblée générale sur le VIH/SIDA, *Declaration of Commitment on HIV/AIDS Global Crisis - Global Action*, June 2001, par. 75-6.

eu pour but de dispenser un enseignement de survie tel que la prise de conscience du danger des mines tout en favorisant l'alphabétisation et en fournissant un appui psychosocial.

67. Les efforts de certains pays de différentes régions ont ciblé les fillettes afin qu'elles aient droit à l'éducation sur un pied d'égalité avec les garçons. Les possibilités d'éducation pour les enfants réfugiés souffrant de handicaps et les programmes visant à répondre aux besoins éducatifs particuliers des enfants réfugiés de minorités ethniques ont été mis au point par le HCR et les ONG partenaires. Dans d'autres pays, les initiatives ont essentiellement porté sur des cours d'alphabétisation pour adultes, l'accès à l'enseignement secondaire et supérieur pour les réfugiés et la reconnaissance des qualifications ainsi que l'accès aux bourses. Compte tenu de la contribution importante de l'éducation pour la qualité de la vie de la personne mais également pour faciliter l'intégration, la réhabilitation et la réconciliation ainsi que l'établissement de la paix, le HCR a fondé le Fonds d'éducation pour les réfugiés en décembre 2000. Il a pour but de promouvoir l'enseignement secondaire et supérieur en apportant un appui aux établissements que fréquentent les réfugiés et en accordant des bourses aux réfugiés pour leurs études supérieures.

V. PROTECTION DES PERSONNES PARTICULIEREMENT VULNERABLES

68. La Convention ne se réfère pas spécifiquement à des groupes particuliers de personnes se trouvant aux prises avec des problèmes spécifiques lorsqu'elles sont déplacées de force. Pourtant il y a des personnes dont les besoins de protection peuvent nécessiter une réponse adaptée assortie de garanties supplémentaires. Parmi ces personnes, on compte les femmes chefs de famille, les personnes ayant survécu à la violence sexuelle et fondée sur l'appartenance sexuelle, les femmes qui enfreignent l'ordre moral de leur société et risquent la persécution, les femmes enceintes, les enfants non accompagnés, les adolescents, les personnes ayant survécu à la torture, les handicapés et les personnes âgées.

69. Lorsque les réfugiés arrivent, l'enregistrement indépendant de tous les réfugiés est particulièrement important pour les groupes vulnérables afin de leur garantir un accès à la protection et à l'assistance et, ultérieurement, aux solutions durables. L'enregistrement des mariages et des naissances dans les camps et leur reconnaissance par les Etats hôtes et les Etats d'origine et de réinstallation au moment de la mise en oeuvre des solutions sont particulièrement importants pour éviter les problèmes d'apatridie.²⁷ Reconnaissant l'importance d'intégrer les préoccupations relatives à l'appartenance sexuelle dès le début d'une situation d'urgence, le HCR a inclus des conseillers en matière de parité dans les équipes de réponse d'urgence afin d'installer les services et les équipements sur des sites plus sûrs, répondant aux besoins et aux priorités des femmes et des hommes. Le HCR a établi des réseaux dans plusieurs régions qui permettent la mise en oeuvre de programmes spécifiquement destinés aux femmes. Une équipe chargée des questions relatives à l'appartenance sexuelle et aux enfants, constituée

²⁷ Voir *Aspects pratiques de la protection physique et juridique eu égard à l'enregistrement* (EC/GC/01/6), Consultations mondiales, mars 2001, par. 2 et 7. Voir également les *Activités du HCR dans le domaine de l'apatridie : rapport intérimaire* (EC/51/SC/CRP.13), par. 14 à 21.

au cours de la période considérée dans un pays d'asile, a permis d'adopter des garanties spécifiques pour lutter contre les abus domestiques ou les situations conduisant à la prostitution forcée.²⁸

A. Femmes vulnérables

70. Les femmes et les jeunes filles, victimes de la traite et laissées pour compte au bord du chemin ont des besoins de protection aigus, ce qui exige du HCR qu'il leur trouve un logement sûr, qu'il protège les témoins et les victimes de la traite et qu'il négocie la question de la délivrance de papiers pour leur permettre un retour dans la sécurité.²⁹

71. Au cours de la période considérée, le viol, la violence domestique et les autres agressions sexuelles et fondées sur l'appartenance sexuelle n'ont cessé de constituer un problème majeur dans les camps de réfugiés. Ces dernières années, le HCR a dévolu une attention accrue à la mise au point de nouvelles réponses opérationnelles. Une évaluation récente a conclu que la fourniture de bois de chauffage et d'autres mesures de ce type pouvaient être utiles dans certains cas, mais le contexte d'ensemble du viol, de la violence et de l'insécurité des femmes et des jeunes filles doit toujours être étudié. Elle a recommandé que l'on se penche tout spécialement sur l'amélioration de la sécurité à l'intérieur comme à l'extérieur des camps et que l'on renforce les mesures pour poursuivre en justice les auteurs de ces violences³⁰. Le HCR a renforcé ses activités en matière de formation des corps de police, a conseillé des victimes et a accordé un appui juridique local pour que ces personnes puissent ester en justice.

72. Une grande conférence interinstitutions sur la violence sexuelle et fondée sur l'appartenance sexuelle s'est tenue à Genève en mars 2001. Les délégués ont entendu les progrès accomplis, ont évalué l'impact des politiques sur les réfugiés et les personnes déplacées à l'intérieur du territoire et ont identifié les leçons apprises et les politiques à adopter. Il a été convenu de mettre à jour les principes directeurs du HCR sur cette question.³¹ Un petit guide pratique, étape par étape, à l'intention des fonctionnaires du HCR chargés de la protection, a été publié dès la fin de la Conférence.

73. A un autre niveau, le HCR s'est employé à sensibiliser les gouvernements sur l'importance d'accorder aux femmes demandeurs d'asile la possibilité de soumettre une demande d'asile séparée de celle de l'homme chef de famille et d'utiliser des interlocutrices et des interprètes féminines pour interviewer les femmes demandeurs d'asile. Bon nombre de pays ont déjà prévu de répondre à ce besoin bien que le manque de ressources, y compris dans les pays dotés de systèmes d'asile émergents, pose problème au niveau de la mise en oeuvre. Au cours de la période considérée, des principes directeurs en matière d'asile selon l'appartenance sexuelle ont été publiés par un Etat européen, ce qui complète les principes directeurs existants sur

²⁸ Voir le Guide pratique du HCR en matière d'auto-prise en charge : bonnes pratiques du HCR sur l'intégration de l'égalité entre les sexes, juin 2001 ; voir également *Les femmes réfugiées et l'intégration de la parité* (EC/51/SC/CRP.17).

