



EN PÉRIL

**PROTECTION INTERNATIONALE DANS
LE CONTEXTE DE LA DYNAMIQUE DES LIENS**
entre le conflit ou la violence et les catastrophes ou le changement climatique

VUE D'ENSEMBLE



EN PÉRIL

Protection internationale dans le contexte de la dynamique des liens
entre le conflit ou la violence et les catastrophes ou le changement climatique

par Sanjula Weerasinghe

Préparé pour le HCR avec le soutien du ministère des Affaires étrangères et
de la Division Sécurité humaine de la Confédération suisse



VUE D'ENSEMBLE

INTRODUCTION

L'histoire récente témoigne de mouvements transfrontaliers dans le contexte où conflits et/ou violences et catastrophes et/ou effets néfastes des changements climatiques s'entremêlent (pour les besoins du présent rapport, la notion de « dynamique des liens » désigne les interactions entre ces éléments). Les pays et régions touchés vont du Soudan du Sud à la Syrie, en passant par le bassin du lac Tchad et la Corne de l'Afrique, jusqu'en Amérique centrale et en Haïti. En dépit de cette réalité, la reconnaissance du fait que de nombreux facteurs sont à la base des mouvements humains et de la pertinence durable du droit des réfugiés pour assurer une protection internationale, de même que les recherches portant sur la pratique des États en matière de protection internationale relative au droit des réfugiés dans le contexte spécifique de la dynamique des liens, restent limitées. La présente étude jette les prémices des efforts visant à combler cette lacune dans les connaissances.

Cet aperçu (qui résume un rapport plus long disponible sur le site Web du HCR¹) énonce des recommandations, fondées sur la présente étude, visant à renforcer la mise en œuvre de la protection internationale relative au droit des réfugiés lorsque des mouvements transfrontaliers se produisent dans le contexte de la dynamique des liens. Les recommandations sont conçues de manière à faire avancer la réflexion et la discussion sur des solutions juridiques, politiques et pratiques, dans le cadre des engagements décrits dans les Orientations stratégiques du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) 2017-2021, la Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants et le Pacte mondial sur les réfugiés, ainsi que dans le cadre des priorités énoncées dans le programme de l'initiative Nansen pour la protection des personnes déplacées au-delà des frontières dans le contexte des catastrophes et du changement climatique.

¹<https://www.unhcr.org/protection/globalconsult/5c1ba88d4/39-harms-way-international-protection-context-nexus-dynamics-conflict-violence.html?query=nexus%20study>

Le rapport décrit la protection *internationale* : (1) sur la base du cadre *juridique relatif aux réfugiés* ; (2) fournie par les États de *destination* ; (3) fournie aux personnes ayant franchi les frontières *internationales* dans le contexte de la *dynamique des liens* entre conflit/violence et changement climatique/catastrophes dans leur pays d'origine. Pour ce faire, le rapport examine quatre études traitant des sujets suivants :

1. Les réactions du Kenya et de l'Éthiopie, principalement de 2011 à 2012, aux mouvements transfrontaliers de Somaliens dans un contexte de sécheresse, d'insécurité alimentaire et de famine, alors que le conflit et la violence prévalaient également dans le sud et le centre de la Somalie ; et
2. Les réactions du Brésil et du Mexique, principalement de 2010 à 2012, aux mouvements transfrontaliers des Haïtiens à la suite du tremblement de terre de 2010 en Haïti, lorsque l'insécurité, la violence et les violations des droits de l'homme prévalaient également en Haïti.

Bien qu'ils ne constituent pas les uniques exemples de la dynamique des liens, la Somalie et Haïti ont été choisis comme situations d'origine, en partie parce que certains États de destination ont appliqué des cadres de droit des réfugiés pour répondre aux mouvements transfrontaliers et que les instruments régionaux relatifs aux réfugiés s'appliquaient. Comme l'accent est mis sur les réactions des États de destination, le rapport ne décrit pas en détail la dynamique des liens en Somalie ou à Haïti. Chaque situation représente une dynamique de lien distincte. La Somalie peut possiblement être caractérisée, en termes réducteurs et imparfaits, comme une situation dans laquelle un conflit préexistant et les réactions en découlant ont exacerbé les effets néfastes des catastrophes et des changements climatiques. En revanche, Haïti peut être qualifié, en termes réducteurs et imparfaits, comme une situation dans laquelle une catastrophe a

exacerbé la fragilité préexistante de l'État. Certes, les conditions qui ont suivi dans chaque pays auraient justifié différents types et échelles de demandes de statut de réfugié.

