

MIGRATIONS FORCÉES revue

numéro 65
novembre 2020

Reconnaître les personnes en tant que réfugiées

*défis et innovations
dans les procédures
de détermination du
statut de réfugié*

Ainsi qu'un dossier spécial sur :

**PD20 : Enseignements et bonnes pratiques
en matière de déplacement interne**



CENTRE
D'ÉTUDES
SUR LES
RÉFUGIÉS

Revue Migrations Forcées (RMF) offre une tribune pour un échange régulier d'informations et d'idées entre chercheurs, réfugiés et déplacés internes ainsi que tous ceux qui travaillent avec eux. Elle est publiée en français, anglais, espagnol et arabe par le Centre d'études sur les réfugiés de l'Université d'Oxford.

Personnel

Marion Couldrey et Jenny Peebles
(Rédactrices en Chef)

Maureen Schoenfeld (Assistante de
financement et de promotion)

Sharon Ellis (Assistante)

Forced Migration Review

Refugee Studies Centre
Oxford Department of International
Development, University of Oxford,
3 Mansfield Road,
Oxford OX1 3TB, UK.

fmr@qeh.ox.ac.uk

Skype: fmreview

Tel: +44 (0)1865 281700

www.fmreview.org/fr

Avis de non responsabilité :

Les avis contenus dans RMF ne reflètent pas forcément les vues de la rédaction ou du Centre d'Études sur les Réfugiés.

Droits d'auteur : RMF est une publication en libre accès (« Open Access »). Consultez ci-dessous pour en savoir plus ou visitez www.fmreview.org/fr/droits-dauteurs.



ISSN 1460-9819

Conception/design

www.art24.co.uk

Imprimerie

Oxuniprint

www.oxuniprint.co.uk



De la part des rédactrices en chef

Les normes d'accessibilité, d'équité, d'adaptabilité et d'efficacité des systèmes de détermination du statut de réfugié (DSR) à travers le monde ont d'immenses répercussions sur la protection et l'assistance aux personnes concernées, et méritent donc d'être étroitement examinées avec soin. Les 21 articles du thème **Reconnaître les personnes en tant que réfugiées** (publiés en collaboration avec le projet RefMig de la Hertie School/ Centre d'études sur les réfugiés) examinent certaines des défaillances des systèmes de DSR, ainsi que les défis rencontrés par les différents acteurs et leurs conséquences pour les demandeurs d'asile et les réfugiés. Les auteurs étudient également les nouvelles approches et les dernières évolutions.

Le deuxième thème de ce numéro apporte des réflexions sur les enseignements et les bonnes pratiques tirés du **Plan d'action du PD20 de 2018-2020** pour faire progresser la prévention, la protection et les solutions pour les PDI. Cette section vient compléter les numéros précédents de RMF marquant le lancement des Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays en 1998, ainsi que leur 10e et leur 20e anniversaire. Quant à notre avant-propos, il est signé par Cecilia Jimenez-Damary, Rapporteuse spéciale de l'ONU sur les droits de l'homme des personnes déplacées dans leur propre pays.

Nous souhaitons remercier Cathryn Costello, Caroline Nalule et Derya Ozkul (RefMig), Lucy Kiama (HIAS Kenya) et Periklis Kortsaris (HCR) pour leur assistance sur le thème « Reconnaître les personnes en tant que réfugiées », ainsi que Nadine Walicki et Samuel Cheung (HCR) pour leur assistance sur le thème consacré au PD20. Nous souhaitons également remercier le projet RefMig (bourse Horizon 2020 financée par le Conseil européen de la recherche, subvention no 716968), le Département Fédéral des Affaires étrangères de la Suisse et le HCR, qui ont généreusement financé ce numéro.

Ce magazine et la présentation des rédactrices en chef qui l'accompagne sont **disponibles en ligne** sur www.fmreview.org/fr/reconnaître-refugiés. Le magazine sera aussi disponible en version imprimée.

Prochains numéros (plus d'informations sur www.fmreview.org/fr/aparaître)
RMF 66 : Santé mentale et soutien psychosocial, plus deux mini-dossiers sur les migrants disparus et les données

RMF 67 : Santé publique et WASH (y compris la pandémie), plus un mini-dossier sur les États non signataires

Notifications électroniques

Si vous recevez un exemplaire imprimé de RMF, nous vous encourageons vivement à opter dorénavant pour nos notifications électroniques, si vous le pouvez. Ces notifications fournissent des liens rapides vers le numéro complet de RMF et la totalité des articles, et facilitent également le partage. Inscrivez-vous sur www.fmreview.org/fr/souscrivez-aux-alertes-e-mail et n'oubliez pas de nous écrire également à fmr@qeh.ox.ac.uk pour nous demander d'annuler l'envoi de votre exemplaire imprimé. Merci !

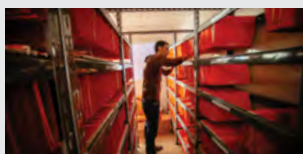
Sincères salutations,

Marion Couldrey et Jenny Peebles

Rédactrices en chef, Revue des migrations forcées

En couverture

Un membre du personnel du HCR travaille dans la salle des archives du centre d'enregistrement des réfugiés de Khalda à Amann, Jordanie.
HCR/Jared Kohler



Adieux : Jenny Peebles, co-rédactrice de RMF depuis 2017, quitte notre publication. L'équipe de RMF la remercie chaleureusement pour sa précieuse contribution et lui présente ses meilleurs vœux de réussite.

Reconnaitre les personnes en tant que réfugiées

- 4 Reconnaissance des réfugiés : comprendre les véritables voies menant à la reconnaissance**
Cathryn Costello, Caroline Nalule et Derya Ozkul
- 8 Les défaillances d'un système « modèle » : la DSR au Canada**
Hilary Evans Cameron
- 11 Faire la lumière sur la DSR en Chine**
Lili Song
- 13 Évaluation de l'âge des enfants non accompagnés en quête d'asile en Égypte**
Clara Zavala Folache et Beth Ritchie
- 17 La DSR en vue d'une réinstallation : le besoin de garanties de procédure**
Betsy L Fisher
- 19 Limitations de l'accès à la représentation juridique dans les processus de DSR au Kenya**
Eileen Imbosa et Andrew Maina
- 21 La DSR par le HCR : difficultés et dilemmes**
Lamis Abdelaaty
- 24 Les défis associés à la reconnaissance des réfugiés en Inde**
Roshni Shanker et Hamsa Vijayaraghavan
- 27 Explorer le transfert de la DSR du HCR aux États**
Caroline Nalule et Derya Ozkul
- 29 Reconnaissance des réfugiés dans l'UE : l'évolution du rôle du Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO)**
Evangelia (Lilian) Tsourdi
- 32 L'utilisation des orientations par pays de la jurisprudence britannique dans la reconnaissance des réfugiés en dehors du Royaume-Uni**
Makeesh D Joshi
- 32 Recourir à la collégialité pour résoudre les complexités de la DSR**
Jessica Hambly, Nick Gill et Lorenzo Vianelli
- 35 Reconnaître les réfugiés en Grèce : les politiques à l'étude**
Angeliki Nikolopoulou
- 39 Reconnaissance du statut de réfugié : pas toujours demandée**
Derya Ozkul
- 42 Reconnaissance collective des Vénézuéliens au Brésil : ce nouveau modèle est-il adéquat ?**
Liliana Lyra Jubilit et João Carlos Jarochinski Silva
- 45 Reconnaître les réfugiés apatrides**
Thomas McGee

- 47 L'enregistrement des réfugiés dans la façade Est du Cameroun**
Ghislain B Tiadjeu
- 50 Demander l'asile en Italie : évaluer les risques et les options**
Eleanor Paynter
- 51 Les systèmes d'asile portugais s'adaptent dans le contexte de la COVID-19**
Angela Moore et Periklis Kortsaris
- 53 L'asile sous pression au Pérou : l'impact de la crise vénézuélienne et de la COVID-19**
Paula Camino et Uber López Montreuil
- 56 Capacités d'adaptation institutionnelle en temps de COVID-19**
Elise Currie-Roberts et Sarah-Jane Savage

PD20 : Enseignements et bonnes pratiques en matière de déplacement interne

- 60 Avant-propos : Prévenir, protéger, résoudre - réflexions sur le Plan d'action du PD20**
Cecilia Jimenez-Damary
- 61 Déplacement interne : réflexions sur la prévention, la protection et les solutions**
Samuel Cheung et Sebastian von Einsiedel
- 64 Le potentiel de la loi nationale du Soudan du Sud sur la protection et l'assistance aux PDI**
Chaloka Beyani, Gatwech Peter Kulang et Rose Mwebi
- 67 Recourir à des approches collaboratives pour améliorer les données sur le déplacement interne**
Devora Levakova, Adrián Calvo Valderrama, Jacques Ajaruwwa Wathum et Damien Jusselme
- 70 Études de cas : l'Ouganda, la Colombie, le Yémen et le Salvador**
- 72 Donner priorité à la participation des PDI dans la quête de solutions**
PD20 Colombie
- 73 Réflexions sur les expériences des États dans la région IGAD**
Charles Obila et Ariadna Pop
- 77 Prévenir les déplacements liés aux catastrophes et s'y préparer**
Barbara Essig, Sebastien Moretti et le secrétariat de la Plateforme sur les déplacements liés aux catastrophes
- 80 L'application du Cadre du CPI en Somalie et au Soudan**
Groupe de travail sur les solutions durables (GTSD) de Somalie, GTSD du Soudan, Margharita Lundkvist-Houndoumadi et Jasmine Ketabchi
- 83 Les nouvelles du Centre d'études sur les réfugiés (RSC)**

Merci à tous nos donateurs

ADRA International • Australian Research Council • Catholic Relief Services - USCCB • Cities of Refuge NWO VICI research project • Danish Refugee Council • European Research Council (Horizon 2020 award, grant number 716968) • Government of the Principality of Liechtenstein • Happold Foundation • International Rescue Committee • IOM • Jesuit Refugee Service • Luxembourg Ministry of Foreign and European Affairs • Oxfam • Rosa Luxemburg Stiftung • Swiss Federal Department of Foreign Affairs • Tufts University Refugees in Towns project • UNHCR • Women's Refugee Commission

Merci également aux lecteurs individuels qui ont fait des dons à : <http://tinyurl.com/don-en-ligne-RMF>

Reconnaissance des réfugiés : comprendre les véritables voies menant à la reconnaissance

Cathryn Costello, Caroline Nalule et Derya Ozkul

Les procédures de détermination sont extrêmement importantes dans la mesure où ce sont les voies qui mènent à l'obtention du statut de réfugié. Pourtant, l'étude de ces pratiques révèle de nombreux défis.

Notre projet de recherche « Recognising Refugees » (« Reconnaître les réfugiés ») vise à comprendre les facteurs déterminants par lesquels une personne est reconnue en tant que réfugié (ou ne l'est pas) dans le monde.¹ En pratique, la reconnaissance dépend non seulement de la définition juridique du terme « réfugié » mais aussi, et surtout, des procédures institutionnelles utilisées pour reconnaître les réfugiés. Ces procédures peuvent être indistinctement appelées « procédure d'asile » ou de « détermination du statut de réfugié » (DSR). Elles peuvent être conduites par les autorités publiques (gardes-frontières, police, fonctionnaires des services d'immigration ou évaluateurs et juges spécialisés dans l'asile) ; par le HCR ; ou par une combinaison de représentants des pouvoirs publics et du HCR. Enfin, elles peuvent être collectives ou individualisées.

Il est indispensable d'étudier ces procédures dans la mesure où elles mènent à l'obtention du statut de réfugié. La reconnaissance en tant que réfugié apporte différents avantages selon les contextes (depuis un statut sûr avec protection des droits dans certains États à une simple protection contre le *refoulement* et l'arrestation arbitraire dans d'autres) mais elle est presque toujours transformatrice. Toutefois, ce n'est pas seulement le résultat de la reconnaissance du statut de réfugié qui est important, les procédures elles-mêmes façonnent profondément les vies. Durant notre travail de terrain, de nombreux demandeurs d'asile nous ont décrit les indignités de l'attente, de l'incertitude prolongée et, bien entendu, du caractère dégradant des entretiens d'asile. Les procédures de reconnaissance, alors qu'elles devraient être une voie menant à la protection, comportent souvent des obstacles pour les demandeurs et se traduisent par des impacts défavorables, à la fois profonds et durables, sur leur bien-être et sur leurs droits.

L'objectif du présent article est de présenter au lectorat de RMF quelques récents travaux de recherche universitaire sur la reconnaissance des réfugiés, et de faire part également de certaines difficultés que nous avons rencontrées durant nos

propres recherches. Dans l'ensemble, nous avons essayé d'élargir l'éventail des pratiques étudiées en vue de refléter la diversité des approches à travers le monde. Dans cette optique, nous visions également à mieux comprendre les trois aspects clés de la reconnaissance des réfugiés dans le monde : les processus collectifs ; le rôle du HCR dans la détermination du statut ; et les processus de reconnaissance des réfugiés dans les États qui n'ont pas ratifié (ou qui n'appliquent pas) la Convention de 1951 relative au statut de réfugié. Nous avons choisi de nous concentrer sur quatre États qui nous permettent d'étudier diverses facettes de ces trois aspects, à savoir le Kenya, le Liban, l'Afrique du Sud et la Turquie, mais nous avons également communiqué avec des chercheurs et des institutions locaux dans d'autres États importants d'Afrique du Nord, d'Amérique du Sud et d'Asie. Toutefois, nos recherches se sont heurtées à un obstacle en particulier : le manque de transparence. Nous espérons que cet article suscitera des réflexions chez les nombreux praticiens travaillant dans le domaine de la reconnaissance des réfugiés, y compris au sein du HCR et des organes publics.