²⁹ *Activités du HCR dans le domaine de l'apatridie : rapport intérimaire* (EC/51/SC/CRP.13), par. 18.

³⁰ *Evaluation of the Dadaab Firewood Project, Kenya* (EPAU/2001/08), juin 2001.

³¹ *Violences sexuelles contre les réfugiés : Principes directeurs sur la prévention et la réponse*, 1995.

cette question dans plusieurs autres juridictions. Comme autre exemple de meilleure pratique, citons la prise de conscience de l'importance d'intégrer les besoins spécifiques dans les programmes mis en oeuvre dans un pays d'Asie centrale, moyennant l'allocation de fonds aux personnes les plus vulnérables, y compris les ménages dont le chef de famille est une femme seule et les familles comptant des membres handicapés ou atteints d'une maladie grave.

B. Enfants

74. Les enfants sont parmi les personnes les plus vulnérables lorsque leur famille et leur communauté sont contraintes de fuir la persécution et la violence. Les enfants âgés de moins de 18 ans représentent 45 % des réfugiés du monde et plus de 60 % dans plusieurs pays d'Afrique. Bien que l'accent de la communauté internationale sur les droits des enfants soit relativement récent, la Convention de 1989 relative aux droits de l'enfant est désormais proche d'une ratification universelle. Elle contient plusieurs dispositions consacrées aux enfants réfugiés qui, en tant qu'enfants, sont également les bénéficiaires de ces dispositions indépendamment de leur statut. En particulier, les Etats parties ont reconnu que les enfants doivent être parmi les premiers à recevoir une protection et une assistance et que le principe directeur de toute action en faveur des enfants réfugiés doit être l'intérêt supérieur de l'enfant et être conforme au principe de l'unité familiale.³² En tant que telle, cette Convention est un instrument important de la protection des enfants réfugiés, particulièrement dans les Etats qui ne sont pas parties à la Convention de 1951 et au Protocole de 1967.

75. Le déplacement peut perturber gravement les enfants qui perdent la sécurité de leur communauté et courent un risque de malnutrition, de maladie, de séparation de leur famille, de violence, d'agression et d'exploitation sexuelle, d'enlèvement ou d'enrôlement forcé dans les forces militaires. Au cours de l'année écoulée, l'enrôlement est resté un problème grave dans un certain nombre de pays, particulièrement en Afrique et en Asie du Sud. Le Conseil de sécurité a reconnu les liens entre le trafic illicite d'armes de petit calibre et d'armements légers et le conflit armé, reconnaissant que ce trafic peut prolonger le conflit et aggraver son impact sur les enfants, y compris ceux qui se trouvent dans les communautés réfugiées.³³ Une attention à ces questions a également été accordée lors de plusieurs manifestations importantes.³⁴ Le HCR et ses partenaires d'exécution ont participé à des projets dans plusieurs pays dévastés par la guerre pour réhabiliter les anciens enfants soldats, fournir un environnement sûr, des conseils psychosociaux ainsi qu'un enseignement élémentaire pour mieux les préparer à une vie normale.

76. Les adolescents réfugiés sont souvent un groupe négligé dans cette catégorie de réfugiés vulnérables. Ils sont un groupe ciblé aux fins d'enrôlement forcé. Il peut se révéler difficile de les placer dans des

³² Voir en particulier la *Convention relative aux droits de l'enfant*, art. 22 ; voir également les deux protocoles facultatifs ouverts à la signature en mai 2000 et les conclusions du Comité exécutif n° 24 (XXXII) de 1981, n° 47 (XXXVIII) de 1987 (par c) et d)), n° 84 (XLVIII) de 1997 (par. a)), n° 24 (XXXII) de 1981, n° 85 (XLIX) de 1998 (par. w)) et n° 88 (L) de 1999 (par. b))

³³ Résolution 1314 (2000) du Conseil de sécurité sur les enfants et le conflit armé.

³⁴ Conférence internationale sur les enfants touchés par la guerre, Winnipeg, Canada, septembre 2000 ; Séminaire de l'Union européenne sur les besoins spéciaux des enfants touchés par le conflit armé et le déplacement forcé, Nörrköping (Suède), mars 2001 et la Conférence des Nations Unies sur le trafic illicite d'armes de petits calibre et d'armements légers sous toutes ses formes, New York, juillet 2001.

familles d'accueil, ce qui est un problème tant dans les camps que s'ils cherchent asile dans le pays. L'accès à l'enseignement secondaire et supérieur, à la formation professionnelle et aux activités génératrices de revenus a été activement encouragé par le HCR comme moyen de favoriser l'exercice de leurs droits, de remédier aux difficultés en matière de protection et d'encourager une plus grande autosuffisance.

77. La détention des enfants demandeurs d'asile et/ou leur famille a suscité une préoccupation particulière pour le HCR dans le contexte de l'amélioration des dispositifs d'accueil. Dans un certain nombre de pays, les enfants et les adolescents séparés se sont trouvés dans une situation vulnérable face aux abus verbaux, physiques et sexuels, tant dans les centres de détention que dans les prisons où les adolescents ont été enfermés avec des prisonniers de droit commun. Le HCR a encouragé un autre mode d'hébergement sûr conformément à son principe selon lequel la détention des mineurs ne doit intervenir qu'en dernier recours, pour la durée la plus courte possible et sur une base clairement définie dans la législation nationale, conformément aux normes et principes généraux du droit international relatif aux droits de l'homme.³⁵

78. Reconnaissant l'importance de l'unité familiale, les Etats traitent généralement les mineurs accompagnés dans des familles comme des réfugiés lorsque l'un des parents est reconnu comme tel. Lorsqu'il est question de regrouper les membres de la famille, toutefois, des problèmes se sont fait jour du fait de différences importantes entre la définition généralement large de la famille appliquée dans bon nombre de pays d'origine et le concept plus étroit de famille nucléaire appliqué par d'autres pays d'asile. La définition plus large de la famille, comprenant par exemple les parents à la charge de chaque époux, a été reconnue en droit, ce qui constitue une avancée notoire. Il est toutefois préoccupant de voir la réticence de certains Etats à faciliter le regroupement familial ainsi que des problèmes dans certaines juridictions où la possibilité du regroupement familial est liée au statut de réfugié et non aux statuts complémentaires. La fourniture des papiers requis et la preuve du lien de parenté ou du mariage n'ont cessé de présenter des difficultés pour les réfugiés dans certains pays alors que les procédures administratives dans d'autres pays sont restées indûment longues.