La recherche a été entreprise au moyen de visites sur le terrain de 4 à 6 jours au Kenya, en Éthiopie, au Brésil et au Mexique, entre février et avril 2018, d'entretiens avec des informateurs et des experts, de questionnaires aux responsables d'opérations sur le terrain, de correspondance par courrier électronique et d'une revue documentaire de la littérature grise et scientifique et de documents et des données du HCR. En outre, les études de cas de pays ont été partagées avec les informateurs des gouvernements et le rapport global a bénéficié de l'examen et des commentaires du personnel du HCR et d'autres experts.

L'objectif principal de l'étude est de fournir des recommandations au HCR, aux États et à d'autres acteurs quant au renforcement de la mise en œuvre du droit des réfugiés lorsque des mouvements transfrontaliers se produisent dans le contexte de la dynamique des liens. Par conséquent, bien que les réactions des États soient discutées, l'objectif n'est pas d'expliquer, de comparer ou de tirer des déductions causales. Le rapport décrit plutôt la manière dont les cadres législatifs en matière de réfugiés sont pris en compte dans les réactions des États de destination afin d'orienter de manière fiable les recommandations visant à renforcer les interventions aux niveaux national, régional et international.

Cet aperçu met d'abord en évidence les réactions des quatre États destinataires : le Kenya, l'Éthiopie, le Brésil et le Mexique. Ensuite, il identifie les observations pertinentes et leurs implications potentielles. En conclusion, il présente 12 recommandations au HCR, aux États et à d'autres acteurs quant au renforcement de la mise en œuvre d'une protection internationale relative au droit des réfugiés dans le contexte de la dynamique des liens.



RÉPONSES DES ÉTATS DE DESTINATION EN BREF

Comme par le passé, le **Kenya** a continué d'octroyer le statut de réfugié aux Somaliens arrivés en 2011-2012, préservant l'accès au territoire et permettant aux Somaliens de résider dans le pays, principalement dans des camps situés dans la région de Dadaab. À l'époque, le HCR était responsable de la détermination du statut de réfugié (DSR), tâche qu'il a entreprise conformément à son mandat. La plupart des Somaliens ont été reconnus dans le cadre de critères plus larges applicables aux réfugiés par une approche par groupe, l'enregistrement étant la principale modalité de reconnaissance du statut. Les opinions des informateurs quant aux raisons de la reconnaissance reflétaient deux courants de pensée. Il semble que certains aient perçu l'afflux de réfugiés comme étant entraîné par la sécheresse et ses conséquences sur les moyens de subsistance et la sécurité alimentaire, et ont qualifié l'intervention « d'humanitaire », au sens où les Somaliens étaient enregistrés comme « réfugiés » pour des raisons humanitaires plutôt que parce qu'ils remplissaient les conditions requises par la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et son Protocole de 1967 relatif au statut des réfugiés (ensemble de la Convention sur les réfugiés). Un autre groupe a estimé que les Somaliens arrivés dans le contexte de sécheresse et d'insécurité alimentaire étaient des réfugiés : les Somaliens ont fui le conflit sous-jacent, l'insécurité généralisée ou la perturbation de l'ordre public, ce qui les a placés dans le cadre des critères plus larges applicables aux réfugiés énoncés dans la Convention de 1969 de l'Organisation de l'unité africaine régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique (Convention de l'UA).

En juillet 2014, le Kenya a assumé le pouvoir de prendre des décisions de DSR. Cependant, le HCR est resté impliqué, y compris pendant un processus de transition prolongé. L'enregistrement dans les camps de Dadaab a été suspendu en octobre 2011, bien que des possibilités d'enregistrement intermittentes se soient maintenues jusqu'à son arrêt à la mi-2015. À la suite de ce changement de politique, les demandeurs d'asile somaliens plus récents (près de 10 000 au milieu de l'année 2018), y compris ceux qui sont arrivés dans le contexte de la dynamique des liens, ne peuvent plus accéder aux procédures qui détermineraient leur demande de statut de réfugié. Par conséquent, ils ont un accès limité à l'assistance humanitaire disponible pour les réfugiés reconnus. Depuis avril 2016, la procédure

de traitement des demandeurs d'asile somaliens a également changé : ils ne sont plus admissibles à la détermination du statut par l'intermédiaire d'une approche par groupe. Dans ce qu'on peut qualifier d'environnement de protection circonscrit, près de 80 000 Somaliens sont rentrés dans leur pays d'origine dans le cadre d'un accord de rapatriement volontaire signé fin 2013.