Travaux de recherche sur la DSR : leurs variations et causes

En ce qui concerne les résultats de la DSR, il existe aujourd'hui un large corpus de recherches (principalement dans le domaine des sciences politiques) qui étudie la variation des « taux de reconnaissance » de différents groupes de demandeurs d'asile. Ces travaux montrent clairement que la reconnaissance d'un demandeur en tant que réfugié dépend non seulement (ou parfois pas du tout) de la solidité de sa demande, mais aussi de la conception du régime de reconnaissance ou même de l'identité particulière de l'évaluateur qui prendra la décision (signe infaillible d'une procédure arbitraire). On observe une telle variation entre les États (en particulier dans l'UE, en dépit de l'harmonisation juridique de son système d'asile) mais également au sein des États. L'étude *Refugee Roulette*, qui fait autorité aux États-Unis, a révélé

novembre 2020

www.fmreview.org/fr/reconnaitre-refugies

que les probabilités de reconnaissance variaient considérablement même entre les juges d'un même bureau.²

La plupart des travaux empiriques illustrent le problème de la variation et démontrent que le résultat s'explique par d'autres facteurs que la solidité de la demande. Par exemple, l'étude de Linna Martén sur la Suède a démontré les liens entre l'affiliation politique des juges et la reconnaissance.³ L'ouvrage exemplaire de Rebecca Hamlin, *Let Me Be a Refugee*, compare les régimes de DSR du Canada, des États-Unis et d'Australie. Ces trois États ont des systèmes juridiques semblables qui définissent de la même manière les « réfugiés » mais avec des résultats totalement différents quant aux demandeurs reconnus en tant que tels.⁴ Elle en conclut que, plus les évaluateurs sont isolés de toute influence politique et plus ils sont en mesure de développer de manière progressive le droit des réfugiés et de reconnaître des demandes solides.

Les chercheurs étudiant les procédures de reconnaissance des réfugiés dans les pays du Nord analysent les décisions publiées et les taux de reconnaissance et, dans de nombreux cas, ont obtenu l'accès aux dossiers qui documentent les décisions. En plus d'observer les procédures organisées en public, ils ont également obtenu un accès institutionnel aux décisions généralement prises en privé. Les nouvelles technologies permettent d'étudier les décisions en masse mais, pour ce faire, elles doivent pouvoir accéder aux documents sources. Une fois cet accès accordé, les chercheurs peuvent mettre au jour des informations particulièrement utiles sur la qualité des décisions prises.

Principaux aspects de la reconnaissance des réfugiés

1. Reconnaissance collective

La reconnaissance collective est un aspect essentiel de la reconnaissance des réfugiés, bien qu'il soit souvent sous-estimé. Par exemple, la Turquie (qui accueille plus de réfugiés que tout autre pays) a adopté la protection collective⁵ pour près de 3,7 millions de Syriens (même si le pays continue d'appliquer une procédure hautement individualisée pour les autres nationalités).

Alors que la reconnaissance *prima facie* est principalement appliquée en Afrique, d'autres formes de reconnaissance collective, notamment en se basant sur de solides présomptions



Une équipe du HCR enregistre des réfugiés rohingya au Bangladesh.

d'inclusion, sont appliquées dans de nombreux contextes, y compris dans le cadre des pratiques mêmes du HCR. Au Moyen-Orient, on observe une tendance à reconnaître aussi bien les réfugiés irakiens que syriens de manière collective. Par ailleurs, certains États de l'UE ont réagi aux arrivées de réfugiés de 2015 en appliquant des formes de reconnaissance collective de facto pour les Syriens, dans la mesure où ceux-ci étaient traités comme des réfugiés présumés. Par exemple, pendant un certain temps, il n'était plus nécessaire de conduire un entretien d'asile en Allemagne s'il ne faisait aucun doute que le demandeur était de nationalité syrienne.

L'un des principaux défis que nous avons rencontrés concerne la difficulté à collecter des données sur la base juridique et sur les procédures qui sous-tendent la reconnaissance collective. Les pratiques *prima facie* sont très courantes en Afrique mais il n'existe aucune source d'information centralisée sur ces décisions et, dans certains cas, les dossiers sont difficiles à trouver alors même qu'ils déterminent le statut de millions de réfugiés. En dépit de ce manque de sources officielles et de transparence, il semble que le statut *prima facie* soit véritablement efficace pour accorder un statut sûr aux réfugiés. Par exemple, au Kenya, les réfugiés soudanais ayant bénéficié d'une reconnaissance *prima facie* étaient l'un des rares groupes de réfugiés, parmi ceux que nous avons interrogés, ayant exprimé leur satisfaction quant à l'accessibilité et l'équité de la procédure de reconnaissance.

2. Le rôle du HCR

Le HCR est le principal évaluateur sous-étudié. Il entreprend la DSR dans les États qui ne sont pas parties à la Convention de 1951 ainsi que

dans de nombreux États ne disposant pas de procédure nationale d'asile. Les recherches sur la DSR conformément au mandat du HCR sont aujourd'hui dépassées puisqu'elles datent de la fin des années 1990 et du début des années 2000⁶, mais leur contenu était très majoritairement critique, notamment à propos du manque de procédures équitables et de redevabilité dans les processus de l'organisation. Il semblerait que le HCR ait réformé ses opérations de DSR dans les années qui ont suivi. Il a également développé plus en détail ses propres directives de procédure. En 2014 et 2015, il a publié des directives sur la reconnaissance *prima facie* du statut de réfugié et sur la protection temporaire. Il a cherché non seulement à expliquer mais aussi à améliorer son mandat de DSR en promouvant la reconnaissance collective. En mai 2016, il a formalisé une nouvelle approche de son « engagement stratégique » en matière de DSR, consolidant ainsi certaines des pratiques déjà existantes.⁷ Cette nouvelle approche affirme qu'il « convient de considérer des stratégies diversifiées de traitement des cas, telles que le traitement collectif basé sur la reconnaissance *prima facie* du statut de réfugié ou des procédures simplifiées pour les nationalités ayant un besoin manifeste de protection, en vue de préserver la qualité, l'intégrité et l'efficacité de la procédure ».

Pour l'heure, nous ne sommes toutefois pas en mesure d'évaluer l'impact de ces réformes, car l'étude du rôle du HCR dans la DSR se heurte à un grand défi : son opacité. Les décisions du HCR ne sont pas publiées, au contraire des décisions rendues en appel dans les systèmes nationaux. En effet, il n'existe toujours aucun mécanisme d'appel indépendant pour les décisions de DSR prises par le HCR. Qui plus est, en dépit de ses directives de procédures sur la DSR, aucune information n'est disponible sur la manière dont le HCR lui-même prend ses décisions de DSR. Contrairement à la remarquable ouverture de certaines autorités publiques, principalement dans les pays du Nord, le HCR manque de transparence et ses pratiques échappent à tout examen.

3. Reconnaissance des réfugiés dans les États non-signataires

Nous commençons tout juste à comprendre les diverses fins de la DSR, en particulier dans les États qui accueillent les réfugiés à contrecœur, y compris ceux qui n'ont pas ratifié la Convention relative au statut de réfugié. Souvent, le rôle de la DSR conformément au mandat du HCR dans les pays non-signataires est de favoriser

ostensiblement la réinstallation. Toutefois, pour l'immense majorité des réfugiés, il y n'a tout simplement pas de place de réinstallation disponible. Si nous étudions les liens entre la DSR et la réinstallation, cette dernière apparaît comme une procédure encore moins transparente.

LE HCR conduit un type particulier de DSR en vue de la réinstallation, dans la mesure où il doit sélectionner les réfugiés qui correspondent aux priorités des États où ils seront réinstallés. Cette procédure fait entrer en jeu un mélange de la définition de réfugiés, de vagues critères de vulnérabilité et la certitude que les réfugiés doivent correspondre aussi bien aux préférences ouvertement exprimées que tacites des États concernés. En raison du manque de transparence de cette procédure, les chercheurs, les praticiens et, surtout, les réfugiés ignorent souvent sur quoi les choix reposent.

Il arrive que l'État d'accueil entrave l'action du HCR pour reconnaître les réfugiés et que la DSR n'apporte pas forcément d'avantages évidents à ces derniers. Par exemple, en 2015, les autorités du Liban ont ordonné au HCR de cesser de reconnaître les demandeurs syriens, si bien que la population de réfugiés a été uniquement recensée et non pas enregistrée. En conséquence, les réfugiés n'ont pas pu obtenir de certificat confirmant leur statut, ce qui risquait de réduire leur accès à certains droits et types d'assistance. En effet, le manque de « protection » découlant de la reconnaissance est évident dans de nombreux États. Comme l'a constaté Maja Janmyr au Liban et comme Derya Ozkul l'étudie dans ce numéro de RMF dans le détail, pour de nombreux réfugiés (potentiels), la reconnaissance du statut de réfugié dans un État non-signataire peut en fait se traduire par une limitation plutôt que par une extension de leurs droits. Le Liban, qui exige que les réfugiés reconnus par le HCR s'engagent par écrit à ne pas travailler dans le pays, en est un exemple.

Conclusion

À cette étape préliminaire de nos recherches, nous peinons toujours à parvenir à une évaluation des procédures de détermination du de réfugié basée sur des données concrètes. Si les processus sont opaques et empêchent tout examen par le public ou les chercheurs, nous devons alors nous en remettre aux témoignages des réfugiés, des professionnels de l'aide juridique et des autres acteurs qui soutiennent les réfugiés au cours des procédures de reconnaissance. Pour nos recherches, nous dépendons de la bonne volonté des évaluateurs et des fonctionnaires

novembre 2020

www.fmreview.org/fr/reconnaître-refugiés

du HCR et des organismes publics pour pouvoir accéder aux dossiers des procédures de reconnaissance des réfugiés. Le manque de transparence actuel ne rend pas seulement ces procédures en partie impénétrables pour les chercheurs, mais il soulève également des questions quant à leur équité même.

Cathryn Costello costello@hertie-school.org
Professeure de droit des réfugiés et de la migration, Université d'Oxford ; Professeure en droits fondamentaux et co-directrice du Centre pour les droits fondamentaux, Hertie School
www.hertie-school.org/en/fundamental-rights

Caroline Nalule caroline.nalule@qeh.ox.ac.uk
Chargée de recherche

Ozkul derya ozkul@qeh.ox.ac.uk
Chargée de recherche

Centre d'études sur les réfugiés, Université d'Oxford
www.rsc.ox.ac.uk

1. Ce projet s'inscrit dans le cadre du projet Refugees are Migrants: Refugee Mobility, Recognition and Rights (RefMig), une bourse Horizon 2020 financée par le Conseil européen de la recherche (no de subvention 716968).
2. Schoenholtz A J, Ramji-Nogales J et Schrag P G (2007) « Refugee Roulette: Disparities in Asylum Adjudication », *Stanford Law Review* 60 (2): 295 bit.ly/SLR-Refugee-roulette
3. Martén L (2015) « Political Bias in Court? Lay Judges and Asylum Appeals », Université d'Uppsala, Département d'économie, série de documents de travail 2/2015
4. Hamlin R (2014) *Let Me Be a Refugee*, Oxford University Press
5. Lorsque la reconnaissance est automatique pour la plupart voire la totalité des membres du groupe particulier étant reconnu.
6. Alexander M (1999) « Refugee Status Determination Conducted by UNHCR », *International Journal of Refugee Law* 251 ; Kagan M (2006) « The Beleaguered Gatekeeper: Protection Challenges Posed by UNHCR Refugee Status Determination », *International Journal of Refugee Law* 1. Le blog « RSD Watch », fondé par Michael Kagan, a également publié de nombreux articles sur les difficultés de la DSR par le HCR.
7. HCR, Comité exécutif du Programme du Haut-Commissaire, 66e réunion du Comité permanent, « Refugee Status Determination », 31 mai 2016, EC/67/SC/CRP.12
www.refworld.org/pdfid/57c83a724.pdf

Réfugiés et migrants : mobilité, reconnaissance et droits des réfugiés (RefMig)

Ce numéro de RMF a été produit en collaboration avec nos collègues du projet de recherche RefMig. En vue de mieux comprendre les lois, les normes, les institutions et les pratiques qui gouvernent le statut de réfugié ainsi que la migration et la mobilité des réfugiés, le projet RefMig étudie la distinction entre les réfugiés et les (autres) migrants dans plusieurs contextes.

Actuellement, les recherches du projet RefMig sont organisées autour de deux axes distincts mais interconnectés : « Reconnaître les réfugiés » analyse de manière comparative la détermination du statut de réfugié et les processus connexes, tandis que « Organisations de protection » étudie les organisations internationales appartenant au régime des réfugiés/de la migration, en particulier l'Organisation internationale pour les migrations, et comment elles comprennent, façonnent et déterminent la distinction entre les réfugiés et les autres migrants. La responsabilité (à la fois juridique et politique) des organisations internationales est l'un des thèmes dominants de RefMig, que l'on retrouve dans ces deux axes de recherche.

Ce projet est conduit sous l'égide de la Professeure Cathryn Costello, professeure Andrew C. Mellon en droit des réfugiés et de la migration au Centre d'études pour les réfugiés (en congé spécial) et professeure en droits fondamentaux, ainsi que codirectrice du Centre pour les droits fondamentaux de la Hertie School, en collaboration avec Dr Derya Ozkul, Dr Caroline Nalule et Dr Angela Sherwood du Centre d'études sur les réfugiés de l'Université d'Oxford. Ce projet bénéficie d'une bourse Horizon 2020 financée par le Conseil européen de la recherche (no de subvention 716968).

RefMig a besoin de vous !

L'équipe RefMig conduit actuellement des entretiens et d'autres exercices de collecte de données, et serait particulièrement intéressée d'entendre vos expériences si :

- vous travaillez actuellement ou si vous avez travaillé comme agent ou examinateur chargé de la DSR pour le HCR ;
- vous travaillez pour une organisation d'aide juridique représentant des demandeurs dans le cadre des procédures de DSR relevant du mandat du HCR.

Veillez nous écrire à refmig@qeh.ox.ac.uk si vous souhaitez partager vos expériences. Pour en savoir plus, visitez www.refmig.org/weneedyou

Les questionnaires en ligne destinés aux agents chargés de la DSR du HCR, ainsi qu'aux organisations d'aide juridique seront disponibles sur www.refmig.org/weneedyou d'ici début 2021.