C. Enfants séparés de leurs parents ou de leurs parents nourriciers

79. Les besoins de protection des enfants réfugiés et des enfants demandeurs d'asile séparés de leurs deux parents ou de leurs parents nourriciers ont reçu une attention particulière au cours de la période considérée. En octobre 2000, le HCR et Save The Children Alliance ont publié une déclaration de bonnes pratiques commune dans le cadre de leur programme en Europe concernant les enfants séparés. Les deux organisations travaillent actuellement avec l'UNICEF, le Comité international de la Croix-Rouge et

³⁵ Principes directeurs sur la détention des demandeurs d'asile, 1996 ; *Détention des demandeurs d'asile et des réfugiés : le cadre, le problème et la pratique recommandée* (EC/49/SC/CRP.13), juin 1999.

d'autres institutions pour arrêter un ensemble de principes directeurs, de normes et de politiques interorganisations sur les enfants non accompagnés et séparés d'ici à la fin de 2001.³⁶

80. Le point de départ est le principe de l'intérêt supérieur exigeant que les enfants séparés ne se voient pas refuser l'entrée ou ne soient pas renvoyés aux points d'entrée et qu'un gardien ou un conseiller soit nommé dès que l'enfant séparé est identifié. Parmi les approches dont il convient de se féliciter, on peut citer l'accord donné par un pays d'exempter les enfants séparés demandeurs d'asile des procédures d'admissibilité et de permettre à ceux qui ont obtenu le statut de réfugié d'être rejoints par leurs parents. Autre approche recommandée, l'établissement d'un système en vertu duquel les étudiants affectés dans les antennes de conseils juridiques ont l'autorisation d'assurer la garde d'enfants et d'adolescents demandeurs d'asile. Dans de nombreux pays, le HCR et ses partenaires ont mis en place des programmes de recherche et de regroupement de familles à l'intention des enfants réfugiés séparés. Lorsque la recherche n'a pas abouti, les options d'intégration sur place ont été examinées.

VI. RESPONSABILITES DES REFUGIES

81. La Convention de 1951 spécifie que les réfugiés ont des obligations et des devoirs envers le pays hôte. Cela traduit la nécessité de ce que les réfugiés ne soient pas vus et ne se voient pas comme une catégorie non reconnue en droit. Bien qu'ils constituent une catégorie spéciale de non-nationaux, ils sont liés par les lois du pays hôtes de la même façon que tout autre personne présente sur le territoire. S'ils transgressent la loi ou enfreignent l'ordre public dans leur pays d'asile, ils sont totalement responsables devant la loi intérieure, même lorsqu'ils ont un statut de réfugié. Leurs devoirs sont établis plus en détail dans la Convention de l'OUA de 1969, qui précise, entre autres, que tout réfugié doit s'abstenir de toute activité subversive contre l'un des Etats membres de l'OUA³⁷.

82. Le HCR s'emploie avec les Etats à informer les réfugiés et les demandeurs d'asile de leurs obligations. L'activité à cet égard, au cours de la période considérée, s'est centrée sur la formation aux droits et la prise de conscience des responsabilités, les conseils individualisés complétés par des campagnes d'information plus larges parmi les réfugiés et les demandeurs d'asile. Les personnels, les gouvernements et le HCR ont été invités à se pencher conjointement sur les problèmes des réfugiés dans les camps, leur demandant en particulier de ne pas s'engager dans des activités subversives ou mercenaires. Il y a également eu des programmes conjoints dans certains pays, pour encourager une coopération plus étroite de la part du demandeur d'asile lorsqu'il entame une procédure d'asile³⁸.

³⁶ Voir également les *Enfants réfugiés : Principes directeurs sur la protection et l'assistance*, 1994 ; *Principes directeurs sur les politiques et procédures concernant les enfants non accompagnés en quête d'asile*, février 1997 ; *Enfants séparés cherchant l'asile au Canada*, Délégation du HCR, Ottawa, juillet 2001.

³⁷ Convention de 1951, art. 2 ; Convention de l'OUA, art. 3. Voir également le *Guide sur les procédures et critères concernant la détermination du statut de réfugié*, 1979, réédité en 1992, par. 205.

³⁸ Processus d'asile : procédures d'asile justes et efficaces (EC/GC/01/12, par. 34-37), Consultations mondiales, juin 2001.

VII. IDENTIFIER LES REFUGIES

A. Interprétation de la définition du réfugié

83. A l'époque de la Société des Nations, la notion de persécution ne figurait pas en tant que telle dans les instruments internationaux relatifs aux réfugiés. Le terme de réfugié était plutôt appliqué à des groupes d'individus spécifiques se trouvant à l'extérieur de leur pays d'origine pour différentes raisons et ne bénéficiant pas de la protection d'un autre Etat. Le terme de "persécution" figure pour la première fois dans un instrument relatif aux réfugiés en 1946, dans la constitution de l'Organisation internationale pour les réfugiés. Cette constitution identifiait encore certaines catégories d'individus comme des réfugiés mais, en même temps, incluait une définition plus générale liant la notion de "réfugié" à un refus de retourner dans le pays d'origine pour des raisons incluant la crainte de persécution. La définition du réfugié établie dans l'article 1 de la Convention de 1951, et complétée par le Protocole de 1967, reprend ces différentes définitions et en donne une universellement applicable.

84. Au fil des ans, chacun des éléments de la définition du réfugié de la Convention de 1951 a subi un examen politique et juridique détaillé à mesure que les Etats se sont efforcés de travailler dans le cadre de ces paramètres. Le Guide du HCR sur les procédures et critères concernant la détermination du statut de réfugié a été précieux à cet égard. Le Guide établit clairement toutefois que, si la définition a des éléments constitutifs, elle retient néanmoins une approche équilibrée et holistique concernant son application, influencée par les corps de droit y relatifs, y compris les principes appropriés du droit relatif aux droits de l'homme.³⁹ Les problèmes de définition clés sont examinés dans le cadre des consultations mondiales en vue de promouvoir une interprétation plus cohérente de la Convention de 1951. En dernier ressort, il est prévu que les résultats de ces tables rondes aboutissent à un ensemble de principes directeurs pour compléter le Guide.