L'Éthiopie a également maintenu sa position historique, avec un accès territorial, le statut de réfugié et un campement dans les camps de Dollo Ado pour les Somaliens arrivés en 2011-2012. Le fait que l'état de famine ait été déclaré dans certaines parties de la Somalie en juillet et en août 2011 ne semble pas avoir été un indicateur clé de la reconnaissance du statut de réfugié. Dans le cadre d'un processus à plusieurs niveaux, l'Administration chargée des affaires des réfugiés et des rapatriés (ARRA) et le HCR ont procédé à la détermination du statut de réfugié selon une approche par groupe. Les Somaliens ont été reconnus dans le cadre de la législation éthiopienne sur les réfugiés, principalement en vertu de critères plus larges applicables aux réfugiés. Depuis lors, le statu quo est resté inchangé et les demandeurs d'asile somaliens plus récents sont toujours reconnus selon les mêmes critères, l'ARRA et le HCR tentant de se tenir au courant de l'évolution de la situation en Somalie.

Les personnes interrogées dans le cadre de cette étude ont à peu près toujours considéré les Somaliens arrivés en 2011 et 2012 comme des réfugiés. Les informateurs ont discuté de l'applicabilité du motif « événements troublant gravement l'ordre public » figurant dans la Convention de l'OA à la situation en Somalie en 2011. Ils ont suggéré que les Somaliens fuyaient des zones touchées par un conflit ou une insécurité régulière ou que ces aspects contribuaient à leur peur de retourner chez eux. D'une façon générale, les informateurs semblaient reconnaître que de multiples causes profondes avaient incité les Somaliens à fuir leur pays. Les discussions ont prouvé à quel point il était difficile d'identifier une cause unique ou dominante. L'Éthiopie peut estimer que les conséquences de catastrophes « naturelles » graves, même en l'absence de dynamique des liens, peuvent potentiellement donner lieu à des demandes susceptibles de satisfaire aux critères plus larges applicables aux réfugiés énoncés dans la Convention de l'UA.



La réaction du **Brésil** au mouvement des Haïtiens sur son territoire à la suite du séisme de 2010 à Haïti s'appuyait sur un mécanisme administratif *ad hoc*, qui à la mi-2018 avait bénéficié à au moins 100 000 Haïtiens. Le Brésil a fait appliquer sa loi sur les réfugiés dans la mesure où le pays a pu régulariser le statut des Haïtiens entrés irrégulièrement, dans l'attente d'une résolution en vertu du mécanisme administratif. Cependant, entre 2010 et 2015, pas un seul Haïtien ne s'est vu octroyer le statut de réfugié, alors que des dizaines de milliers de personnes ont déposé leur demande, soulevant des questions quant à l'accès effectif aux procédures de détermination du statut de réfugié.

On a envisagé d'octroyer le statut de réfugié aux arrivants en provenance d'Haïti. Cependant, une perception générale selon laquelle le statut de réfugié était inapproprié ou inapplicable semblait régner, les Haïtiens ne craignant pas avec raison d'être persécutés pour des motifs relevant de la Convention sur les réfugiés. La reconnaissance du caractère mixte des mouvements haïtiens semble avoir été limitée, même si l'évolution de la situation en Haïti a été en partie reconnue. Les critères plus larges applicables aux réfugiés, énoncés dans la Déclaration de Carthagène de 1984 (Déclaration de Carthagène), qui avait été incorporée au droit national de manière restreinte, ont également été rejetés, bien qu'un litige national, qui a finalement échoué, cherchait à en démontrer l'applicabilité.

Le **Mexique** a également mis en œuvre des mesures *ad hoc* dans l'architecture de son cadre de migration pour permettre exceptionnellement à certaines catégories d'Haïtiens d'entrer et de rester sur son territoire sur une base temporaire et humanitaire. L'accès aux procédures de DSR a également été maintenu. Cependant, les informateurs ont exprimé des inquiétudes concernant la disponibilité et l'exactitude des informations relatives à ces procédures. Les recherches indiquent qu'au Mexique, certains Haïtiens touchés par le séisme de 2010 ont été reconnus comme réfugiés en vertu des critères plus larges applicables aux réfugiés en raison de la perturbation de l'ordre public.

À la suite du séisme survenu en 2010 à Haïti, il semble que les autorités mexicaines en charge des réfugiés aient eu des discussions sur la manière d'évaluer les demandes des Haïtiens au regard du droit des réfugiés, notamment sur la manière d'appliquer les critères plus larges applicables aux réfugiés. Les informateurs ont indiqué qu'il était difficile d'évaluer les demandes déposées au titre de la Convention sur les réfugiés, car les Haïtiens souffraient de graves troubles psychosociaux et peinaient à formuler des demandes cohérentes. Certains informateurs ont fait valoir qu'une catastrophe « naturelle » ne pouvait en elle-même donner lieu à des demandes de statut de réfugié, mais que les conséquences et les effets néfastes d'une catastrophe le permettaient, notamment, et peut-être surtout, sur la base de critères plus larges applicables aux réfugiés.