Les défaillances d'un système « modèle » : la DSR au Canada

Hilary Evans Cameron

Le système canadien de détermination du statut de réfugié est souvent considéré comme un modèle. Et bien que de nombreux enseignements puissent être tirés de ses accomplissements, des leçons tout aussi nombreuses peuvent être tirées de ses défaillances.

Les rédacteurs de la Convention de 1951 relative au statut de réfugié devaient être épuisés après avoir négocié le contenu de la doctrine de protection des réfugiés. Il semblerait qu'il ne leur restait plus aucune énergie pour définir la façon dont le processus de détermination du statut de réfugié (DSR) devait se dérouler, si bien qu'ils ont simplement déclaré que les signataires devaient le concevoir conformément à leurs propres traditions juridiques.

Face à un tel défi, la réponse du Canada est souvent saluée comme un modèle pour le monde entier. En effet, le système de détermination du Canada compte de nombreux atouts notables. Les demandeurs peuvent expliquer leur parcours lors d'une audition complète en présence d'un arbitre professionnel, et non pas d'un fonctionnaire ou d'un agent des services frontaliers. Cet arbitre ne répond pas de ses décisions aux autorités et n'a aucune autre priorité concurrente, par exemple la protection des alliances politiques du pays ou la conservation de ses ressources. Les arbitres canadiens sont bien informés à propos du pays d'origine et ont pour instruction d'être sensibles aux vulnérabilités des demandeurs. Par ailleurs, au Canada, les

représentants juridiques jouent un rôle important dans la plupart des audiences des réfugiés et le système fournit des interprètes ayant reçu une formation. Enfin, la majorité des demandeurs ont le droit de faire appel si leur demande est déboutée. Grâce à ces aspects progressifs et à bien d'autres encore, le système canadien reconnaît de nombreux réfugiés et en rejette par erreur beaucoup moins qu'il le ferait sinon.

Pourtant, ce système « modèle » aboutit régulièrement à des rejets qui sont à la fois déraisonnables et injustes, tandis que ses jugements sont tellement incohérents qu'ils en deviennent arbitraires. Cela s'explique notamment par les raisons suivantes : les architectes du système canadien ont depuis longtemps perdu de vue son objectif fondamental, ils ne se sont jamais engagés à baser leurs raisonnements sur des preuves tangibles et ils ne parviennent pas à s'accorder sur la réponse à donner à la question fondamentale qui sous-tend ce type de décision juridique.

Évaluation des risques

La DSR est une évaluation des risques. L'évaluateur a une tâche à remplir : évaluer



Trung Pham travaille sur une sculpture représentant des Vietnamiens qui fuient sur une petite embarcation. Trung Pham et son petit frère ont fui le Vietnam par bateau il y a environ 40 ans, avant d'arriver au Canada où ils ont été reconnus comme réfugiés. Trung utilise son talent pour transmettre les espoirs et le deuil des personnes ayant fait la traversée. Ses peintures et sculptures primées ont été exposées dans tout le Canada.

le danger qui menace le demandeur s'il est renvoyé dans son pays. C'est là qu'apparaît la première grande défaillance du modèle canadien. Selon la tradition juridique du Canada basée sur le principe de common law, comme dans de nombreuses juridictions similaires, les décisions administratives sont prises en deux temps. Premièrement, les arbitres jugent chaque allégation et acceptent comme « fait établi » toutes celles (et seulement celles) qu'ils estiment être « probablement vraies » selon la prépondérance des probabilités. Ensuite, ils émettent leur décision judiciaire en se basant sur ces « faits » acceptés.

Imaginez que vous utilisiez ce type d'approche pour décider si vous devez ou non consommer un champignon sauvage. Vous pensez qu'il s'agit probablement d'une chanterelle, donc c'est une chanterelle. Il s'agit maintenant d'un fait établi. Et comme vous êtes à peu près sûr que les chanterelles sont comestibles, manger ce champignon présenterait très peu de risques. Dans la vie réelle, votre niveau de certitude quant à la proposition que le champignon est « probablement » une chanterelle, ainsi que tout doute éventuel qui pourrait subsister dans votre esprit, seraient déterminants pour décider de le manger en toute sécurité. Le terme « probablement » couvre un large éventail de possibilités allant de « aussi probable qu'improbable » à « presque certainement ». Mais ce qui fait toute la différence, c'est le niveau auquel se situe votre « probablement » dans cette fourchette de signification. Lorsque nous évaluons les risques, nous devons également évaluer notre niveau d'incertitude. Mais au Canada, dans le cadre de l'audition d'un réfugié, cette incertitude disparaît. Tout ce que l'arbitre considère comme probablement vrai devient certainement vrai, même s'il existe une bonne chance que ce soit faux. Et tout ce qu'il considère comme probablement faux devient certainement faux, même s'il existe une bonne chance que ce soit vrai. Qui plus est, la possibilité que les arbitres canadiens se trompent dans leurs hypothèses (par exemple, que le champignon ne soit pas une chanterelle et qu'il soit en fait vénéneux) est exacerbée par l'incapacité totale du système à promouvoir un mode de raisonnement basé sur des faits tangibles.

Preuves et plausibilité

Les arbitres canadiens examinent les preuves, bien sûr : ils étudient les déclarations et les documents du demandeur, les informations sur le pays d'origine et parfois le dossier établi par les

autorités ou les témoignages de tiers. Mais pour décider des conclusions à tirer de ces preuves, les arbitres se laissent uniquement guider par leur bon sens, qui est souvent contraire aux meilleures recherches de sciences sociales disponibles.

Par exemple, le bon sens des arbitres canadiens leur indique fréquemment que nous conservons des souvenirs précis et cohérents de nos expériences, que nous pouvons faire défiler dans notre esprit comme une vidéo. Selon cette théorie, si un demandeur ne parvient pas à se rappeler clairement des dates, des heures, de la fréquence ou encore de la chronologie des événements décrits, ou si son témoignage contient d'autres types d'erreurs, de lacunes ou d'incohérences mineures, il est alors raisonnable d'en déduire qu'il doit avoir inventé son histoire. Et pourtant, depuis plusieurs décennies, un axe majeur de l'étude de la psychologie cognitive a consisté à documenter en détail à quel point nos souvenirs sont incomplets, faillibles et instables, y compris nos souvenirs autobiographiques du quotidien – sans mentionner les souvenirs traumatisants et les souvenirs des personnes souffrant d'un traumatisme.¹

De la même manière, les arbitres canadiens partent généralement de l'hypothèse que lorsqu'un danger survient, les personnes menacées prendront rapidement des mesures efficaces pour se protéger. Si le demandeur a persévéré pendant un certain temps avant de décider de fuir, s'il a hésité à demander l'asile lorsqu'il est enfin arrivé en lieu sûr, s'il a jamais osé retourner chez lui, alors l'histoire qu'il raconte doit sûrement être un mensonge. Sinon, si le danger avait été bien réel, il aurait agi autrement, c'est-à-dire « de manière plus sensée ». J'ai récemment analysé 300 rejets rédigés par des arbitres canadiens. Dans près des deux tiers des décisions où l'arbitre avait conclu que le demandeur mentait, cette conclusion reposait, au moins en partie, sur l'impression que la réaction du demandeur face à un danger supposé semblait trop déraisonnable pour être crédible.²

Le système des réfugiés du Canada fournit à ses arbitres des centaines de milliers de pages d'informations sur les pays d'origine pour les aider à bien faire leur travail, et pourtant il ne fournit aucune information sur les preuves provenant de la recherche en sciences sociales qui expliquent comment les personnes pensent et agissent. Rien ne peut excuser un tel manque. Les arbitres ont besoin de ce genre d'information pour prendre des décisions justes et savoir comment distinguer, par exemple, les défaillances plausibles et

non plausibles de la mémoire ou les réactions plausibles et non plausibles face à un risque.

Quelle erreur est la plus grave ?

Un aspect peut-être plus fondamental encore, c'est que le droit des réfugiés du Canada, de même que le droit international des réfugiés, n'est pas parvenu à répondre à la question la plus importante qui se trouve au cœur de ce type de décision juridique, à savoir : quel est le mauvais type d'erreur dans une décision de DSR ? Deux erreurs possibles peuvent intervenir à tout moment lorsqu'un responsable doit décider s'il doit accepter ou non une allégation dans un contexte d'incertitude. Il risque de rejeter une allégation véridique ou d'accepter une fausse allégation. Quel type d'erreur serait la plus grave ?

Le ratio de Blackstone est l'une des maximes les plus célèbres du common law anglo-américain : « Que dix coupables échappent à la justice, plutôt que souffre un seul innocent. »³ À travers les âges, les architectes de ce corpus de lois ont toujours été fermement persuadés que condamner un innocent était le mauvais type d'erreur et, en conséquence, le common law anglo-américain rend la tâche de l'accusation particulièrement difficile : non seulement l'État assume le fardeau de la preuve, mais en plus le niveau de preuve exigé est particulièrement élevé. Par conséquent, en principe et en vertu du ratio de Blackstone, l'accusation doit payer le prix de l'incertitude des juges et des jurés.

Le droit international des réfugiés devrait, dans le cadre de la Convention, imposer l'impératif de résoudre quelque doute que ce soit en faveur du demandeur et ce, pour un éventail de raisons juridiques et éthiques.⁴ Il devrait affirmer haut et fort qu'il est plus grave de refuser de protéger un demandeur qui en a besoin plutôt que d'accorder une protection à un demandeur qui n'en a pas besoin. Mais en l'absence d'une prise de position suffisamment claire de la Convention à cet égard, les créateurs du droit des réfugiés canadien (c'est-à-dire, les juges des cours fédérales canadiennes) sont divisés sur la question. Certains s'inquiètent avant tout de renvoyer des réfugiés dans leur pays où ils risquent d'être persécutés. D'autres s'inquiètent plutôt de la possibilité d'octroyer un avantage à une personne qui ne le mérite pas. Par conséquent, au fil du temps, leurs jugements ont fini par construire des paysages juridiques parallèles : un premier qui résout les doutes en faveur des demandeurs et un second qui le fait à leurs dépens. Les arbitres canadiens sont libres de

choisir, dans chaque cas et pour un quelconque motif, d'utiliser l'un ou l'autre de ces corpus de lois. Dans de telles circonstances, il n'est donc pas surprenant d'observer « d'immenses disparités » entre les taux d'octroi du statut de réfugié des arbitres canadiens.⁵ Mais lorsqu'un système juridique donne aux évaluateurs le pouvoir discrétionnaire de décider et de choisir les motifs sur lesquels baser leur décision, les êtres humains qui en dépendent sont vulnérables aux abus.

Le système des réfugiés du Canada est l'un des meilleurs au monde, et son modèle décisionnel est un très bon point de départ pour ouvrir un débat sur la bonne manière de conduire la DSR. Ce système compte beaucoup de points positifs et accorde une protection à de très nombreux demandeurs qui en ont besoin. Et pourtant, il refuse également certaines demandes pour de mauvaises raisons. Ainsi, tout pays qui souhaiterait émuler ce système devrait d'abord chercher à en comprendre la raison et à améliorer les choses.

Hilary Evans Cameron h.evanscameron@ryerson.ca
Professeure adjointe à la Faculté de droit de Ryerson University www.ryerson.ca

1. Hilary Evans Cameron, (2010) « Refugee Status Determinations and the Limits of Memory », *International Journal of Refugee Law* 22 <https://academic.oup.com/ijrl/article/22/4/469/1520136>

2. « Credibility assessment in refugee hearings: A quantitative study and a way forward » : projet de recherche de l'auteur, financé par le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada, résultats à paraître.

3. Volokh A (1997) « n Guilty Men », *University of Pennsylvania Law Review* 146 bit.ly/Volokh-1997

4. Hilary Evans Cameron (2018) *Refugee Law's Fact-finding Crisis: Truth, Risk, and the Wrong Mistake*, Cambridge University Press

5. Rehaag S (2019) « 2018 Refugee Claim Data and IRB Member Recognition Rates » <https://ccrweb.ca/en/2018-refugee-claim-data>

La valeur de l'apprentissage

RMF est entièrement financée par des donations et des subventions, y compris par des donations individuelles de lecteurs. Êtes-vous en mesure d'aider RMF à poursuivre son travail pour lui permettre de continuer à soutenir l'apprentissage à travers la mise en commun des connaissances et de l'expérience ?

Des donations même modestes sont utiles. Pour les donations individuelles nous suggérons les montants annuels suivants : 30£ / 37\$US / 35€.

Si vous souhaitez faire une donation, veuillez consulter notre site sécurisé de dons en ligne sur : <http://bit.ly/supportFMR>

novembre 2020

www.fmreview.org/fr/reconnaitre-refugies

Faire la lumière sur la DSR en Chine

Lili Song

Bien que le HCR traite toutes les demandes individuelles de statut de réfugié en Chine, les informations publiques concernant ce mandat de DSR sont restées parcimonieuses. Faire la lumière sur la procédure en vigueur permet d'identifier les défis et les possibilités actuelles en matière de protection des réfugiés en Chine.

La République populaire de Chine¹ a adhéré en 1982 à la Convention de 1951 sur les réfugiés et à son protocole de 1967. Deux ans auparavant, le HCR avait ouvert un bureau spécial à Pékin en réponse à la crise des réfugiés indochinois² au cours de laquelle la Chine a admis et installé localement plus de 280 000 réfugiés. En 1995, ce bureau est devenu une antenne, puis en 1997, il a été transformé en bureau régional couvrant la Chine, la région administrative spéciale (RAS) de Hong Kong et celle de Macao. La convention d'accompagnement entre la Chine et le HCR³ a établi que le bureau de Pékin du HCR, en consultation et en coopération avec le gouvernement chinois, aurait un accès sans entrave aux réfugiés, ce qui a fourni une base juridique au HCR pour procéder à la détermination du statut de réfugié (DSR) en Chine. Le HCR continue de se charger de la totalité du mandat de DSR en Chine et le gouvernement chinois reconnaît le statut de réfugié accordé par le HCR.

Le processus de DSR dans le cadre du mandat

Les demandeurs d'asile sont tenus de s'enregistrer eux-mêmes et en personne auprès du bureau de Pékin, après quoi le HCR leur délivre un certificat de demandeur d'asile. Ce certificat permet aux personnes en quête d'asile de demander un permis de séjour temporaire auprès des autorités policières chinoises locales et de résider ainsi légalement en Chine en attendant qu'ait lieu leur entretien de détermination du statut de réfugié.