85. Dans un certain nombre de pays du monde, on a noté une tendance, ces dernières années, à confiner l'application de la définition du réfugié contenue dans la Convention de 1951 dans un cadre étroit, bien qu'il y ait eu des signes positifs dans certaines juridictions. Parmi les questions relatives à la définition qui ont reçu une attention accrue au cours de l'année écoulée, figurent les questions de la persécution relative à l'appartenance sexuelle, la fuite à l'intérieur du territoire ou le transfert, la portée de l'application des clauses d'exclusion et la pertinence de la définition de la persécution par des agents non étatiques. Concernant la persécution liée à l'appartenance sexuelle, on a noté un déplacement de priorités dans un certain nombre de pays de différentes régions en faveur d'une législation qui en fasse un motif de demande du statut de réfugié. Dans d'autres pays, cette interprétation est soutenue par la jurisprudence nationale. Certains Etats continuent néanmoins de répondre à ces besoins de protection en accordant un statut complémentaire⁴⁰. Concernant

³⁹ *Guide des procédures et critères relatifs à la détermination du statut de réfugié* ; voir également un examen de ces questions dans *Interpreting Article 1 of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees*, Department of International Protection, mai 2001.

⁴⁰ Voir *Formes complémentaires de protection* (EC/GC/01/18), Consultations mondiales, septembre 2001.

la persécution de la part d'agents non étatiques, dans les pays qui maintiennent que la Convention ne couvre pas cette question, il y a des signes positifs que cela pourrait changer, ou d'ailleurs, a déjà changé.

B. Etablissement et renforcement des processus d'asile

86. Bien qu'aucune disposition officielle ne soit prévue dans la Convention pour les procédures qui doivent être mises en place en vue de sa mise en oeuvre, il est largement accepté par les Etats que les procédures particulières de détermination du statut de réfugié soient indispensables à une mise en oeuvre pleine et entière. La raison en est qu'elles permettent à un Etat d'identifier ceux qui ont besoin de protection internationale en vertu de la Convention et ceux qui n'y ont pas droit ou ne la méritent pas⁴¹.

87. Signe encourageant au cours de la période considérée, de nombreux gouvernements de différentes régions du monde ont mis en oeuvre ou actualisé une législation garantissant l'accès aux procédures d'asile et à des normes adéquates de traitement au cours de la procédure. Cela a généralement eu lieu après une consultation du HCR et souvent avec son assistance directe. Des problèmes pratiques au niveau de la mise en oeuvre ont perduré dans certains pays, ce qui a conduit à l'établissement de commissions d'éligibilité ou comités pour les affaires de réfugiés assorties d'efforts de création de capacités de la part du HCR et de ses partenaires, d'une formation en matière de détermination du statut de réfugié et de différentes autres formes d'assistance, pour favoriser la cohérence du processus décisionnel dans les systèmes existants⁴².

88. Lorsque les procédures de détermination du statut de réfugié sont en place, les efforts spécifiques au cours de l'année écoulée ont été réorientés vers la réduction des arriérés au niveau des procédures de détermination de statut de réfugié. Selon la situation, le HCR a prêté son concours pour recruter et former du personnel additionnel, organiser des sessions extraordinaires d'organes décisionnels pour accélérer le processus d'appel et même au niveau de la prise de décision concernant des cas en suspens. L'application de procédures accélérées aux cas manifestement fondés, pratiquées dans certains Etats, mériteraient d'être reprises ailleurs. L'établissement de procédures accélérées pour les demandeurs d'asile les plus vulnérables constitue un précédent utile enregistré au cours de cette période.

89. Le HCR s'est concentré sur l'amélioration des compétences en matière de protection de son propre personnel, y compris dans le domaine de la détermination du statut aux termes du mandat, par le biais de deux nouveaux projets pilotes d'apprentissage, en matière de protection, lancés en cours d'année. Une meilleure gestion des procédures nationales de détermination de statut, entre autres pour minimiser les possibilités de fraude ou de corruption, ont reçu une attention particulière dans certains pays. Parmi les mesures adoptées, il convient de citer les démarches pour dépersonnaliser la prise de décisions, établir un roulement pour la prise de responsabilités

⁴¹ Voir *Processus d'asile : procédures d'asile justes et efficaces* (EC/GC/01/18), septembre 2001.

⁴² Voir *Renforcement des capacités de protection dans les pays hôtes* (EC/GC/01/19), Consultations mondiales, septembre 2001.

afin de renforcer la supervision mutuelle, établir un mécanisme d'examen des plaintes et organiser de nouveaux ateliers de détermination du statut de réfugié dans un souci d'uniformité.

90. Dans un certain nombre de pays dotés de régimes d'asile, des efforts substantiels ont été faits pour harmoniser la législation et la pratique, afin d'établir des normes et des définitions communes. Ces efforts ont été particulièrement évidents en Europe occidentale. Au sein de l'Union européenne, un accord a été conclu sur des questions telles que la protection temporaire et la responsabilité des transporteurs, des projets de directives étant en cours de discussion sur tout un éventail d'autres questions. Ces normes de l'Union européenne sont également intégrées dans la législation des Etats, ayant déposé une demande d'adhésion à l'Union européenne. En Amérique latine, les Etats membres du marché commun du Sud (Mercosur) ainsi que la Bolivie et le Chili, ont adopté la Déclaration de Rio de Janeiro sur l'harmonisation des politiques d'asile et des cadres juridiques en novembre 2000. Un texte de loi modèle sur les réfugiés est également préconisé par le HCR dans ces pays. Une base de données juridiques en langue espagnole a été établie et coordonnée par le bureau du HCR au Costa Rica, et constitue un instrument clé pour l'harmonisation ultérieure de la promotion du droit des réfugiés dans les pays hispaniques.