Observations par État de destination

OBSERVATION	KENYA	ÉTHIOPIE	BRÉSIL	MEXIQUE
Utilisation de cadres juridiques relatifs aux réfugiés	Cadre clé utilisé pour la protection internationale.	Cadre clé utilisé pour la protection internationale.	Le cadre juridique relatif aux réfugiés n'est utilisé que pour régulariser le statut des immigrants irréguliers.	Un cadre juridique relatif aux réfugiés est disponible, mais n'intervient qu'après le recours à d'autres mécanismes.
Accès aux procédures de détermination du statut de réfugié	Oui. Limité depuis octobre 2011. Arrêté dans les camps de Dadaab à la mi-2015.	Oui.	Questions soulevées concernant l'accès effectif aux procédures de détermination du statut de réfugié.	Oui. Cependant, des questions ont été soulevées concernant la disponibilité et l'exactitude des informations sur les procédures de DSR.
Processus de groupe ou individuel	Approche largement fondée sur le groupe pour la reconnaissance du statut de réfugié.	Approche largement fondée sur le groupe pour la reconnaissance du statut de réfugié.	L'intervention a favorisé un mécanisme de groupe avec une charge administrative réduite.	L'intervention s'est concentrée sur des « catégories » particulières.
Reconnaissance selon les critères de la Convention relative au statut des réfugiés	Oui. Très limitée par rapport au recours des critères plus larges applicables aux réfugiés.	Oui. Très limitée par rapport au recours des critères plus larges applicables aux réfugiés.	Non. Aucun n'a été reconnu comme réfugié entre 2010 et 2015.	Flou. L'information n'a pas pu être obtenue.
Reconnaissance au titre des critères plus larges applicables aux réfugiés dans les instruments régionaux relatifs aux réfugiés	Oui. Principale base de reconnaissance.	Oui. Principale base de reconnaissance.	Non. Incorporation nationale limitée des critères plus larges applicables aux réfugiés.	Oui. En raison des conséquences du séisme/de la catastrophe.
Points de vue sur la pertinence des cadres juridiques relatifs aux réfugiés	Oui. Partagés. En lien notamment avec les critères plus larges applicables aux réfugiés.	Oui. En lien notamment avec les critères plus larges applicables aux réfugiés.	Reconnaissance limitée de la pertinence de la Convention relative au statut des réfugiés ou des critères plus larges applicables aux réfugiés.	Oui. Critères plus larges applicables aux réfugiés potentiellement applicables en raison des conséquences des dangers/de la catastrophe (voir dangers/catastrophe en tant que tels).
Droits et avantages	Architecture de campement.	Architecture de campement.	Réfugiés ayant droit au <i>non-refoulement</i> et à la protection contre l'extradition. Aide à la réunification familiale et avec les documents voyage, mais restrictions de déplacement.	On a offert davantage de certitude aux réfugiés en leur ouvrant la voie vers la naturalisation, certaines exigences étant levées. Regroupement familial facilité.
Engagement du HCR	La DSR relevant du mandat du HCR. Reconnaissance du statut de réfugié principalement par l'intermédiaire de l'enregistrement.	Reconnaissance du statut de réfugié principalement par l'intermédiaire de l'enregistrement par le HCR et le gouvernement.	Engagement dans un processus collectif de DSR avec le droit d'exprimer des opinions, mais pas de voter.	Engagement dans un processus collectif de DSR jusqu'en 2011. Engagement limité par la suite.
Directives du HCR concernant les Somaliens/Haïtiens	Directives d'éligibilité de 2010 mais références à la dynamique des liens limitées.	Directives d'éligibilité de 2010 mais références à la dynamique des liens limitées.	Lettres HCR/HCDH de 2010 et 2011, demandant principalement la suspension des retours et une protection temporaire pour des raisons humanitaires.	Lettres HCR/HCDH de 2010 et 2011, demandant principalement la suspension des retours et une protection temporaire pour des raisons humanitaires.
Changements dans le contexte administratif, notamment réforme juridique	Somaliens soumis à une approche individuelle de la DSR à partir d'avril 2016.	Nouveau projet de proclamation relative au statut de réfugié visant à combler les lacunes du droit en vigueur, à l'examen.	La nouvelle loi sur la migration de 2017 autorise les visas et les résidences à caractère humanitaire et prévoit une protection plus large contre le <i>non-refoulement</i> .	La nouvelle loi sur la migration autorise les cartes de visiteur pour des raisons humanitaires.

OBSERVATIONS ET IMPLICATIONS

Les dix observations ci-après, tirées des réponses des États de destination aux mouvements transfrontaliers dans le contexte de la dynamique des liens, soulèvent un certain nombre d'implications.

>> Les cadres législatifs relatifs aux réfugiés ont joué un rôle principal ou secondaire dans la protection internationale.