Le public dispose de très peu d'information sur la manière dont la DSR sous mandat du HCR est menée en Chine. Les demandeurs d'asile sont tenus de se présenter en personne aux entretiens qui ont lieu au bureau de Pékin et les comptes-rendus indiquent que ces entretiens sont généralement menés par un agent du HCR, accompagné si nécessaire d'un traducteur, et qu'ils se concentrent sur les raisons pour lesquelles le demandeur a quitté son pays. Les demandeurs qui reçoivent une décision négative en première instance ont le droit de faire réexaminer cette décision par le

HCR conformément aux Normes relatives au processus de DSR sous mandat du HCR et, en règle générale, doivent avoir la possibilité de présenter leur recours en personne. Les décisions de DSR prises par le HCR ne sont toutefois pas soumises à un contrôle judiciaire en Chine ; les demandeurs dont l'appel est rejeté n'ont aucun autre recours et sont considérés à partir de ce moment comme résidant illégalement dans le pays. Les demandeurs d'asile ne bénéficient généralement pas non plus de représentation juridique au cours de la procédure de DSR, un fait qui peut être attribué au manque d'avocats spécialisés dans les questions de réfugiés en Chine et à l'absence d'aide juridique financée par l'État pour les demandeurs d'asile.

Les demandeurs d'asile qui sont reconnus comme réfugiés reçoivent un certificat de réfugié délivré par le HCR⁴. Ils sont autorisés à rester temporairement en Chine jusqu'à ce que le HCR leur trouve une solution durable, généralement la réinstallation dans un pays tiers car la Chine ne leur permet pas de se réinstaller localement. Ils n'ont pas le droit de travailler et dépendent du HCR pour leur fournir une assistance en ce qui concerne la nourriture, l'hébergement, les soins médicaux et l'éducation⁵. Ceux dont on estime qu'ils n'ont pas de motif légitime pour rester en Chine sont considérés comme des immigrants en situation irrégulière.

Les défis d'accès

Malgré les dispositions prévues par la Convention de 1951 avec le gouvernement chinois, dans la pratique, le bureau du HCR à Pékin n'a pas toujours accès aux réfugiés et aux demandeurs d'asile. Le bureau est tout sauf proche des frontières de la Chine où de nombreux réfugiés, comme les Nord-Coréens ou les personnes appartenant aux communautés ethniques kokang et kachin déplacées par le conflit armé en Birmanie, pénètrent dans le pays. En plus du fait que la Chine est un pays immense, nombreux sont les réfugiés et demandeurs d'asile à arriver sans documents d'entrée en règle et avec des ressources financières limitées, ce qui fait qu'ils éprouvent des difficultés

à se rendre à Pékin en raison des contrôles d'identité auxquels ils risqueraient d'être soumis dans les trains, les aéroports et les hôtels.

Selon la version de 2003 des Normes relatives aux procédures de DSR sous mandat du HCR, le HCR ne peut pas faire mener les entretiens par ses propres partenaires d'exécution et doit « s'efforcer de prendre toutes les mesures possibles » pour enregistrer les demandeurs d'asile à des fins de DSR en dehors de ses bureaux lorsque les conditions dans le pays hôte rendent difficile l'accès des demandeurs d'asile à un bureau du HCR⁶. Des fonctionnaires du bureau de Pékin se seraient parfois rendus dans des régions situées en dehors de Pékin comme la province du Yunnan au sud-ouest ou la ville de Guangzhou au sud du pays, afin de procéder à la DSR mais cela ne paraît pas être une pratique courante. Au contraire, le gouvernement chinois a rejeté les demandes répétées du HCR de pouvoir accéder aux zones frontalières afin d'aider les personnes qui se trouvent dans le nord-est de la Chine après avoir fui la Corée du Nord ou les déplacés des communautés ethniques kokang et kachin dans la province du Yunnan. En conséquence, les réfugiés et les demandeurs d'asile qui n'ont pas pu se rendre à Pékin (notamment ceux arrivés lors d'afflux massifs) n'ont généralement pas été en mesure d'accéder à un processus de détermination de leur statut en Chine parce qu'ils étaient dans l'impossibilité de se faire enregistrer et d'assister aux entretiens en personne⁷.

Dans le cadre des Normes relatives aux procédures de DSR sous mandat du HCR, le HCR a autorisé que les procédures d'enregistrement et de soumission des demandes soient menées par des partenaires d'exécution approuvés. Ces partenaires d'exécution sont souvent des ONG et la Convention de 1995 entre le HCR et le gouvernement chinois autorise explicitement le HCR (avec l'accord du gouvernement) à établir des relations avec des ONG compétentes dûment enregistrées dans le pays. En théorie, il a donc été possible au HCR de s'associer avec des ONG installées en dehors de Pékin pour permettre aux réfugiés de s'enregistrer et de soumettre leurs demandes d'asile sans avoir à se déplacer. La question des réfugiés reste toutefois un sujet sensible en Chine. À ma connaissance, à l'heure actuelle, aucune ONG basée en Chine ne fournit ouvertement une assistance aux réfugiés et aux demandeurs d'asile en Chine. Il semble également qu'aucune relation de partenariat d'exécution n'ait été établie par le bureau du HCR à Pékin.

La révision récente datant de 2020 des Normes relatives aux procédures de DSR sous mandat du HCR permet désormais, dans des circonstances exceptionnelles, l'enregistrement à distance des demandeurs et leur participation par téléphone ou vidéoconférence lorsqu'un entretien en personne ne peut pas être mené pour des raisons de sécurité, de disponibilité des ressources ou de coûts importants et/ou d'autres obstacles liés au déplacement ou à l'accès du demandeur, ou encore d'impératifs de santé publique⁸. Il reste à voir comment ces nouvelles dispositions seront mises en œuvre par le bureau du HCR à Pékin.

Un futur transfert ?

En 2019, le représentant du HCR en Chine, Sivanka Dhanapala, a indiqué que le HCR prévoyait de transférer progressivement la responsabilité de la DSR à la nouvelle Administration nationale chinoise en charge de l'immigration qui a été mise en place en 2018⁹. Il convient de remarquer que le HCR a mis fin à sa procédure de DSR à Macao et à Hong Kong suite à la mise en place par les autorités locales de ces RAS de mécanismes pertinents en 2004 et 2013, respectivement. Depuis les années 1990, le gouvernement chinois travaille à la rédaction d'une loi nationale sur les réfugiés avec l'aide du HCR. Un projet de réglementation sur les réfugiés a été soumis au Conseil d'État pour délibération en 2008 mais il n'a pas été adopté¹⁰. Au moment de la rédaction de cet article, aucune information publique n'était disponible quant aux progrès, ou à l'absence de progrès, relatifs à l'élaboration de la réglementation nationale sur les réfugiés en Chine – il semble peu probable que le gouvernement chinois assume la responsabilité de la DSR à moins que et jusqu'à ce qu'une telle réglementation nationale ait été adoptée. Bien que la conduite de la DSR en Chine se poursuive sous mandat du HCR, il est impératif que ces processus et les défis liés à la protection qui y sont associés fassent l'objet de davantage de recherche.

Lili Song lili.song@otago.ac.nz

Maître de conférences, Faculté de droit, Université d'Otago www.otago.ac.nz/law/staff/lili-song

1. Aux fins du présent article, la République populaire de Chine (ci-après dénommée « Chine ») désigne la Chine continentale à l'exclusion de Hong Kong, Macao et Taïwan.

2. HCR, *Représentation du HCR en Chine* www.unhcr.org/hk/en/about-us/china

3. ONU (2000) « Accord sur la transformation de la mission du HCR en République populaire de Chine en une antenne du HCR en République populaire de Chine ». Signé à Genève le 1er décembre 1995.

<https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201899/v1899.pdf>, p71

4. HCR (2018) *Soumission du Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés du rapport de compilation du Haut-Commissariat aux droits de l'homme – Examen périodique universel : République populaire de Chine et régions administratives spéciales de Hong Kong et de Macao* www.refworld.org/docid/5b56ffde9.html

5. Pour en savoir plus sur les réfugiés sous mandat du HCR en Chine, voir : L Song (2020) *Chinese Refugee Law and Policy*, Cambridge: Cambridge University Press, chapter 4.1.

6. HCR (2003) *Normes relatives aux procédures*, p3-16.

7. Lorsque les arrivées ont eu lieu à grande échelle, comme cela a été le cas des réfugiés indochinois, des échappés nord-coréens et des membres des ethnies kokang et kachin, le gouvernement

chinois s'est occupé lui-même [de la DSR], avec une faible implication du HCR. Voir : Song L (2020), chap. 4.2-4.5.

8. HCR (2020) *Normes relatives aux procédures*, p111 and p145.

9. Qian S (2019) 'UNHCR and China: From Help Receiver to Partners – An Interview With UNHCR Representative in China Dhanapala', 19 juin 2019 [en Chinois; titre traduit en anglais]

10. HCR (2013) *Soumission du Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés du rapport de compilation du Haut-Commissariat aux droits de l'homme – Examen périodique universel : République populaire de Chine* www.refworld.org/pdfid/5135b0cb2.pdf, p1

Évaluation de l'âge des enfants non accompagnés en quête d'asile en Égypte

Clara Zavala Folache et Beth Ritchie

Traiter la demande d'asile d'un enfant comme s'il s'agissait d'un adulte suite à une procédure d'évaluation de l'âge revient à ne pas reconnaître les vulnérabilités spécifiques aux enfants à leur juste valeur et peut affecter l'intégrité et l'issue du processus de DSR.

En Égypte, c'est au HCR qu'incombe la responsabilité opérationnelle de la détermination du statut de réfugié (DSR) dans le cadre de son mandat établi en 1954 par un Protocole d'accord avec le gouvernement. Début 2020, le HCR a indiqué que 38 % des réfugiés et demandeurs d'asile en Égypte étaient des enfants, et que 4 589 d'entre eux étaient des enfants non accompagnés et séparés de leur famille¹. Dans les situations où la DSR dépend de son mandat, le HCR peut avoir la responsabilité de mener des évaluations d'âge ; toutefois, l'absence de directives internationales accessibles au public sur la pratique et les procédures d'évaluation de l'âge utilisées par le HCR signifie que les bureaux de terrain jouissent d'une autonomie considérable quant à la manière dont ces évaluations sont menées, ce qui peut compromettre l'équité de la procédure et sa conformité avec les normes internationales. Il est donc essentiel de s'attaquer à ce problème dans la mesure où des évaluations d'âge sujettes à des vices de procédure compromettent l'équité et l'exactitude du processus et de la décision de DSR.

L'évaluation de l'âge est la procédure formelle permettant d'établir l'âge, ou la tranche d'âge, d'un individu afin de déterminer si la personne est, ou doit être considérée, comme un enfant. La Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant (CDE) stipule qu'en l'absence de preuve de l'âge, les enfants ne doivent pas être punis en se voyant refuser leurs droits en tant qu'enfant². Toutefois, dans de nombreux pays, la manière dont les évaluations de l'âge sont conduites, c'est-à-dire sans les garanties

et l'expertise procédurales appropriées³, peut aboutir à limiter les droits des enfants et notamment leur accès à la protection sociale.

Le HCR en Égypte a commencé à effectuer des évaluations de l'âge d'enfants non accompagnés en 2015. Entre 2015 et 2019, l'entretien d'évaluation de l'âge pouvait avoir lieu à n'importe quel stade de la procédure de demande d'asile. Début 2019, le HCR en Égypte a cessé explicitement de mener des entretiens d'évaluation de l'âge et a introduit un Entretien d'évaluation multifonctionnelle de protection. Même si le HCR en Égypte déclare que l'évaluation multifonctionnelle de protection est destinée à évaluer une série de vulnérabilités, de nombreux enfants qui y participent voient leur âge évalué et finissent par être traités comme des adultes. Le HCR en Égypte n'a pas diffusé publiquement les détails de procédure de ces nouvelles évaluations de protection, si ce n'est pour déclarer qu'elles sont conformes aux directives internationales pertinentes ; cependant les observations des parties prenantes (y compris le personnel des Services pour les réfugiés de Saint André, StARS, qui aide ensuite les enfants dont l'âge n'a pas été accepté par le HCR) suggèrent le contraire.

Préoccupations d'ordre procédural

Comme le stipule la CDE, il est primordial qu'un consentement éclairé soit obtenu auprès de l'intéressé avant toute évaluation de l'âge. En Égypte, les enfants ne sont pas systématiquement informés que leur âge sera ou a été évalué, et en contradiction avec les recommandations



Des enfants syriens réfugiés dans le quartier de Masaken Osman, en banlieue du Caire, Égypte

figurant dans les directives du HCR publiées en 2009, ils ne sont pas non plus avertis des implications de la décision qui en découle. La modification qui consiste à passer d'un entretien distinct et explicite d'évaluation de l'âge à une évaluation de l'âge menée de facto au cours d'une évaluation de protection multifonctionnelle beaucoup plus large vient encore davantage jeter le trouble sur la nature de l'évaluation et de ses résultats potentiels.

Les principes fondamentaux qui sous-tendent la protection de l'enfant sont l'intérêt supérieur de l'enfant et le bénéfice du doute. Du fait qu'en Égypte les enfants sont souvent évalués (par le HCR) comme des adultes avant leur enregistrement, ils sont nombreux à ne jamais atteindre l'étape d'évaluation de leur intérêt supérieur (Best Interest Assessment - BIA), laissant tout enfant évalué à tort comme un adulte dans une situation de risques accrue. En outre les enfants demandeurs d'asile en Égypte n'ont pas d'accès direct à des mécanismes de plainte ou de recours, puisque les décisions relatives à l'évaluation de l'âge ne peuvent être contestées par les agences partenaires lors de colloques sur les cas de protection de l'enfance – ce qui limite l'accès aux mécanismes d'appel aux enfants qui bénéficient déjà d'un accès à l'aide.