VIII. ELARGIR LA PORTEE DE LA CONVENTION

91. Les paragraphes précédents fournissent une information sur le degré de respect des dispositions de la Convention de 1951 par les Etats parties et les mesures prises au cours de l'année écoulée pour renforcer ou favoriser sa mise en oeuvre plus stricte. Par ailleurs, le HCR s'est efforcé d'élargir la portée du régime en encourageant de nouvelles adhésions à la Convention et au Protocole de 1967 ainsi qu'aux deux Conventions relatives à l'apatridie dont le HCR est également responsable.

92. Dans toutes les régions du monde, 141 Etats sont devenus parties à la Convention de 1951 et/ou au Protocole de 1967. Jusqu'en août 2001, la Trinité-et-Tobago, la République fédérale de Yougoslavie et le Bélarus sont devenus parties à la Convention et au Protocole.⁴³ D'autres pays oeuvrent à sa ratification ou ont déjà franchi le stade de l'approbation parlementaire. Depuis le lancement de la campagne d'adhésion en octobre 1998, sept Etats ont adhéré ou succédé à la Convention de 1951 et six Etats au Protocole. L'adhésion est, en fait, la première étape vers un régime international de protection des réfugiés plus complet et plus efficace. Il peut faciliter la mobilisation de l'appui international aux pays hôtes et il contribue à l'application cohérente et plus équilibrée au plan mondial des normes de protection. Dans ce sens, ces instruments sont indispensables à un partage de la charge et des responsabilités plus équitable. Certains Etats, toutefois, continuent de maintenir des réserves concernant l'adhésion à ces instruments en avançant qu'ils respectent déjà les principes de protection et que l'adhésion n'est donc pas nécessaire. D'autres se sont déclarés préoccupés par une charge additionnelle éventuelle qui en résulterait.

⁴³ La République fédérale de Yougoslavie a succédé en mars 2001 à environ 200 traités, y compris les instruments relatifs aux réfugiés en tant qu'Etat successeur de l'ex-République socialiste fédérale de Yougoslavie.

93. Bien que le nombre des adhésions ait été décevant, les efforts pour encourager de nouveaux Etats à adhérer se sont poursuivis tout au long de la période considérée. Ils incluent l'organisation de séminaires de formation à l'intention des fonctionnaires gouvernementaux et des ONG nationales, centrés sur le droit des réfugiés et la détermination du statut de réfugié. Des activités et des ateliers de promotion ont également été organisées conjointement avec les instituts chargés des droits de l'homme et les commissions nationales des droits de l'homme. Le HCR a accueilli les délégations gouvernementales et les groupes parlementaires d'Etats envisageant d'adhérer à la Convention et à son Protocole au Siège, passant en revue avec eux la législation qui pourrait intégrer les dispositions et les normes de la Convention dans le droit interne. Le HCR a également travaillé en étroite coopération avec l'Union interparlementaire pour élaborer un guide sur la Convention et la protection des réfugiés à l'intention des membres du parlement. Différentes représentations bilatérales et multilatérales se sont également poursuivies au cours de la période considérée.

94. On espère que la réunion ministérielle prévue pour décembre 2001 dans le cadre des Consultations mondiales sur la protection internationale sera l'occasion pour davantage d'Etats d'annoncer le début ou la fin des procédures de ratification ainsi que la levée des réserves à la Convention et/ou au Protocole.

95. Dans le cadre d'une initiative connexe, le HCR a activement préconisé l'adhésion à la Convention de 1954 relative au statut des apatrides ainsi que la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie.⁴⁴ Au cours de la période considérée, la République fédérale de Yougoslavie a succédé à la Convention de 1954 et le Guatemala a ratifié les Conventions de 1954 et de 1961. Depuis 1998, dix Etats ont adhéré ou succédé à la Convention de 1954 et cinq à la Convention de 1961 ce qui porte le nombre total d'Etats parties à 53 et 24 respectivement.

IX. LA CONVENTION ET LES SOLUTIONS

96. L'objectif ultime de tous les efforts de protection est la reprise d'une vie normale. Une orientation vers les solutions est inhérente aux dispositions de la Convention sur la cessation, l'assimilation et la naturalisation.⁴⁵ Il n'y a pas de hiérarchie formelle entre les solutions durables traditionnelles, soit le rapatriement librement consenti, l'intégration sur place et la réinstallation.⁴⁶ En fait, le rapatriement librement consenti est devenu la solution la plus satisfaisante des trois lorsqu'elle est réalisable. Souvent, une combinaison de solutions dans le cadre d'une approche globale sera nécessaire pour résoudre de façon durable une situation de réfugiés.

⁴⁴ Voir *Activités du HCR dans le domaine de l'apatridie : rapport intérimaire* (EC/51/SC/CRP.13, par.5) ; *Evaluation du rôle et des activités du HCR sur les questions relatives à l'apatridie* (EPAU/2001/09), juillet 2001.

⁴⁵ Convention de 1951, art. 1 C et 43 respectivement. Bien que la cessation du statut de réfugié ne soit pas en soi une solution durable, la mise en oeuvre couronnée de succès d'une solution durable, que ce soit moyennant le rapatriement librement consenti, l'intégration sur place ou la réinstallation conduira normalement à la cessation du statut de réfugié.

⁴⁶ Statut du HCR, chapitre I, par. 1.

A. Rapatricement librement consenti

97. Le rapatriement librement consenti, lorsqu'il est réalisable est largement reconnu comme la solution durable la plus souhaitable.⁴⁷ Il requiert toutefois un niveau élevé d'engagement politique pour résoudre les situations souvent complexes et prolongées dans les pays d'origine ainsi que l'engagement à mettre en place un cadre juridique et socio-économique propice au retour dans la sécurité et la dignité. Pour être couronné de succès, le rapatriement librement consenti requiert la combinaison de mesures de la part des différents acteurs, allant en général de mesures d'établissement de la confiance, par le biais d'activités de création de capacités juridiques et judiciaires jusqu'à la conclusion d'accords formels de rapatriement librement consenti, l'établissement de modalités de suivi efficace des rapatriés et l'élaboration d'ensembles de réintégration ciblés dans le pays d'origine. La coopération interinstitutions en est généralement une composante essentielle.