IMPLICATIONS:

Les autres options juridiques et politiques à la disposition des États peuvent être pertinentes pour savoir quand et comment les cadres relatifs aux réfugiés sont utilisés en réponse à des mouvements transfrontaliers dans le contexte de la dynamique des liens.

Lorsque de multiples cadres sont disponibles pour assurer une protection internationale, les cadres législatifs relatifs aux réfugiés peuvent faire partie d'une « boîte à outils » d'options.

Lorsqu'un seul cadre (réfugié, migration, autre) est opérationnel, la possibilité d'adapter des mesures de protection internationales appropriées et différenciées est limitée.

Dans les régions aux prises avec des conflits préexistants et des antécédents d'afflux de réfugiés, les États de destination peuvent disposer de cadres normatifs et institutionnels et de pratiques établies pour l'admission et la reconnaissance de réfugiés. Dans ce contexte, une description erronée ou une incompréhension des causes profondes et des facteurs humains à la base de la fuite peuvent constituer un défi de taille.

Dans d'autres États de destination, ces cadres et pratiques peuvent être limités. Dans ce contexte, les obstacles à un accès effectif aux procédures de détermination du statut de réfugié et à la protection des réfugiés peuvent constituer un défi.

>> L'accès aux procédures de détermination du statut de réfugié et la disponibilité de celles-ci sont variés.

IMPLICATIONS:

Lorsque les cadres relatifs au droit des réfugiés sont secondaires par rapport aux autres interventions utilisées pour favoriser l'admission et rester dans le contexte de la dynamique des liens, des efforts ciblés peuvent être nécessaires pour promouvoir un accès effectif aux procédures de DSR. Si des informations opportunes, ciblées et précises sur les procédures de détermination du statut de réfugié ne sont pas disponibles, la priorité accordée à d'autres interventions peut s'ancrer jusqu'à empêcher les réfugiés d'accéder efficacement à la protection internationale fondée sur le droit des réfugiés. Des interventions administratives peuvent s'avérer nécessaires pour minimiser les obstacles à l'accès et promouvoir le potentiel de reconnaissance des réfugiés.





Il peut être important de disposer de conseils sur les procédures à suivre pour traiter les demandes de statut de réfugié, en particulier lorsque les demandes de statut de réfugié ne sont pas examinées ou résolues de manière définitive, mais résolues par le biais de cadres relatifs à la migration ou d'autres cadres.

>> Les États ont préconisé l'utilisation de mécanismes permettant des interventions basées sur des groupes ou des catégories.

IMPLICATIONS:

Lorsque les mouvements transfrontaliers dans le contexte de la dynamique des liens sont importants ou relativement importants si on les compare à la pratique historique, les États peuvent favoriser des mécanismes facilitant l'octroi rapide et efficace d'une protection internationale, avec une charge administrative minimale.

Pour que les États prennent en compte les cadres législatifs relatifs aux réfugiés dans le cadre des efforts visant à concevoir des réactions appropriées aux mouvements à grande échelle dans le contexte de la dynamique des liens, des approches fonctionnelles, basées sur les groupes, pour entreprendre la DSR peuvent s'avérer nécessaires. En l'absence de tels mécanismes, les États peuvent avoir tendance à se tourner vers d'autres cadres lorsqu'il existe une volonté politique de prendre en charge l'admission et le séjour.

En tentant de comprendre pourquoi les États choisissent d'adopter d'autres mécanismes pour faciliter l'admission et le séjour (y compris la manière de prendre en compte la viabilité des cadres existants du droit des réfugiés et des procédures de détermination du statut de réfugié), on peut en découvrir davantage sur les réformes politiques et opérationnelles nécessaires.

>> Un petit nombre de demandes ont été reconnues en vertu de la Convention sur les réfugiés.

IMPLICATIONS:

La Convention sur les réfugiés continuera à être pertinente dans le cadre des réactions aux mouvements transfrontaliers dans le contexte de la dynamique de liens, mais sa pertinence peut varier en fonction des caractéristiques particulières de cette dynamique.

La survenue d'une catastrophe n'empêche pas que des conditions préexistantes dans le pays d'origine, notamment des situations liées à un conflit ou à la violence, continuent à justifier des demandes au titre de la Convention sur les réfugiés. Les groupes marginalisés persécutés avant une catastrophe peuvent continuer à faire face à des formes de persécution préexistantes. Certains individus ou groupes peuvent être traités différemment à la suite d'une catastrophe. En effet, les conséquences d'une catastrophe peuvent créer des conditions qui renforcent ou

stimulent le flux de demandes de statut de réfugié en vertu de la Convention relative au statut des réfugiés.