Un rapport du bureau du HCR au Royaume-Uni indique que l'évaluation de l'âge ne

devrait être effectuée qu'en dernier recours, et uniquement lorsqu'il existe des doutes sérieux quant à l'âge de la personne concernée⁴. Étant donné l'absence de justificatifs écrits à propos des décisions prises et le manque de données sur le nombre d'enfants dont l'âge a été évalué en Égypte, il est difficile de juger si tel est bien le cas. De plus, les évaluations d'âge ne semblent pas être menées de manière à tenir compte à la fois de l'apparence physique et de la maturité psychologique de l'enfant, comme le recommandent pourtant les directives⁵ du HCR de 1997 ; les enfants entendent souvent dire que leur apparence ne correspond pas à leur âge. En outre, les enfants au Caire indiquent fréquemment avoir éprouvé des difficultés à communiquer avec le décideur lors des évaluations d'âge, souvent parce qu'il n'y avait pas d'interprète approprié pendant l'entretien, ce qui risque de nuire à l'exactitude de l'évaluation et également à la capacité de l'enfant de participer et de comprendre le processus.

Effets sur les enfants non accompagnés et conséquences

Lorsque des enfants demandeurs d'asile non accompagnés arrivent pour la première fois en Égypte, ils se rendent au bureau du HCR au Caire pour demander à être enregistrés. À ce stade il n'y a pas de tuteurs assignés

novembre 2020

www.fmreview.org/fr/reconnaitre-refugies

aux enfants non accompagnés, mais s'ils sont identifiés comme enfants par le HCR, ils sont renvoyés vers l'un des partenaires du HCR chargés de la mise en œuvre, lequel aura la responsabilité de la gestion de leur dossier et de l'évaluation de leur intérêt supérieur (BIA).

En Égypte, lorsqu'un demandeur d'asile enregistre sa première demande d'asile et qu'il possède un document d'identité, il reçoit une carte d'enregistrement de demandeur d'asile ; dans le cas contraire, il reçoit un certificat de demandeur d'asile. Les cartes d'enregistrement permettent d'obtenir un permis de séjour, ce qui n'est pas le cas pour les certificats. Le bureau du HCR en Égypte ne délivre pas de certificats aux enfants non accompagnés. Il est par conséquent tout à fait préoccupant de constater que des enfants sont traités à tort comme des adultes et qu'ils reçoivent un certificat, ce qui les empêche d'obtenir un permis de séjour et les expose donc à un risque plus élevé de détention et de harcèlement de la part des autorités.

En outre, un enfant demandeur d'asile qui est traité à tort comme un adulte ne peut pas accéder à une évaluation de son intérêt supérieur (BIA) ou à une détermination de son intérêt supérieur (BID) et, par conséquent, se voit refuser l'accès aux services prévus pour les enfants comme les bourses d'études et l'assistance financière. De nombreux enfants sont donc obligés d'accepter des emplois où les risques d'exploitation et de maltraitance de la part des employeurs sont élevés. En outre, parce que la détermination de l'intérêt supérieur est une condition préalable pour qu'un enfant non accompagné ait accès à des possibilités de réinstallation, les enfants évalués à tort comme adultes ne peuvent pas être orientés vers la réinstallation.

La CDE affirme que les États doivent respecter le droit de l'enfant de préserver son identité. Les entretiens et les commentaires en retour indiquent que les enfants considèrent que tout différend concernant leur âge remet en cause leur identité. Un tel déni d'un aspect fondamental de l'identité d'un enfant a des implications négatives sur son bien-être émotionnel et psychologique.

Le HCR déclare que le processus d'examen de la demande d'un enfant demandeur d'asile non accompagné doit être accéléré et adapté à l'enfant et qu'une application libérale du bénéfice du doute est recommandée dans les procédures de DSR qui concernent les enfants non accompagnés. Le fait de ne pas recourir à des techniques d'entretien adaptées aux enfants et de mettre en doute leur crédibilité

lors de l'évaluation de leur âge peut avoir une incidence sur la confiance (et sa volonté de divulguer des informations) du demandeur d'asile pendant son entretien de DSR et peut également avoir une influence sur la perception qu'aura de lui la personne chargée de déterminer son éligibilité, ce qui place l'enfant dans une situation où le risque de rejet est plus grand.

En Égypte, si le dossier d'un enfant est traité à tort comme celui d'un adulte, il se verra également refuser l'accès automatique au traitement prioritaire de sa demande. À la place de ce traitement prioritaire, les ressortissants de nationalités particulières sont soumis à un double entretien d'enregistrement et de DSR, une procédure que le HCR ne considère pas comme adaptée aux enfants, alors que les autres s'acheminent vers un entretien régulier de DSR. Dans ces deux types d'entretiens, la charge de la preuve attendue est plus élevée pour les adultes que pour les enfants.

S'inspirer de l'exemple britannique

Le Guide sur l'évaluation de l'âge du Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) cite les Lignes directrices du Royaume-Uni⁶ comme présentant un cadre d'évaluation de l'âge digne d'éloges (bien qu'il existe des preuves de défaillances dans sa mise en application). Le Royaume-Uni, comme l'Égypte, est un pays où arrivent de nombreux enfants non accompagnés demandeurs d'asile. Toutefois, à la différence de l'Égypte, le RU dispose de lignes directrices et d'instructions spécifiques sur la conduite des évaluations d'âge librement accessibles au public⁷. Au RU, les enfants demandeurs d'asile reçoivent des informations sur les raisons, les méthodes, les conséquences et les résultats d'une telle évaluation. Seuls les demandeurs d'asile dont l'apparence physique et le comportement suggèrent fortement qu'ils ont 25 ans ou plus sont considérés comme des adultes ; au moins deux fonctionnaires formés doivent déterminer que cela a été clairement indiqué aux demandeurs, et si cela n'a pas été le cas, deux travailleurs sociaux formés doivent procéder à une évaluation complète de l'âge conformément à l'arrêt Merton⁸. Dans le cadre de l'évaluation de l'âge selon l'arrêt Merton, les enfants ont la possibilité d'être accompagnés d'un adulte approprié et indépendant. À noter également, au RU les enfants ont aussi accès à des mécanismes de plainte et de recours.

Dans le cadre d'un mandat de DSR, pour garantir que les évaluations de l'âge sont bien effectuées sans accroître la vulnérabilité des

enfants demandeurs d'asile et sans affecter l'équité et l'exactitude de leur procédure de DSR, les garanties suivantes doivent être réunies :

- Élaborer et publier des lignes directrices internationales relatives à l'évaluation de l'âge qui reflètent des directives globales fondées sur les droits de l'enfant, comme le maintien du bénéfice du doute, la recherche du consentement éclairé des enfants et la mise à disposition des enfants d'un mécanisme de recours efficace et accessible.
- Accroître la transparence des pratiques et des décisions en matière d'évaluation de l'âge, notamment, en transmettant par écrit les raisons justifiant les décisions prises aux acteurs sur le terrain et aux enfants eux-mêmes.
- Conduire les entretiens d'évaluation de l'âge comme des entretiens à part entière, plutôt que dans le cadre d'autres entretiens de protection, d'enregistrement, etc., de manière à s'assurer que l'objectif de l'entretien est clair et transparent ; et faire en sorte que les enfants soient informés à l'avance de l'objet de l'entretien et qu'ils en comprennent le processus et les conséquences possibles.
- Permettre à des adultes appropriés, comme des représentants légaux, d'assister aux entretiens d'évaluation de l'âge.
- Ne procéder à des évaluations de l'âge qu'en dernier recours, plutôt que de façon routinière.
- Mettre en place un mécanisme de recours accessible et transparent, en respectant le principe clé de la CDE concernant le droit de l'enfant à être entendu et à participer au processus le concernant.

Les contraintes en termes de financement et de capacités qui y sont associées constituent un véritable défi pour le HCR en Égypte en matière de réponse à apporter pour faire face au nombre d'enfants non accompagnés dans le pays. Toutefois, certaines des directives clés relatives à l'évaluation de l'âge pourraient être mises en œuvre sans nécessiter d'importantes ressources supplémentaires. Par exemple, donner aux enfants des informations sur l'évaluation et ses implications, faire en sorte de leur garantir le bénéfice du doute, s'assurer que deux agents participent aux sessions d'évaluation de l'âge, notifier les enfants des décisions prises concernant leur dossier et des raisons qui les motivent, et permettre à des

adultes ou des représentants légaux d'assister aux évaluations d'âge sont autant d'éléments fondamentaux tirés de modèles internationaux plus équitables qui n'exigent pas de ressources supplémentaires considérables mais qui sont néanmoins essentiels pour garantir l'équité, la rigueur et la transparence du processus.

Clara Zavala Folache czavalafolache@hotmail.com
Coordinatrice et responsable du plaidoyer, Clinique juridique Hijra Rabat ; ancienne conseillère juridique, St. Andrew's Refugee Services

Beth Ritchie bee.ritchie@gmail.com
Avocate de l'assistance juridictionnelle ; ancienne coordinatrice du programme d'assistance juridictionnelle pour les enfants et les jeunes non accompagnés, St. Andrew's Refugee Services

StARS www.stars-egypt.org

1. HCR Égypte (2020) 'April 2020 Fact Sheet' tinyurl.com/y84bloww
2. ONU CDE (2005) Observation générale n° 7 www.refworld.org/docid/460bc5a62.html
3. Par exemple, Smith T et Brownlees L (UNICEF) (2013) *Age Assessment: A Technical Note* <https://tinyurl.com/y7loama2> et HCR (2009) *Guidelines on International Protection: Child Asylum Claims* tinyurl.com/upazykm
4. HCR (2019) *Putting the Child at the Centre: An Analysis of the Application of the Best Interests Principle for Unaccompanied and Separated Children in the UK* www.unhcr.org/uk/publications/legal/5d271cd7.pdf
5. HCR (1997) Note sur les politiques et procédures à appliquer dans le cas des enfants non accompagnés en quête d'asile tinyurl.com/yay7qey5
6. EASO (2018) *Guide pratique sur l'évaluation de l'âge*, Deuxième édition bit.ly/EASO-age-assessment-2018
7. Ministère britannique de l'Intérieur (2019) *Assessing Age* tinyurl.com/yaqubtbc
8. Orientations définies par la Haute Cour de justice britannique dans une affaire impliquant le quartier londonien de Merton en juillet 2003 et qui ont été développées pour constituer ce qui est maintenant considéré comme licite lors des évaluations d'âge. tinyurl.com/y9rzgdnm

Très envie de lire RMF mais aussi d'aider la planète ?



Ecrivez-nous à fmr@qeh.ox.ac.uk pour annuler votre souscription au numéro papier ! À la place, demandez nos notifications par email (www.fmreview.org/fr/souscrivez-aux-alertes-e-mail), pour obtenir un accès numérique instantané aux derniers numéros complets. Cela nous permettra de réaliser des économies et de réduire notre impact environnemental.

(Mais continuez à demander des exemplaires imprimés de la version intégrale du magazine à des fins de formation ou de plaidoyer ou bien évidemment aussi si votre accès internet ou celui de vos partenaires n'est pas fiable.)

La DSR en vue d'une réinstallation : le besoin de garanties de procédure

Betsy L Fisher

Les garanties de procédure sont vitales dans tous les aspects de la DSR. Face aux défaillances des procédures de DSR en vue d'accéder à la réinstallation et aux voies complémentaires, davantage de clarté et de transparence sont nécessaires.

La réinstallation et les voies complémentaires (telles que le parrainage communautaire, les bourses d'études, les visas humanitaires et la réunification familiale¹) sont des outils importants pour assurer la protection des réfugiés. Elles apportent des solutions durables, même si seul un petit nombre de réfugiés en bénéficie. Pour de nombreux demandeurs, l'accès aux procédures de détermination du statut de réfugié (DSR) du HCR et l'intégrité de ces procédures sont indispensables pour pouvoir bénéficier de la réinstallation ou des voies complémentaires.

En 2016, le HCR a publié une note sur l'orientation stratégique de ses activités dans le cadre de son mandat de détermination du statut de réfugié. Cette note reconnaissait que par le passé, le HCR « a plaidé pour qu'une procédure individuelle [de DSR] soit menée si possible à l'issue d'un examen en profondeur des circonstances propres à chaque cas ».² (Le HCR appelle cette pratique standard de détermination du statut de réfugié sur une base individuelle la « DSR ordinaire ».)³ Cette note annonçait également une nouvelle stratégie : dorénavant, le HCR allait uniquement conduire la DSR sur une base individuelle si cette approche avait un impact significatif sur l'accès du demandeur concerné à la protection. En particulier, le HCR ne chercherait plus à conduire de DSR (individuelle) ordinaire lorsque d'autres solutions telles que la reconnaissance collective (*prima facie*) pouvaient aboutir aux mêmes avantages.

Le HCR devrait favoriser l'accès aux voies complémentaires pour les demandeurs dont la reconnaissance se fait sur une base collective. En outre, il devrait également veiller à ce que les demandeurs pouvant uniquement accéder à la réinstallation et/ou aux voies complémentaires s'ils reçoivent une décision positive de DSR puissent véritablement accéder à ces voies de protection. Enfin, lorsque le HCR détermine lui-même le statut de réfugié des demandeurs, il devrait veiller à fournir des garanties procédurales fondamentales.

Accès à la DSR pour les voies complémentaires

Certaines voies complémentaires exigent une preuve du statut de réfugié auprès du HCR. Par exemple, le programme de parrainage privé « Groupes de cinq » du Canada exige une preuve de la reconnaissance formelle du statut de réfugié par le HCR ou par le pays d'asile.⁴ Dans une telle situation, un groupe de parrainage peut seulement parrainer des personnes à qui une reconnaissance individuelle a été octroyée. Si la personne a uniquement bénéficié d'une reconnaissance par groupe, elle ne peut pas être parrainée dans le cadre de ce programme en vue d'une réinstallation au Canada. Dans les pays où il ne conduit généralement pas la DSR ordinaire, le HCR devrait veiller à ce que les personnes qui pourraient accéder à une voie complémentaire si elles étaient reconnues comme réfugiés puissent véritablement le faire. Le HCR devrait définir une procédure permettant aux parrains souhaitant éventuellement parrainer une personne bénéficiant d'une reconnaissance par groupe de demander une DSR individualisée. Il devrait également plaider auprès des gouvernements pour que les individus bénéficiant d'une reconnaissance par groupe aient accès aux voies complémentaires.