98. Au cours de la période considérée, le HCR a déployé des efforts concertés pour promouvoir ou du moins faciliter le rapatriement librement consenti dans un certain nombre de situations. En Afrique orientale, dans le Sud de l'Europe orientale, en Asie centrale et du Sud, des groupes de réfugiés ont été en mesure de rentrer chez eux après avoir passé plusieurs années en exil. Le HCR a fourni une information et des conseils à différents groupes de réfugiés concernés pour leur permettre de se prononcer librement et en toute connaissance de cause sur l'option du retour. Les "visites destinées à se rendre compte de la situation" ont été facilitées pour permettre aux réfugiés d'évaluer les conditions avant le retour, les programmes de "discussion à bâtons rompus" ont permis aux rapatriés de dialoguer avec les communautés réfugiées et des lignes d'autobus à travers la frontière ont rétabli le contact entre les communautés. L'identification et la levée des obstacles administratifs et juridiques ont constitué dans plusieurs de ces situations un facteur crucial pour promouvoir le retour. Le HCR a participé, par exemple, à l'élaboration d'une législation foncière appropriée et à mettre au point des mesures visant à étayer sa mise en oeuvre dans un certain nombre de pays.⁴⁸ Le HCR a coopéré à la vérification de la nationalité des membres d'une ancienne population réfugiée, ce qui constitue une avancée importante vers la résolution d'une situation prolongée. Des ensembles d'aide à la réintégration ont été fournis par le HCR dans d'autres situations. Ils incluent des projets d'activités génératrices de revenus centrés sur la collectivité, des programmes d'abris et la distribution d'ensembles d'auto-assistance, bénéficiant également à la population locale afin de contenir tout ressentiment éventuel concernant un traitement discriminatoire en faveur des rapatriés.⁴⁹ Une version actualisée du cadre opérationnel du HCR pour les activités de rapatriement et de réintégration a été publiée l'année dernière pour guider les stratégies de rapatriement et de réintégration du HCR.

99. Des revers ont également été enregistrés, toutefois, dans certaines opérations où le rapatriement était imminent ou en cours. La reprise des

⁴⁷ Voir les conclusions du Comité exécutif n^{os} 85 (XLIX), par. gg) de 1998, 87 (L), par. r) de 1999 et 89 (LI) de 2000.

⁴⁸ Voir Refugee Survey Quarterly special issue on housing and property restitution for returnees, vol. 19, n^o 3, 2000 ; Centre on Housing Rights and Evictions, Housing and Property Restitution for Refugees and Internally Displaced Persons: International, Regional and national Legal Resources, Geneva, May 2001.

⁴⁹ Voir la *Réintégration : un rapport intérimaire* (EC/51/SC/CRP.5).

hostilités, l'absence de règlements politiques durables ou l'instabilité permanente se sont révélés être des obstacles majeurs au succès du rapatriement, interrompant la fourniture d'une assistance humanitaire, ou entraînant de nouveaux déplacements. Dans un cas, les manoeuvres d'intimidation et de coercition ont effectivement privé les groupes réfugiés restants de la possibilité de rentrer chez eux, malgré les mesures d'établissement de la confiance prises par le HCR, telles que les campagnes d'information de masse et la facilitation du dialogue entre les différentes communautés. Le HCR a dû reloger les réfugiés dans des sites plus sûrs où il était plus facile de les assister et d'assurer le suivi.

B. Intégration sur place

100. L'intégration sur place⁵⁰ reste une solution durable importante dans un certain nombre de situations bien que sa mise en oeuvre requiert un investissement dans les mesures d'établissement de la confiance, particulièrement auprès des communautés locales, ainsi que la mobilisation de motivations socio-économiques, dans le cadre du partage international de la charge et des responsabilités. Cette solution a le plus de chances de succès lorsqu'elle s'intègre dans une stratégie globale de solutions durables. Le défi est d'exploiter au maximum le potentiel des réfugiés au service des communautés locales, afin qu'ils deviennent des acteurs à part entière du développement des localités et des régions.

101. Plusieurs pays d'Europe, d'Afrique et des Amériques ont entrepris ou intensifié des efforts visant à présenter des possibilités d'intégration sur place aux réfugiés qui, pour diverses raisons, ne pouvaient rentrer dans leurs pays d'origine respectifs dans un avenir proche. Ces efforts ont été particulièrement couronnés de succès, dans les pays où les réfugiés autosuffisants étaient notoirement capables de contribuer à leur communauté hôte, en tant que source de main d'oeuvre et d'expérience et en tant que consommateurs de biens locaux. Dans un certain nombre de pays en développement dotés de ressources limitées, le fait d'aider les réfugiés à devenir autosuffisants a permis d'obtenir un accroissement de l'aide extérieure et à attirer des projets de développement bénéficiant à l'ensemble de la communauté. Dans d'autres situations où les réfugiés étaient auparavant hébergés dans des camps et des zones d'installation de réfugiés pendant de longues périodes, la marche vers l'autosuffisance leur a redonné un sens de la productivité et a réduit les problèmes de sécurité associés à l'existence des camps.

102. Au cours de la période considérée, le HCR a conduit un certain nombre d'études couvrant les populations réfugiées urbaines et les populations réfugiées arrivées depuis longtemps, afin de mettre au point des mesures d'assistance ciblée pour promouvoir l'autosuffisance et développer le potentiel d'intégration. Cela s'est traduit par des programmes d'installation sur place, qui ont notamment impliqué des projets d'abri, des activités visant à développer les capacités et des projets de crédit. Les centres d'aide juridique financés par le HCR dans un certain nombre de pays ont fourni des conseils et une assistance juridique aux réfugiés optant pour la nationalisation, ce qui a ouvert la voie à une intégration permanente. Dans

⁵⁰ Convention de 1951, art. 34, voir également K. Jacobsen, *The forgotten solution: Local Integration for Refugees in Developing countries*, New Issues in Refugee Research, Working Paper n° 45, UNHCR, Geneva, July 2001.

les pays dotés de ressources limitées, les ensembles d'intégration du HCR ont généralement inclus un appui sous la forme de formation professionnelle, de projets et d'activités génératrices de revenus, de distribution de semence et d'outils agricoles de base, ainsi que des projets d'assistance juridique pour faciliter l'allocation de terres et la régularisation du statut.

C. Réinstallation

103. La réinstallation est à la fois un instrument de protection internationale et une solution durable. Elle renforce le principe du premier asile et contribue à résoudre les problèmes de réfugiés prolongés dans un esprit de solidarité internationale et de partage des responsabilités. En tant que telle, elle fait partie intégrante d'un éventail global de réponses et est un complément et non pas un substitut à la fourniture de l'asile.