Des directives quant aux types de demandes pouvant satisfaire aux critères de la Convention relative au statut des réfugiés peuvent faciliter la reconnaissance des réfugiés sur cette base. De telles directives peuvent être particulièrement importantes dans des situations où le plus important ou le plus proche des déclencheurs est une catastrophe. Lorsqu'un conflit préexistant exacerbe les conséquences de catastrophes ou les conséquences néfastes du changement climatique (comme ce fut sans doute le cas en Somalie), il peut être important d'expliquer les facteurs humains et leurs causes profondes. Il peut également être nécessaire d'expliquer comment les conséquences d'une catastrophe ou des effets néfastes du changement climatique sont liés au conflit ou à la violence et pourraient éventuellement entraîner des demandes du statut de réfugié. En l'absence de conflit, lorsque les catastrophes exacerbent la fragilité préexistante des États (comme c'était peut-être le cas en Haïti), il peut également être important d'identifier les dimensions humaines pouvant justifier les demandes au titre de la Convention relative au statut de réfugié. Il peut également s'avérer important d'expliquer les impacts disproportionnés sur les groupes marginalisés.

>> Lorsque les cadres législatifs relatifs aux réfugiés étaient utilisés et que les définitions de réfugié régionales étaient applicables, le statut était essentiellement reconnu conformément aux critères plus larges applicables aux réfugiés.

IMPLICATIONS:

Lorsque les définitions régionales de réfugié sont applicables au niveau national, elles peuvent faciliter la reconnaissance du statut de réfugié dans le contexte de la dynamique des liens.

Des directives sur l'applicabilité des critères plus larges applicables aux réfugiés et leur pertinence quant aux demandes dans le contexte de la dynamique des liens peuvent s'avérer nécessaires pour améliorer la compréhension et permettre la mise en œuvre solide et cohérente au niveau régional des instruments régionaux sur les réfugiés. Lorsqu'un conflit préexistant exacerbe les conséquences d'une catastrophe, qui devient un déclencheur important ou immédiat de la fuite, il peut être important de contrer toute perception selon laquelle les demandeurs d'asile sont *uniquement* les victimes d'une catastrophe. Cet impératif est également pertinent lorsque, en l'absence de conflit, une catastrophe exacerbe la fragilité préexistante d'un État et constitue le déclencheur le plus important ou le plus proche de la fuite. Dans les deux types de liens, il peut être utile de déterminer comment les conséquences combinées des conflits et/ou de la violence et des catastrophes et/ou des





effets néfastes des changements climatiques soutiennent les demandes en vertu de critères plus larges applicables aux réfugiés, en particulier sur la base de perturbations de l'ordre public.

>> Divers intervenants ont reconnu la pertinence et l'applicabilité des cadres du droit des réfugiés quand il s'agit de fournir une protection internationale dans le contexte des mouvements liés à la dynamique des liens, même lorsque les déclencheurs les plus importants ou les plus proches étaient des catastrophes, l'insécurité alimentaire ou la famine.

IMPLICATIONS:

Les informateurs des gouvernements, du HCR et de la société civile ont reconnu que les cadres législatifs régissant les réfugiés, et en particulier les critères plus larges applicables aux réfugiés, sont pertinents pour fournir une protection internationale dans le contexte de la dynamique des liens.

Parfois, les perceptions et les récits populaires sur les « causes » des fuites peuvent conduire à un mépris du cadre juridique des réfugiés. C'est d'autant plus probable lorsque les déclencheurs majeurs ou proches se rapportent à des causes profondes, qui ne sont pas considérées comme des causes traditionnelles de fuite. Dans ce contexte, faire en sorte que les cadres législatifs

relatifs aux réfugiés fassent partie d'une « boîte à outils » de réactions visant à traiter les mouvements transfrontaliers dans le contexte de la dynamique des liens peut constituer un défi politique majeur.

Il serait utile d'élaborer des directives permettant de mieux comprendre quelles enquêtes mener et à qui incombe la charge de la preuve dans le cadre de l'évaluation des demandes du statut de réfugié en vertu des critères plus larges applicables aux réfugiés, dans le but d'atténuer les préoccupations relatives aux facteurs déterminants de la fuite susceptibles de nuire au processus décisionnel.

Dans certains contextes de liens, la pertinence des cadres législatifs relatifs aux réfugiés ne peut devenir apparente qu'avec le temps et l'évolution de la situation dans les pays d'origine.

>> La protection internationale prévue par les cadres juridiques relatifs aux réfugiés offre des droits différents et uniques, mais impose aussi certaines limitations par rapport à la protection par d'autres moyens.

IMPLICATIONS:

Lorsque plusieurs cadres (relatifs aux réfugiés ou autres) sont disponibles pour soutenir la protection internationale dans le contexte de mouvements liés aux liens, il peut être nécessaire de communiquer efficacement les droits et

limitations au titre de chaque cadre applicable afin que les demandeurs puissent décider de façon éclairée s'ils souhaitent déposer ou poursuivre le dépôt d'une demande de statut de réfugié.