Accès à la DSR en vue d'une réinstallation

Le HCR exige une décision de DSR positive avant d'orienter une personne en vue de sa réinstallation.⁵ Cependant, dans de nombreux pays où le HCR détermine le statut des réfugiés, la DSR ordinaire est l'exception tandis que la reconnaissance par groupe est la règle. Dans ce genre de situation, le HCR conduit la DSR et évalue l'admissibilité à la réinstallation de manière simultanée, dans le cadre de ce qu'il nomme la « procédure conjointe de détermination du statut de réfugié et de réinstallation ». Ainsi, même là où le HCR considère que la DSR ordinaire n'est pas indispensable pour la protection des réfugiés dans un pays d'asile, il conduira une DSR individuelle lorsque les besoins

de protection d'une personne semblent justifier d'envisager sa réinstallation.

Garanties de procédure pour la DSR dans le cadre des procédures conjointes

Il est vrai que dans les opérations avec procédures conjointes de DSR et de réinstallation, le HCR a déterminé que la DSR ordinaire n'était pas essentielle à la protection des réfugiés. Il est également vrai que la réinstallation, au contraire de la reconnaissance du statut de réfugié, n'est pas un droit. Cependant, cette procédure conjointe est une condition préalable pour accéder à la solution durable de la réinstallation, et c'est pourquoi la transparence et les garanties de procédure sont vitales. Les *Normes relatives aux procédures de DSR relevant du mandat du HCR*, publiées en 2003 et révisées en 2020, définissent les normes essentielles et les meilleures pratiques.⁶ Les *Normes* de 2020 stipulent que le droit de faire appel d'une décision négative et le droit à un représentant juridique ne s'appliquent pas dans les procédures conjointes de DSR/réinstallation car une demande d'asile ne devrait pas être rejetée par le biais de ces procédures. Toutefois, le HCR devrait garder à l'esprit que les garanties telles que la transparence des normes et des procédures, le fait d'informer un demandeur du motif du rejet de sa demande et de donner à celui-ci l'occasion de répondre, sont fondamentales pour garantir la clarté et l'équité du processus.

Les *Normes* de 2020 demandent aux bureaux du HCR appliquant des procédures conjointes de DSR/réinstallation d'adopter « des garanties de procédure appropriées, y compris des procédures d'examen... ». Alors que les normes décrivent en détail les procédures d'appel pour la DSR ordinaire, elles ne précisent pas ce que signifient les « procédures d'examen » dans le cadre d'une procédure conjointe de DSR/réinstallation, ni si cela implique un examen par un supérieur ou un appel informel pour un demandeur. Mais quoiqu'il en soit, les *Normes* de 2020 n'exigent pas que le demandeur soit informé du motif de la décision rendue, ce qui limite la valeur de tout examen.

En outre, les *Normes* de 2020 stipulent aussi que, si une demande d'asile n'est pas adaptée aux procédures conjointes de DSR/réinstallation, le demandeur concerné devrait alors être orienté vers la DSR ordinaire.⁷ Toutefois, il est difficile de dire avec certitude si cela signifie que tous les demandeurs n'étant plus jugés prioritaires dans le cadre des procédures conjointes devraient

être réorientés vers la DSR ordinaire ou si cela s'applique seulement à certains d'entre eux, ni comment le HCR décidera que telle ou telle personne soit orientée vers la DSR ordinaire.

Les *Normes* de 2020 prévoient que, « lorsque cela est possible et dans un intérêt d'intégrité et d'équité des procédures, les bureaux du HCR puissent permettre la participation de représentants juridiques désignés à la procédure conjointe de DSR/ réinstallation » mais il ne s'agit pas d'une obligation, ni même d'une recommandation. Cette clause est en contradiction avec une autre partie des *Normes*, qui stipule que les demandeurs d'asile devraient avoir accès à un avocat pour « tout entretien au cours duquel le HCR recueille des informations pertinentes pour la détermination du statut de réfugié du demandeur ou pour l'annulation, la révocation ou la cessation de son statut de réfugié ».⁸ Il est difficile de comprendre pourquoi ce critère ne s'applique pas aux entretiens de DSR/ réinstallation.

Enfin, les directives du HCR sur les procédures de DSR/réinstallation stipulent également que des procédures et des critères clairs devraient être définis, et demande au personnel du HCR de prendre en compte les conséquences pour la personne avant de la déprioriser pour la réinstallation. Toutefois, le HCR n'a pas publié les critères permettant de déterminer qui sera dépriorisé, ni les protocoles suivis pour la prise de telles décisions. Il est donc difficile de comprendre clairement comment le HCR identifie les personnes qui seront reconnues en tant que réfugiés selon la procédure conjointe de DSR/ réinstallation, et celles qui seront dépriorisées.

Le HCR doit s'assurer que la DSR soit un véritable outil de protection, et que le processus suivi soit intégré. La DSR ordinaire n'est pas toujours essentielle pour accéder à la protection dans certains pays d'asile ; toutefois, la DSR/ réinstallation est indispensable pour accéder à la réinstallation – et cette dernière a un immense impact sur l'accès à la protection. La situation actuelle laisse la porte grande ouverte aux décisions arbitraires. Le HCR devrait donc fournir des garanties de procédure fondamentales, telles que des critères et des protocoles bien définis et un accès à un avocat lorsque cela est possible, et veiller à ce que les personnes soient informées des motifs de rejet de leur demande et qu'elles aient l'occasion de répondre. Le HCR doit également entreprendre un suivi minutieux de ses opérations pour s'assurer qu'elles appliquent ces garanties vitales.

novembre 2020

www.fmreview.org/fr/reconnaitre-refugies

Les garanties de procédure sont indispensables pour gagner la confiance des personnes dont le sort est décidé par ce système, pour promouvoir des décisions justes et pour montrer le bon exemple aux États en matière de procédure d'asile et d'immigration. Le HCR doit s'assurer que ses procédures de DSR, y compris ses procédures conjointes de DSR/réinstallation, sont transparentes et qu'elles respectent les garanties de procédure fondamentales.

Betsy L Fisher bfisher@refugeerights.org

Directrice de la stratégie, International Refugee

Assistance Project (IRAP) <https://refugeerights.org>

1. www.HCR.org/fr/les-voies-complementaires.html

2. HCR, Détermination du statut de réfugié, para 2, EC/67/SC/CRP.12, 31 mai 2016 www.HCR.org/fr/574e96647.pdf

3. HCR *Aide-Memoire et glossaire concernant les modalités de traitement des dossiers, termes et concepts applicables à la détermination du statut de réfugié relevant du statut du HCR*, 7 www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=5b333be54

4. www.rstp.ca/en/refugee-sponsorship/groups-of-five

5. (2011) *Manuel de réinstallation du HCR*, p73 www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=52088ea4

6. www.refworld.org/docid/42d66dd84.html

7. *Normes relatives aux procédures de DSR relevant du mandat du HCR*, 4.11.2.c

8. *Normes relatives aux procédures de DSR relevant du mandat du HCR*, 2.7 Legal Representation in HCR RSD Procedures, 2.7.4(a) para 4 www.refworld.org/rtdproceduralstandards.html

Limitations de l'accès à la représentation juridique dans les processus de DSR au Kenya

Eileen Imbosa et Andrew Maina

Pour les demandeurs d'asile au Kenya, l'accès restreint à la représentation juridique limite les possibilités de faire appel des décisions de détermination du statut de réfugié (DSR).

En vertu de la loi kenyane sur les réfugiés de 2006, les demandeurs d'asile au Kenya doivent s'adresser au Commissaire aux affaires des réfugiés (ci-après le Commissaire) pour que leur demande d'asile soit examinée en première instance. S'ils ne sont pas satisfaits de la décision du Commissaire, ils peuvent faire appel auprès de la Commission de recours des réfugiés (ci-après la Commission) qui est une commission statutaire établie en vertu de la loi sur les réfugiés pour examiner les décisions du Commissaire. S'ils ne sont pas satisfaits de la décision de la Commission, ils ont alors accès à la Haute Cour du Kenya. En théorie la progression naturelle d'une instance à l'autre devrait se faire sans heurts pour culminer par la Haute Cour. Cependant, aucun cas de reconnaissance de réfugiés n'est parvenu jusqu'à la Haute Cour depuis que le HCR, en juillet 2014¹, a confié le processus de DSR (détermination du statut de réfugié) au Secrétariat aux affaires des réfugiés (ci-après le Secrétariat) - dirigé par le Commissaire.

L'influence judiciaire, c'est-à-dire l'implication des tribunaux - sur les processus de DSR au Kenya est limitée et la raison principale en est l'application par le Kenya d'un statut *prima facie* à certains groupes de demandeurs d'asile. Les Soudanais du Sud et les Somaliens représentent jusqu'à 78 % des demandeurs d'asile au Kenya et cette reconnaissance fondée sur le groupe est

appliquée depuis plusieurs années à ces deux groupes (bien que révoquée pour les Somaliens en 2016). En conséquence, une proportion importante de demandeurs d'asile se sont vus accorder la reconnaissance sur cette base et n'ont donc pas besoin d'accéder à la procédure d'appel.

Les tribunaux kenyans s'occupent principalement de résoudre des questions d'accès au territoire et de liberté de circulation. Ces affaires impliquant des demandeurs d'asile au Kenya portent exclusivement sur des accusations de résidence en dehors d'une zone désignée sans autorisation légale. Demander l'asile en soi n'est certes pas un crime mais les demandeurs d'asile sont tenus de résider dans une zone désignée, souvent dans les camps de réfugiés de Dadaab ou de Kakuma, et ne sont autorisés à entrer et sortir des camps qu'avec l'autorisation expresse du Secrétariat.

Accès à la représentation juridique

Le système judiciaire kenyan est contradictoire, ce qui signifie que les tribunaux n'interviennent que lorsqu'un demandeur d'asile ou le Commissaire fait appel d'une décision prise par la Commission. Les tribunaux kenyans autorisent très rarement l'autoreprésentation - qui n'est d'ailleurs pas autorisé en cas de recours contre les décisions d'organes statutaires tels que la Commission. Les demandeurs d'asile qui ne sont pas satisfaits

de la décision de la Commission doivent donc faire appel aux services d'un avocat agréé pour les représenter devant le tribunal. Au Kenya, les services juridiques sont toutefois coûteux et hors de portée de la plupart des demandeurs d'asile.

Même si en théorie les demandeurs d'asile peuvent recourir au Fonds d'aide juridique et peuvent demander une aide au Service national d'assistance juridique, dans la pratique le Fonds ne dispose pas de ressources financières suffisantes pour couvrir les frais juridiques des demandeurs d'asile ou même des Kenyans incapables d'obtenir une représentation juridique effective dans d'autres domaines. Les services fournis par les ONG d'aide juridique restent donc la seule alternative pour les demandeurs d'asile déboutés qui ne sont pas en mesure de payer les frais de justice. Il existe toutefois, moins de dix ONG d'aide juridique au Kenya qui soient susceptibles d'offrir une représentation juridique en règle générale, et seules quelques-unes d'entre elles sont spécialisées dans le droit d'asile. En outre, le financement qui permet à ces organisations d'offrir gratuitement ce type de services a été considérablement réduit au cours des dernières années.

Le manque d'accès à une représentation juridique efficace affecte également la capacité des demandeurs d'asile à faire appel. Même s'ils sont autorisés à introduire des recours auprès

de la Commission sans être représentés par un avocat, les demandeurs d'asile qui le font n'ont souvent pas les connaissances juridiques nécessaires pour interpréter le raisonnement juridique présenté par le Commissaire en appui de sa décision. Par exemple, un certain niveau de connaissances juridiques est souvent nécessaire pour qu'un demandeur d'asile puisse déchiffrer la signification de certains concepts du droit des réfugiés, comme la crainte fondée de persécution ou la possibilité raisonnable de subir un préjudice grave. Sans ce type de connaissances juridiques, il est difficile pour les demandeurs d'asile de rédiger les points d'appel nécessaires pour engager avec succès un réexamen et ils risquent, soit de présenter des arguments moins efficaces et sans valeur juridique, soit d'être dissuadés de déposer un appel en premier lieu². Au Kenya, le manque d'accès à la représentation juridique limite donc la capacité des demandeurs d'asile qui souhaiteraient faire appel des décisions de DSR à la fois, en les empêchant de présenter un ou plusieurs arguments d'appel efficaces et en ne permettant pas à ces appels de progresser dans la procédure judiciaire.

À la lumière de ces défis, nous suggérons ici un certain nombre de moyens pour améliorer l'accès à la représentation juridique des demandeurs d'asile au Kenya :



Des réfugiés sud-soudanais récemment arrivés reçoivent des articles non alimentaires dans le camp de Kakuma au Kenya.

novembre 2020

www.fmreview.org/fr/reconnaitre-refugies**Renforcer le Fonds d'assistance juridique :**

le Procureur général, le fonctionnaire de l'État chargé de l'administrer, doit octroyer à ce Fonds un financement plus conséquent. Des ressources financières supplémentaires permettraient de commencer à verser des fonds aux avocats qui assurent la défense de citoyens Kenyans et de demandeurs d'asile qui, autrement, ne peuvent pas payer ces services.

Sensibilisation : le service national d'aide juridique doit prendre des mesures pour faire en sorte que les avocats agréés connaissent l'existence du Fonds et les règles pour en bénéficier. Un effort de sensibilisation et de formation à grande échelle des avocats kenyans agréés doit être entrepris afin de les sensibiliser aux questions qui touchent les réfugiés et les encourager à s'occuper des affaires qui les concernent. De nombreux avocats agréés avec lesquels RCK a pris contact ne connaissaient pas l'existence du Fonds ou ne savaient pas qu'il pouvait être utilisé pour fournir des services d'aide juridictionnelle aux demandeurs d'asile. Les sessions de sensibilisation organisées par RCK ont produit quelques premiers résultats positifs, tels l'augmentation du nombre d'avocats disposés à fournir une représentation juridique gratuite devant la Commission. Des mesures doivent également être prises pour sensibiliser les demandeurs d'asile à l'existence du Fonds en fournissant des informations et en les diffusant dans des langues que les demandeurs d'asile peuvent comprendre.