104. Il y a aujourd'hui 18 pays sur la plupart des continents qui offrent des places de réinstallation. Tout en travaillant à la constitution des capacités de ces Etats nouveaux ou émergents, le HCR a examiné, au cours de la période considérée, une expansion ultérieure de la réinstallation moyennant l'identification et la constitution de futurs pays de réinstallation, ainsi que la quantité et la qualité des places de réinstallation dans les pays de réinstallation existants⁵¹. Un expert de la réinstallation a donc été déployé en Amérique latine pour travailler directement avec les gouvernements des nouveaux pays de réinstallation. Cela a conduit aux premières missions de sélection dépêchées vers plusieurs pays d'asile à l'extérieur de la région.

105. Le HCR a intensifié ses efforts pour veiller à ce que les politiques et les critères de réinstallation soient appliqués de façon cohérente et transparente dans le monde entier et afin de renforcer la réactivité, particulièrement dans les situations d'urgence, par le biais de modalités adaptées aux présentations de cas prioritaires⁵². On a également recensé des efforts pour promouvoir une plus grande flexibilité dans l'acceptation des critères de réinstallation du HCR. Cela a été particulièrement crucial pour les réfugiés qui se trouvent dans une zone grise depuis de nombreuses années, et pour les *réfugiés "prima facie"* ayant des besoins de protection particuliers dans le pays d'asile. Les jeunes adolescents constituent une catégorie de réfugiés qui peut se révéler difficile à réinstaller. Signe encourageant, un groupe de 2000 jeunes, y compris un groupe de mineurs, a été réinstallé à la fin de juillet 2001 aux Etats-Unis. Ce groupe avait reçu le surnom de "garçons perdus" du fait de leurs déplacements répétés en Afrique orientale.

106. L'importance d'efforts d'accueil et d'intégration plus concertés, en faveur des réfugiés réinstallés, a été reconnue lors d'une Conférence internationale à Norrköping, en Suède, en avril 2001. Cette réunion a permis de faire avancer les processus de réinstallation et d'intégration et de renforcer les liens officiels et officieux entre les pays de réinstallation traditionnels et émergents. Outre le fait qu'elles aient inspiré différentes

⁵¹ Outre les 10 pays traditionnels de réinstallation (Australie, Canada, Danemark, Finlande, Pays-Bas, Nouvelle-Zélande, Norvège, Suède, Suisse et les USA), huit nouveaux ont été recensés depuis 1997 (Argentine, Bénin, Brésil, Burkina Faso, Chili, Islande, Irlande et Espagne).

⁵² Voir *les Nouvelles orientations pour une politique et une pratique en matière de réinstallation* (EC/51/SC/INF.2). Voir également *l'Utilisation de la réinstallation pour répondre aux besoins de solutions durables*, Consultations annuelles tripartites sur la réinstallation, juin 2001.

initiatives de collaboration, les conclusions et recommandations de la réunion devraient être prochainement intégrées dans un additif au Manuel de réinstallation du HCR.

X. PERSPECTIVES

107. La Convention de 1951 et son Protocole de 1967 constituent ensemble les instruments les plus complets adoptés à ce jour, au niveau universel, pour défendre les droits fondamentaux des réfugiés et régulariser leur statut dans les pays d'asile. En tant que tels, ils restent cruciaux pour le régime international de la protection des réfugiés. Afin de rallier le maximum d'adhésions, ils ont été élaborés avec soin, pour définir des normes minimales, sans imposer des obligations au-delà de celles que les Etats peuvent être raisonnablement censés assumer. Le Comité exécutif a toujours reconnu qu'ils constituent la pierre angulaire de la protection internationale et que, outre l'adhésion, l'application effective de leurs principes revêt la plus haute importance.

108. En cette année de 50^e anniversaire, il a été jugé important de présenter au Comité exécutif, sous la forme de cette note, un bilan général de la situation au plan de la mise en oeuvre de la Convention de 1951. Ce qui ressort des paragraphes précédents est que le respect de la Convention est toujours fort mais que sa mise en oeuvre, si l'on considère tout l'éventail de ses dispositions, varie et rencontre des obstacles aux formes et aux origines diverses.

109. Les obstacles à la mise en oeuvre ont toujours été, et restent, de trois sortes : socio-économiques, juridiques et politiques, et pratiques. Il y a des tensions inévitables entre les obligations internationales et les responsabilités nationales, dans la mesure où les pays appelés à accueillir un grand nombre de réfugiés, même sur une base temporaire, souffrent de graves difficultés économiques, d'un taux de chômage élevé, d'une baisse du niveau de vie, d'une pénurie de logements et de terres et/ou de catastrophes naturelles et causées par l'homme. Les obstacles juridiques à une mise en oeuvre adéquate incluent l'opposition ou les incohérences entre les législations nationales existantes et certaines obligations au titre de la Convention ; l'impossibilité d'intégrer la Convention dans le droit national par le biais d'une législation d'application spécifique ; ou la mise en oeuvre d'une législation qui définit non pas les droits des individus mais plutôt les pouvoirs conférés aux administrateurs chargés des réfugiés. Concernant ces derniers, cela signifie que la protection des droits des réfugiés devient l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire de la part des administrateurs plutôt que l'application de droits spécifiques édictés et garantis par le droit. Lorsque l'appareil judiciaire a un rôle important à jouer dans la défense des droits des réfugiés, des interprétations restrictives peuvent également être un obstacle à sa mise en oeuvre pleine et entière. Enfin, le maintien de la réserve géographique par certains pays constitue un obstacle grave à la mise en oeuvre efficace.

110. A un autre niveau, il y a des obstacles bureaucratiques, y compris des structures complexes inefficaces ou inappropriées pour le traitement des réfugiés, la rareté de la main-d'oeuvre en général ou d'administrateurs ayant reçu la formation adéquate et la non-existence d'experts concernant les questions relatives aux demandeurs d'asile et aux réfugiés. Enfin, il y a

certains problèmes de perception au niveau gouvernemental, y compris le fait que l'octroi de l'asile est une prise de position politique et peut être un facteur de tension dans les relations interétatiques.