>> Bien que l'engagement et l'accès du HCR aux demandes d'asile aient varié, dans chaque contexte national, le HCR avait la possibilité d'orienter, de conseiller, de soutenir et, dans certains cas, de reconnaître le statut de réfugié.

IMPLICATIONS:

Lorsque le HCR est présent, il a la possibilité d'informer, de conseiller et d'aider les décideurs à comprendre en quoi des individus ou des groupes peuvent satisfaire aux définitions de la Convention relative au statut de réfugié ou des instruments régionaux relatifs aux réfugiés. Lorsque le HCR est pleinement impliqué dans les procédures de détermination du statut de réfugié, il est bien plus en mesure d'orienter et de conseiller les États sur la pertinence et l'application du droit des réfugiés et d'appuyer l'octroi du statut de réfugié. Lorsque le HCR est en mesure d'observer et de conseiller, ses conseils, son soutien technique et la formation qu'il fournit peuvent être déterminants quand il s'agit de renforcer les compétences et la capacité des décideurs sur le plan de la pertinence et de l'application des cadres juridiques relatifs aux réfugiés et de favoriser ainsi l'octroi du statut de réfugié en bonne et due forme dans le contexte des mouvements liés aux liens.

>> Les directives ciblées du HCR sur l'application du cadre juridique des réfugiés aux personnes en quête de protection internationale dans le contexte de la dynamique des liens en Somalie et en Haïti n'étaient pas disponibles aux périodes concernées.

IMPLICATIONS:

Les décideurs et les praticiens peuvent accorder une grande importance aux directives du HCR, y compris ses directives d'interprétation juridiques et ses directives d'éligibilité propres à un pays ou à un profil particulier. Il peut être nécessaire de mettre à jour régulièrement les documents

susmentionnés pour tenir compte des conditions actuelles et de l'évolution de la dynamique des liens afin d'améliorer leur utilité et leur fiabilité.

Les lettres d'avis du HCR envoyées à la suite de catastrophes (comme après le tremblement de terre de 2010 à Haïti) peuvent être prises en compte dans les décisions des États en matière d'intervention. Ces lettres doivent être parfois envoyées systématiquement chaque fois que le HCR apprend l'existence de mouvements transfrontaliers dans le contexte de catastrophes et conçues de manière à soutenir l'octroi de la protection internationale dans le cadre du droit des réfugiés.

Des directives interprétatives juridiques du HCR aux niveaux mondial et/ou régional peuvent être nécessaires pour promouvoir la clarté, la cohésion et la cohérence de l'application de critères plus larges applicables aux réfugiés aux mouvements s'insérant dans le contexte de la dynamique de lien, en particulier compte tenu des efforts nationaux pour développer un discours sur la pertinence des définitions régionales de réfugié par rapport aux catastrophes « naturelles » ou écologiques.

>> Dans certains pays, des cadres relatifs aux migrations nationales ont été adoptés et/ou modifiés pour soutenir l'octroi de formes de protection internationale temporaires.

IMPLICATIONS:

Une analyse plus approfondie des cadres législatifs nationaux relatifs aux réfugiés dans les États de destination, ainsi que des cadres relatifs à la migration et d'autres cadres, pourrait s'avérer nécessaire pour comprendre les possibilités et les limites de l'octroi d'une protection internationale dans le contexte de mouvements liés aux liens. Une telle analyse peut également être indispensable pour évaluer comment les cadres relatifs à la migration nationale ou d'autres cadres touchent, soutiennent ou empêchent la fourniture d'une protection internationale sur la base d'obligations découlant du droit national, régional ou international relatif aux réfugiés.

RECOMMANDATIONS

Dans le paysage politique et institutionnel contemporain, qui s'appuie sur les interventions, les observations et les implications de l'État de destination et sur le mandat, les priorités stratégiques et les activités du HCR, les 12 recommandations suivantes sont présentées sous quatre thèmes globaux.