Soutenir les ONG d'aide juridique :

le gouvernement du Kenya, par l'intermédiaire du bureau du Procureur général, doit également veiller à ce que des fonds suffisants soient alloués aux ONG d'aide juridique afin qu'elles puissent continuer à apporter une assistance juridique aux demandeurs d'asile qui en ont besoin. Ce soutien pourrait également prendre la forme d'efforts connexes visant à améliorer la protection juridique des demandeurs d'asile, par exemple en mettant à leur disposition des « tuteurs de protection » c'est-à-dire des réfugiés formés pour dispenser des connaissances juridiques sur les documents et les points relatifs à l'asile.

L'adoption de ces mesures permettra aux demandeurs d'asile d'accéder gratuitement et plus aisément à des conseils et à une représentation juridiques efficaces, ce qui devrait garantir un accès plus équitable à la procédure d'appel.

Eileen Imbosa imbosa@rckkenya.org
Conseillère juridique

Andrew Maina maina@rckkenya.org
Chargé de plaidoyer

Refugee Consortium of Kenya www.rckkenya.org

1. HCR (2020) *Building on the foundation: Formative Evaluation of the Refugee Status Determination (RSD) Transition Process in Kenya* www.unhcr.org/5551f3c49.pdf

2. Pour les appels devant la Haute Cour contre les décisions prises par la Commission, un avocat doit introduire un recours et suivre rigoureusement la procédure d'appel devant le tribunal.

La DSR par le HCR : difficultés et dilemmes

Lamis Abdelaaty

Les modalités approuvées entre les gouvernements et le HCR pour conduire la procédure de détermination du statut des réfugiés reflètent les différentes motivations des deux parties et les défis qu'elles rencontrent.

Il est généralement admis que les États sont les premiers responsables des procédures de détermination du statut de réfugié (DSR). Toutefois, dans le cadre de son mandat, le HCR peut conduire la DSR lorsqu'un État n'est pas en mesure ou n'est pas disposé à réaliser cette tâche, par exemple s'il n'est pas partie à la Convention de 1951 relative aux réfugiés. C'est ce qu'on appelle la « DSR conformément au mandat du HCR ».¹

Les gouvernements qui font appel au HCR pour conduire leur procédure de DSR formalisent généralement ces modalités sous forme d'accord

de coopération ou de protocole d'entente. La participation du HCR peut revêtir l'une des trois formes suivantes. Le HCR peut intervenir à une ou plusieurs étapes (enregistrement, entretiens, décisions ou appels) d'une procédure de DSR qui reste, sinon, dirigée par les autorités du pays. Il peut également conduire une procédure indépendante, en parallèle à la DSR réalisée par les autorités. Enfin, il peut être directement chargé de toutes les procédures de DSR sur le territoire du pays. En 2018, le HCR était seul responsable de la DSR dans 47 pays

et territoires et en partageait la responsabilité avec les autorités nationales dans 14 autres.²

Le présent article s'appuie sur des recherches documentaires à propos de l'Égypte, du Kenya et de la Turquie afin d'analyser les éventuelles conséquences de la participation du HCR aux procédures de DSR sur le territoire d'un pays. En Égypte, le HCR conduit depuis longtemps déjà la DSR pour tous les demandeurs d'asile non palestiniens, dans le cadre d'un protocole d'entente datant de 1954. En Turquie, les opérations de DSR qui remontent à 1960 ont été intégralement transférées aux autorités en 2018. Quant aux autorités kényanes, elles ont transféré la DSR au HCR en 1991, avant d'en reprendre la pleine responsabilité en 2017.³

Détournement de responsabilité et influence limitée

Affirmer qu'un acteur tiers neutre, tel que le HCR, est responsable de la politique relative aux réfugiés permet de réduire les pressions qui pèsent sur les gouvernements. En effet, la délégation de la DSR permet aux gouvernements de transférer la responsabilité des décisions au HCR. Par exemple, la réticence du gouvernement égyptien à prendre le contrôle de la DSR peut sembler dénoter face au nombre relativement peu élevé de réfugiés qui entraînent dans ce pays avant la crise syrienne. À cet égard, un représentant du ministère des Affaires étrangères avait déclaré lors d'un entretien en 2010 que l'établissement d'un système d'asile national pour « 40 000 réfugiés non palestiniens n'était pas un problème sur le plan des ressources » mais que la DSR réalisée par le HCR « garantissait l'objectivité et l'intégrité ». ⁴ Toutefois, certains observateurs ont imputé cette réticence du gouvernement égyptien à la présence d'un grand nombre de Soudanais dans le pays. En reconnaissant lui-même ces réfugiés soudanais, le gouvernement égyptien critiquerait alors indirectement le rôle du gouvernement soudanais dans les atrocités commises dans son pays.⁵ En revanche, l'indépendance du HCR donne une apparence de neutralité qui permet aux gouvernements d'affirmer que les décisions prises ne sont pas les leurs. Par ailleurs, la délégation de la responsabilité de la DSR donne au gouvernement un certain degré de flexibilité : il peut en effet mettre en détention ou expulser des individus en prétextant que ce n'est pas lui qui leur avait initialement accordé le statut de réfugié.

Les pays d'origine, tout comme la population du pays d'accueil ne sont souvent pas conscients des lourdes contraintes qui entravent l'action

du HCR. Par exemple, suite à l'influx de Kurdes irakiens en Turquie en 1988, le HCR s'est vu refuser l'accès aux zones où des camps de réfugiés avaient été établis. Il est à noter ici que la Turquie limite la portée géographique de la Convention de 1951 relative aux réfugiés (selon laquelle seuls les Européens sont éligibles au statut de réfugié).

Bien que le HCR ait parfois tenté d'influencer les politiques publiques, ces efforts ont souvent rencontré un succès mitigé. Par exemple, au cours des années 1970, le Kenya a rejeté à plusieurs reprises les demandes du HCR d'établir une procédure officielle de DSR dans le pays. Même lorsque le HCR a été théoriquement désigné comme responsable de la DSR dans les années 1990, les autorités kényanes n'ont jamais officiellement concédé qu'elles reconnaîtraient ses décisions. Ainsi, après le bombardement de l'ambassade américaine à Nairobi en août 1998 et après que le Kenya avait accusé des organisations islamiques radicales d'utiliser les camps de réfugiés comme des camps de recrutement et de formation, le ministre de l'Intérieur a annoncé que le HCR n'avait aucune autorité pour octroyer le statut de réfugié au Kenya et que ses lettres de protection ne seraient pas reconnues par le gouvernement.

Et alors que l'action du HCR était déjà limitée par les gouvernements, le manque de moyens de l'organisation n'a fait qu'exacerber la situation. À propos des 4 millions de ressortissants soudanais qui seraient établis en Égypte, en avril 1993, un conseiller juridique du HCR mettait en doute les capacités du HCR en affirmant que « le HCR devrait sérieusement considérer les conséquences de toute décision de s'impliquer, que ce soit du point de vue juridique ou matériel ». ⁶ LE HCR était d'ailleurs particulièrement conscient de ses propres limitations. D'une manière générale, hier comme aujourd'hui, il a toujours souffert d'un sous-financement chronique. Sur le plan logistique, ce manque de moyens limite le nombre de demandes qu'il peut traiter et le nombre de réfugiés qu'il peut prendre en charge. Et comme le HCR doit également tenter de protéger toutes les personnes qu'il reconnaît en tant que réfugiés, cela pourrait l'inciter à en reconnaître un moins grand nombre.⁷

Autocensure et déférence

Le maintien de bonnes relations avec les autorités est indispensable pour que le HCR puisse poursuivre ses opérations dans quelconque pays. Même lorsqu'un accord a été conclu pour que le HCR conduise toute ou partie de la DSR dans un pays donné, les responsables politiques

conservent le pouvoir d'expulser le personnel du HCR, de refuser d'honorer ses décisions quant au statut de réfugié, de mettre fin à ses fonctions de DSR ou simplement d'empêcher les demandeurs d'asile d'accéder à ses bureaux. De son côté, le HCR craint parfois qu'on lui refuse l'accès aux personnes relevant de sa compétence et s'inquiète du rétrécissement de « l'espace de protection » des réfugiés. En conséquence, il sait qu'il ne doit pas menacer les gouvernements et qu'il doit agir avec prudence quand il envisage d'octroyer l'asile dans certaines situations qui causeront des tensions politiques. Par exemple, en 1994, le personnel du HCR établi en Turquie a délibérément évité d'utiliser les termes « mandat » et « réfugié » dans sa correspondance avec les représentants turcs car ces termes avaient provoqué « une réaction négative ». Par ailleurs, il a émis l'opinion que certains groupes de réfugiés devaient être traités au cas par cas plutôt qu'abordés dans le cadre d'une conversation générale en raison de « l'extrême sensibilité des autorités turques à leur sujet ».⁸

Il est également arrivé que, dans certains cas, le HCR cède aux pressions des autorités. En 1986, les autorités turques lui ont demandé de lui transmettre le nom de toutes les personnes qui le contactaient, ainsi que des informations sur les demandeurs qu'il avait reconnus ou déboutés. Le représentant du HCR considérait que cette question devenait « de plus en plus délicate » et il ne souhaitait pas paraître « non coopératif ». Par la suite, le HCR à Genève a confirmé qu'il était possible de transmettre le nom des demandeurs d'asile en cours de traitement et des réfugiés acceptés.⁹

Conclusion

Du point de vue du HCR, il est difficile, voire impossible, de refuser une demande de prise en charge de la DSR. En effet, lorsque les gouvernements ne sont pas en mesure ou ne sont pas disposés à en assumer eux-mêmes la responsabilité, il appartient clairement à l'organisation, du fait de son mandat de protection, de s'en charger. Je ne recommande donc pas que le HCR cesse de conduire la procédure de DSR. Après tout, il émet un grand nombre de décisions dans le monde entier (une décision sur 11 en 2018¹⁰) et, ce faisant, défend incontestablement les droits des réfugiés. Par ailleurs, il n'est pas toujours préférable que les gouvernements dirigent eux-mêmes les procédures de DSR, notamment dans des situations où leur intention est de rejeter en bloc toutes les demandes d'asile.

Il me semble plutôt qu'une plus grande transparence de la part du HCR vis-à-vis de ses activités et de ses limitations pourrait contribuer à atténuer certaines des conséquences négatives susmentionnées. En effet, avec une transparence accrue, il serait plus difficile pour les gouvernements de rejeter la faute sur le HCR tout en restreignant ses activités. Et ainsi, ce sont les gouvernements d'accueil qui seraient clairement responsables (comme il se doit) de résoudre les problèmes de capacités et de restriction d'accès, et les autres limitations. Le HCR est souvent forcé de trouver un équilibre délicat entre, d'un côté, forcer les gouvernements à mieux respecter les droits des réfugiés et, d'un autre côté, maintenir de bonnes relations avec les autorités pour garantir la poursuite de ses propres opérations. Toutefois, dans certains cas, accepter de faire des concessions sur les principes de protection afin de mieux pouvoir accéder aux réfugiés peut entraîner le risque d'une érosion progressive de l'un comme de l'autre.

Lamis Abdelaaty

labeledaa@maxwell.syr.edu @LAbdelaaty

Professeure adjointe de sciences politiques, Maxwell School, Syracuse University

<http://labeledaa.expressions.syr.edu>

1. <https://www.HCR.org/fr/determination-du-statut-de-refugie.html>

2. Calculs de l'auteur basés sur les données du tableau 10 de l'annexe à HCR, *HCR Global Trends: Forced Displacement in 2018* bit.ly/HCR-Trends-2018

3. Ces trois cas sont analysés plus en détail dans : Abdelaaty L E (à paraître, 2021) *Discrimination and Delegation: Explaining State Responses to Refugees* bit.ly/OUP-Abdelaaty-2021

4. Entretien personnel avec l'auteur. Ministère des Affaires étrangères, Le Caire, Égypte, 4 septembre 2010.

5. Grabska K (2008) « Brothers or Poor Cousins? Rights, Policies and the Well-Being of Refugees in Egypt » in Grabska K and Mehta L (Eds) *Forced Displacement: Why Rights Matter*, Palgrave Macmillan, p76.

6. Roberto Quintero-Marino à Karen Abu-Zayd, 19 juillet 1993, « Sudanese in Egypt », *Archives de le HCR*, Fonds 11, Série 3, 100 SUD ARE Situations de réfugiés – Groupes particuliers de réfugiés – Réfugiés soudanais en Égypte, Folio 4.

7. Kagan M. (2006) « The Beleaguered Gatekeeper: Protection Challenges Posed by HCR Refugee Status Determination », *International Journal of Refugee Law* 18(1) <https://academic.oup.com/ijrl/article/18/1/1538727>

8. Lina Sultani et Patrick Tezier au chef du Bureau I, Bureau régional pour l'Europe, 20 janvier 1994, *Archives de le HCR*, Fonds 11, Série 3, 10 TUR Relations extérieures – Relations avec les gouvernements – Turquie [Volume B], Folio 51. Le bureau local faisait référence aux Tunisiens en particulier.

9. *Archives de le HCR*, Fonds 11, Série 3, 10 TUR Relations extérieures – Relations avec les gouvernements – Turquie [Volume A]. Pour obtenir les citations complètes, veuillez contacter l'auteur.

10. Voir note de fin de texte no2.

Les défis associés à la reconnaissance des réfugiés en Inde

Roshni Shanker et Hamsa Vijayaraghavan

L'Inde a signalé à plusieurs reprises son engagement continu en faveur de la protection des réfugiés, pourtant son double système de reconnaissance des réfugiés présente un tableau complexe de protection.