111. Dans certains Etats, on recense des obstacles additionnels. Les dispositions de la Convention sont complètes dans certains domaines où la capacité et les ressources de l'Etat sont limitées. L'opinion publique ne comprend pas ou n'appuie pas toujours les efforts entrepris en faveur des demandeurs d'asile ou des réfugiés, particulièrement lorsqu'ils arrivent en grand nombre ou lorsqu'ils entrent par des voies illégales ou irrégulières. Assumer les responsabilités comme il se doit peut être fonction de la volonté politique et dépendre d'une politique gouvernementale qui, à son tour peut être influencée par des perceptions quant à l'intérêt national et les problèmes de nature géopolitique. L'imprécision du libellé d'un certain nombre de dispositions de la Convention - comme, de fait, celles de tout instrument de droit international - de faciliter l'interprétation ou l'application sélective, particulièrement lorsque les nouveaux dilemmes en matière de déplacement ne sont pas traités comme il convient dans le cadre de la Convention ou lorsqu'il y a une divergence entre les profils des groupes de demandeurs d'asile et le concept classique du réfugié.

A. Renforcer la mise en oeuvre - la voie à suivre

112. La protection internationale des réfugiés a été acceptée en tant qu'entreprise conjointe. Un aspect fondamental de cette entreprise est que la responsabilité d'assurer la protection peut très bien être largement partagée par un grand nombre, mais tout aussi bien n'être assumée par personne.

113. Le HCR s'est vu confier par la communauté internationale la responsabilité d'assurer la mise en oeuvre effective de la Convention et du Protocole dans le cadre global de son mandat de protection internationale. Conformément au paragraphe 8 a) de son Statut, à l'article 35 de la Convention et à l'article 2 du Protocole, le HCR encourage les gouvernements à saisir l'occasion du 50^e anniversaire pour accorder une attention concertée aux différents obstacles s'opposant à l'application de la Convention dans leurs pays respectifs et à prendre des mesures résolues pour renforcer sa mise en oeuvre. A cet égard, un certain nombre d'options se présentent. Elles vont d'un système mieux régularisé de présentation de rapports, de réunions périodiques des Etats parties pour passer en revue les problèmes et les progrès au niveau de la mise en oeuvre, et pour harmoniser les processus régionaux d'interprétation et d'application des principes. L'amélioration des dispositifs de suivi faciliterait la mise en oeuvre. Il est judicieux de se doter de bases d'appui locales pour le traitement équitable des réfugiés, l'une des possibilités à cet égard étant la création de conseils nationaux de réfugiés. De toute évidence, la mise en oeuvre est la plus satisfaisante lorsque les Etats adoptent des mesures législatives et administratives d'application spécifiques.

114. Il est fondamental que les Etats reconnaissent davantage et appuient activement le rôle de surveillance au HCR. Il est absolument nécessaire d'instaurer une coopération plus étroite dans la fourniture d'informations au

HCR sur les questions touchant à la protection des réfugiés dans les Etats parties, y compris dans le domaine des nouvelles lois et des nouveaux processus avant qu'ils n'entrent en vigueur.

115. Le renforcement de la mise en oeuvre est un défi à la fois politique et opérationnel. Il doit aller au-delà de la simple réaffirmation d'un engagement pour devenir l'identification de nouvelles voies à suivre. Un certain nombre d'idées en la matière ont été émises à la suite d'une table ronde d'experts organisée par le HCR à Cambridge en juillet 2000 en vue d'examiner la surveillance de la Convention conformément à l'article 35.⁵³ L'objectif ultime d'une surveillance et d'une mise en oeuvre renforcée est de se doter d'une plus grande capacité collective au niveau des Etats pour satisfaire les besoins de protection de tous les réfugiés.

B. Processus de Consultations mondiales

116. C'est également l'objectif, de façon plus générale, du processus des consultations mondiales du HCR lancé en octobre 2000⁵⁴. Tout en reconnaissant le rôle central de la Convention, les consultations s'efforcent de la soutenir en étudiant des considérations de politique plus larges, en renforçant la coopération internationale et en mettant au point des réponses pratiques aux problèmes des déplacements à multiples facettes de notre époque. Différentes réunions, dans le cadre des trois plate-formes parallèles des consultations, ont été brièvement mentionnées ci-dessus. En outre, six réunions régionales ont été organisées à ce jour, et la participation des réfugiés, en tant que parties prenantes clefs du système ainsi que des ONG, a été préconisée par le biais de dialogues et d'ateliers⁵⁵. Afin de renforcer la protection des réfugiés, en favorisant un partage des responsabilités au plan mondial, les objectifs des consultations mondiales sont de :

- promouvoir le développement progressif du droit international pour la protection des réfugiés ;
- universaliser les normes et éviter la compartimentalisation ;
- assurer une plus grande cohérence et complémentarité entre les instruments relatifs aux droits de l'homme et la Convention ;
- mettre en oeuvre le régime international de protection des réfugiés de façon plus efficace, par le biais d'un examen, d'un suivi et d'une assistance technique de meilleure qualité ;
- renforcer la surveillance de la Convention par le HCR ;
- favoriser la coopération internationale en partageant la charge et les responsabilités ;
- augmenter le nombre de parties prenantes dans le système.

⁵³ Voir <http://www.unhcr.org/issues/asylum/globalconsult/main.htm> pour les conclusions pertinentes de la Table ronde d'experts de Cambridge, juillet 2001.

⁵⁴ Dernière mise à jour disponible sur le site Web.

⁵⁵ Des réunions régionales se sont tenues à Prétoria (Afrique du Sud), Ottawa (Canada), Macao (Chine), Budapest (Hongrie), San Jose (Costa Rica) et au Caire (Egypte), une septième devant être organisée à Oslo (Norvège) en novembre 2001. La participation des réfugiés a été encouragée par un dialogue international avec 50 femmes réfugiées à Genève et un débat réunissant plus de 500 réfugiés à l'Assemblée nationale française à Paris, en juin 2001, alors qu'un forum de réfugiés en Europe doit se tenir à Rouen (France), en septembre 2001.

117. Les Consultations mondiales culmineront par une réunion ministérielle le 12 décembre 2001, bien que le processus en tant que tel se poursuive jusqu'à la mi-2002. La tâche sera alors de dresser un bilan des progrès accomplis, et de consolider les résultats dans un Agenda pour la protection internationale établissant le cadre global de la politique de protection qui servira de base à nos réalisations futures.