AU SUJET DES DIRECTIVES

1. Le HCR devrait élaborer des directives d'interprétation juridiques sous forme de directives du HCR sur la protection internationale afin d'orienter les États, les praticiens, les décideurs et le personnel du HCR quant à la pertinence et l'application de la Convention relative au statut des réfugiés et des instruments régionaux relatifs à la protection des réfugiés à la protection internationale dans le contexte de la dynamique des liens, et les appliquer dans la pratique.
2. Dans les directives d'éligibilité du HCR spécifiques au pays ou au profil (et à l'ensemble des documents d'orientation correspondants), le HCR devrait expliquer de façon explicite comment les effets combinés d'un danger, d'une catastrophe ou des effets néfastes du changement climatique et des conditions de conflit ou de violence sur les conditions sociales, politiques, économiques, de sécurité, de droits de l'homme et humanitaires, se rapportent aux critères figurant dans les définitions de réfugié applicables. Le HCR devrait également fournir des informations sur les processus et le calendrier de leur mise à jour et leur révision afin d'en promouvoir la fiabilité.
3. Le HCR devrait veiller à ce que les autres directives données aux États, telles que les lettres spécifiques demandant le non-retour, incluent une référence à la protection internationale en vertu du droit des réfugiés afin que les États soient au courant de son applicabilité potentielle, même dans les situations où l'élément déclencheur le plus important ou le plus proche est une

catastrophe. Le HCR devrait envisager de publier ces lettres systématiquement lorsqu'il prend conscience de l'existence de mouvements transfrontaliers dans le contexte de catastrophes.

4. Le HCR (et les États et les acteurs régionaux, selon le cas) devrait élaborer des stratégies adaptées au niveau régional (et sous-régional) afin d'orienter et de promouvoir l'interprétation et l'application de la Convention relative au statut de réfugié et des critères plus larges applicables aux réfugiés pour les mouvements transfrontaliers attribuables à la dynamique des liens.

AU SUJET DE LA DSR ET DE L'ACCÈS AUX PROCÉDURES

5. Conformément aux affirmations de la Déclaration de New York, les États (et les autres parties prenantes, selon le cas) devraient garantir un accès effectif aux procédures nationales de DSR, y compris dans le contexte de mouvements de dynamique des liens où l'élément déclencheur le plus important ou le plus proche pourrait être une catastrophe ou d'autres facteurs qui ne sont généralement pas considérés comme justifiant des demandes du statut de réfugié.
6. Le HCR et les autres parties prenantes devraient créer ou mettre à jour des modules de formation afin de renforcer les compétences des décideurs, y compris celles du personnel du HCR, afin d'appliquer la Convention relative au statut de réfugié et les critères plus larges applicables aux réfugiés aux mouvements dans le contexte de la dynamique des liens.
7. Le HCR devrait fournir un appui technique aux États afin que ces derniers élaborent des cadres de droit interne relatifs aux réfugiés dotés de la portée et de la capacité opérationnelle nécessaires pour adopter des approches de DSR fondées sur des groupes, afin de favoriser leur utilisation dans le contexte de mouvements (relativement) importants.

AU SUJET D'UNE « BOÎTE À OUTILS » DE MESURES DE PROTECTION INTERNATIONALE

8. Le HCR, les États et les autres parties prenantes, selon le cas, devraient analyser les cadres juridiques nationaux, y compris les lois et les politiques relatives aux réfugiés, afin de déterminer le potentiel et les limites d'une protection internationale dans le contexte de la dynamique des liens. Le cas échéant, les États devraient élaborer ou réformer des cadres nationaux pour soutenir l'octroi de la protection internationale sur la base du droit des réfugiés, et le HCR et les autres parties prenantes devraient promouvoir le développement ou la réforme de ces cadres.
9. Dans le contexte des mouvements transfrontaliers de la dynamique des liens, le HCR devrait plaider auprès des États de destination et des autres parties prenantes pour veiller à ce que les cadres législatifs en matière de droit des réfugiés soient toujours pris en compte et disponibles dans une « boîte à outils » permettant de répondre aux besoins de protection internationaux, même si d'autres cadres sont utilisés ou qu'on leur accorde la priorité.

AU SUJET DES DONNÉES, DES LACUNES EN MATIÈRE DE CONNAISSANCES ET DE COMMUNICATION

10. Le HCR et les autres parties prenantes devraient renforcer les connaissances et les données en documentant les pratiques nationales aux moments où les cadres juridiques relatifs aux réfugiés ont favorisé la protection internationale des personnes fuyant dans le contexte de la dynamique des liens.
11. Le HCR et les autres parties prenantes devraient mener des recherches comparatives sur les réactions multiples des États de destination aux mouvements de la dynamique des liens à partir d'un seul pays d'origine afin de recueillir des informations spécifiques à la région ou à la sous-région sur l'utilisation, les possibilités et les limites du cadre juridique relatif aux réfugiés.
12. Le HCR devrait examiner de près sa façon de communiquer publiquement au sujet des mouvements de la dynamique des liens et encadrer la communication afin d'éviter et d'infirmer des inférences hâtives sur les « causes » de la fuite dans le contexte de la dynamique de lien (par exemple en évitant d'utiliser une terminologie telle que « déplacement pour cause de sécheresse »).





EN PÉRIL



EN PÉRIL

Protection internationale dans le contexte de la dynamique des liens
entre le conflit ou la violence et les catastrophes ou le changement climatique