Dans un rare système de fonctionnement double, en Inde, la détermination du statut de réfugié (DSR) est partagée entre le gouvernement et le HCR. Les demandeurs d'asile qui arrivent de pays non voisins et ceux qui arrivent du Myanmar sont tenus de s'adresser au HCR pour la détermination de leur statut de réfugié et pour l'obtention de documents. En Inde, le HCR procède à la détermination du statut de réfugié (DSR) de ces ressortissants conformément à la Convention sur les réfugiés de 1951 (dont l'Inde n'est pas signataire) et à ses propres directives internes, en communiquant la liste des demandeurs d'asile et des réfugiés qu'il a reconnus au ministère de l'Intérieur. Toutefois, parce que le HCR n'est pas autorisé à mettre en place des centres d'enregistrement aux frontières, c'est aux demandeurs d'asile qui arrivent qu'il incombe de s'informer sur le processus de demande d'asile et de se rendre à New Delhi où se trouve le centre bureau du HCR en Inde habilité à procéder à la DSR et à fournir des services de protection, pour y déposer une demande.

Les demandeurs d'asile qui arrivent de pays voisin d'Asie du Sud avec lesquels l'État indien entretient des relations sensibles, sont tenus de s'adresser directement au ministère de l'Intérieur. La procédure à suivre pour ce faire, ainsi que les critères adoptés par le ministère de l'Intérieur dans ce type de cas ne sont pas accessibles au public. Dans le passé, les réfugiés qui arrivaient en grand nombre, tels les Tibétains et les Sri Lankais (respectivement depuis 1955 et 1984) se voyaient offrir une protection temporaire du gouvernement dans des camps et des installations, et sur la scène internationale, l'Inde a été saluée pour le traitement qu'elle a réservé à ces réfugiés. Cependant pour les arrivés plus récentes, il n'existe pas de directives politiques claires de la part du gouvernement, à l'exception de quelques directives internes sporadiques destinées aux fonctionnaires du ministère de l'Intérieur.

Le cadre législatif

En l'absence d'un cadre juridique défini, la protection des réfugiés en Inde s'est traditionnellement fondée sur une série de politiques exécutives arbitraires, sur des législations complémentaires et des déclarations

judiciaires. Jusqu'à très récemment, la loi sur les étrangers de 1946 et la loi sur les passeports de 1967 qui régissent l'entrée, le séjour et la sortie des étrangers (définis comme non-ressortissants) constituaient la seule législation pertinente en matière de migration internationale. Malheureusement, toutes ces lois accordent des pouvoirs étendus permettant de détenir et expulser les étrangers en cas d'entrée et de séjour irréguliers, et n'accordent pas de traitement différencié aux réfugiés, les rendant ainsi, eux aussi, vulnérables à la détention et à l'expulsion.

En l'absence de législation spécifique, dans certains cas, les tribunaux indiens ont autorisé les détenus ayant déposé une demande d'asile *prima facie* à s'adresser au HCR pour la détermination de leur statut de réfugié. Il s'agit toutefois de l'exception plutôt que de la règle, et ces interventions ne sont pas régies par des critères fixes, mais sont effectuées au cas par cas. En outre, ce processus est encore plus compliqué lorsque le demandeur d'asile provient de l'un des pays où les demandes d'asile relèvent du mandat du gouvernement indien, puisque dans ce type de cas le HCR n'a pas d'autorité pour statuer sur les demandes d'asile. Par conséquent, les demandeurs d'asile de ce groupe de pays sont encore plus susceptibles de rester en détention puisqu'ils n'ont aucun moyen de déposer une demande d'asile.

Ceux qui sont reconnus comme réfugiés par le HCR reçoivent bien une carte d'identité mais celle-ci n'est pas largement reconnue par les autorités de l'État (contrairement aux documents d'identification délivrés par le gouvernement aux réfugiés qui relèvent de son mandat et qui sont largement reconnus). Avoir obtenu le statut de réfugié accordé par le HCR n'offre donc pas aux réfugiés une protection suffisante dans la mesure où le manque de reconnaissance de leurs documents signifie que l'accès aux soins, à l'éducation ou à d'autres droits fondamentaux ne leur est pas toujours garanti. En raison d'une méconnaissance généralisée du HCR et de son rôle en Inde, les personnes munies de documents délivrés par le HCR restent souvent considérées par les autorités comme des résidents irréguliers.

À noter qu'au fil des ans, les tribunaux indiens sont intervenus et ont reconnu les réfugiés comme

novembre 2020

www.fmreview.org/fr/reconnaître-refugies

une catégorie distincte de celle des « étrangers » et leur ont accordé une protection constitutionnelle élémentaire. Par exemple, dans une affaire qui a fait date, la Cour suprême de l'Inde a accordé aux réfugiés le droit à la vie et à l'égalité, même si dans une mesure limitée¹. Les tribunaux ont également ordonné aux autorités d'immigration de respecter rigoureusement les principes de procédure régulière dans les cas d'expulsion et ont demandé l'intervention du HCR pour procéder à la DSR et statuer sur la demande d'asile du détenu concerné². De plus, en invoquant des législations complémentaires telles que la loi sur le droit à l'éducation qui permet à tous les enfants (quel que soit leur statut juridique) de s'inscrire dans les écoles publiques, des réfugiés ont pu accéder à certains droits socioéconomiques essentiels³. Cependant, la plupart des décisions judiciaires de ce type proviennent de tribunaux de niveau inférieur qui n'ont pas la même valeur qu'un précédent établi par un arrêt de la Cour suprême ; en outre, la majorité de ces décisions sont spécifiques à un cas et ne peuvent pas être appliquées en tant que principe général. Une loi sur la gestion des réfugiés irait plus loin qu'une décision de justice et permettrait d'étendre de manière significative la protection juridique due aux réfugiés, en particulier aux plus vulnérables d'entre eux⁴.

L'Inde et le Pacte mondial sur les réfugiés

Dans ce contexte, l'appui sans restriction de l'Inde au Pacte mondial sur les réfugiés de 2018 (Global Compact on Refugees - GCR) constitue un engagement bienvenu. Même s'il ne s'agit pas d'un instrument juridiquement contraignant (ce qui a peut-être joué un rôle considérable dans son acceptation par de nombreux pays, dont l'Inde), le Pacte mondial établit une série de « dispositions souhaitées » en matière de protection des réfugiés face auxquelles les gouvernements peuvent être appelés à rendre des comptes. Bien qu'il ne contienne aucune disposition spécifique concernant la DSR, le

Pacte mondial mentionne explicitement la nécessité de mettre en place des mécanismes pour l'identification et l'enregistrement des réfugiés, et pour un processus équitable et efficace de détermination des demandes d'asile individuelles. Plus concrètement, il a conduit le HCR à créer un Groupe de soutien aux capacités d'asile chargé



Des enfants réfugiés venus du Myanmar apprennent l'anglais et le hindi dans une garderie du HCR à New Delhi, en Inde. *Pourquoi leurs yeux sont-ils pixellisés ? Consultez la politique du RMF en matière de photos sur www.fmreview.org/fr/politique-en-matiere-de-photos.*

de d'apporter une expertise technique aux États qui le demandent afin d'aider leur système d'asile à respecter des normes d'équité, d'efficacité, d'adaptabilité et d'intégrité. Il s'agit d'une déclaration sans équivoque de la position, maintes fois réitérée du HCR, selon laquelle la DSR fait partie de l'exercice du pouvoir souverain de l'État et l'objectif du HCR est de faciliter les systèmes nationaux de DSR dans la mesure du possible.

Jusqu'à présent cependant, le gouvernement indien n'a, à notre connaissance, exprimé aucune intention de reprendre les fonctions de DSR qui sont actuellement assumées par le HCR et il permet à ce dernier de mener ses procédures en vertu des dispositions du Protocole d'accord en vigueur entre les deux parties. De fait, compte tenu de la négligence avec laquelle les questions de réfugiés sont traitées au niveau politique et du manque d'intérêt qu'elles suscitent auprès du grand public, l'ordre d'expulsion émis en aout

2017 – qui appelait à la déportation en masse de tous les Rohingyas d'Inde, est arrivé sans aucune forme de préavis⁵. Cet ordre d'expulsion ne mentionnait à aucun moment que ces personnes, parce qu'originaires du Myanmar avaient accès au statut de réfugiés du HCR, et n'opérait aucune distinction entre les réfugiés dont le statut avait déjà été reconnu et ceux qui n'avaient pas encore reçu de documents délivrés par le HCR. Cet ordre a, en outre, démontré que le gouvernement indien accorde bien peu de valeur juridique au statut de réfugié accordé par le HCR.

La question des réfugiés est récemment passée au premier plan dans le discours public à la suite de modifications apportées en décembre 2019 aux lois indiennes sur la citoyenneté, lesquelles ont suscité des manifestations d'opposition de la part de citoyens à travers tout le pays⁶. La nouvelle loi permet à tous les groupes religieux minoritaires, à l'exception des musulmans d'Afghanistan, du Bangladesh et du Pakistan, de demander la citoyenneté, ce qui concerne aussi bien les réfugiés sous mandat du gouvernement que ceux sous mandat du HCR. Ironiquement, il s'agit de la première législation indienne visant à accorder une protection aux réfugiés. Toutefois, les modifications n'apportaient pas d'éclaircissement sur les critères d'octroi du statut de réfugié et, par conséquent, la gestion de l'asile et les processus de DSR restent toujours entourés d'ambiguïté.

L'érosion de la légitimité accordée par le gouvernement au processus de DSR sous mandat du HCR se manifeste également par une détérioration générale des conditions de protection. Alors qu'auparavant les réfugiés sous mandat du HCR pouvaient trouver un emploi dans l'immense secteur de l'économie informelle indienne, au cours des dernières années, cela est devenu de plus en plus difficile en raison des restrictions imposées par le gouvernement concernant l'emploi de personnes ne possédant pas de documents délivrés par le gouvernement ; de même, de simples transactions comme la location d'une maison ou l'achat d'une carte SIM sont devenues pratiquement impossibles. Bien qu'en 2012, le gouvernement ait autorisé les réfugiés sous mandat du HCR à demander un visa de catégorie spéciale appelé « visa de longue durée⁷ » qui permet au titulaire d'accéder à l'enseignement supérieur et d'être employé dans le secteur privé, la délivrance d'un tel visa reste arbitraire et sévèrement limitée, et le gouvernement n'a pris aucune mesure pour permettre aux réfugiés d'accéder à d'autres formes de documents qui simplifieraient leur vie quotidienne.

Ces événements qui ont eu lieu au cours des trois dernières années environ, ont également coïncidé avec ce qui, selon notre expérience et notre analyse des tendances de DSR, semble être une approche plus timorée de la DSR de la part du bureau du HCR de New Delhi dont les taux de reconnaissance ont régulièrement diminué et dont les délais de traitement de dossiers sont devenus beaucoup plus longs, sans qu'il y ait eu une augmentation proportionnelle d'arrivées de réfugiés.

Dans un tel contexte, la pandémie de COVID-19 a mis un terme à la DSR en Inde. Alors que les taux d'infection augmentent à un rythme alarmant au moment où nous écrivons ces lignes, il semble actuellement peu probable que les activités d'enregistrement et de DSR reprennent de sitôt à des niveaux d'avant la pandémie. De nombreux réfugiés seront ainsi dépourvus d'accès à la protection la plus élémentaire contre la détention et l'expulsion octroyée par les documents délivrés dans le cadre du mandat du HCR. En attendant, il est absolument nécessaire de mener une action de plaidoyer, tant au niveau national qu'international, auprès du gouvernement indien afin de s'assurer qu'il respecte ses engagements et ses obligations humanitaires dans le cadre du Pacte mondial pour les réfugiés.

Roshni Shanker *roshni@aratrust.in*
Fondatrice et directrice exécutive

Hamsa Vijayaraghavan *hamsa@aratrust.in*
Directeur juridique

Migration and Asylum Project (M.A.P), New Delhi,
Inde www.migrationandasylumproject.org

1. *Commission nationale des droits de l'homme contre État de l'Arunachal Pradesh et Anr*, 9 janvier 1996, 1996 SCC (1) 742
2. *Ktaer Abbas Habib Al Qutaifi et Ors contre Union Of India (Lloi et Ors*, 12 octobre 1998
3. *Gulsher contre Govt of NCT of Delhi et Anr*, 17 octobre 2019 W.P.(C) 10833/2019 & CM No.44817/2019
4. M.A.P. a été étroitement impliqué dans la rédaction du seul projet de loi qui n'a pas encore été présenté au parlement, le projet de loi sur l'asile de 2015. En tant que projet de loi d'initiative parlementaire présenté par un membre du parti d'opposition, son adoption est toutefois peu probable. <http://164.100.47.4/billstexts/lsbilltexts/asintroduced/3088LS.pdf>
5. Ministère de l'Intérieur, gouvernement de l'Inde 'Identification of illegal migrants and monitoring thereof – regarding', 8 août 2017 bit.ly/Gov-India-illegal-migrants-2017. La Cour suprême du pays est toujours saisie d'un litige concernant cette ordonnance.
6. Ministère du Droit et de la Justice (2019) 'The Citizenship (Amendment) Act, 2019' <http://egazette.nic.in/WriteReadData/2019/214646.pdf>
7. Ministère de l'Intérieur (2017) 'Long Term Visa Policy & 2011 Standard Operating Procedure' https://mha.gov.in/PDF_Other/AnnexVI_01022018.pdf

Explorer le transfert de la DSR du HCR aux États

Caroline Nalule et Derya Ozkul

Le transfert de la responsabilité relative à la détermination du statut de réfugié du HCR aux États est un processus compliqué qui est rarement rapide ou sans heurts. La réussite d'un transfert de responsabilité – et la capacité de parvenir à l'objectif global qui consiste à offrir une protection adéquate aux réfugiés – dépend de nombreux facteurs.

C'est aux États qu'incombe en premier lieu la responsabilité des réfugiés – et donc de la détermination du statut de réfugié (DSR) – mais le HCR procède à la DSR lorsque les États ne veulent pas ou sont moins en mesure de le faire. Sur une période de 20 ans (1998 à 2018), il y a eu une forme ou une autre de transfert de DSR entre le HCR et au moins 30 pays¹. En outre, dans le cadre du Pacte mondial pour les réfugiés, le HCR a mis en place un Groupe de soutien aux capacités en matière d'asile pour aider un plus grand nombre d'États à créer ou développer leur propre système nationale de DSR au cours des années à venir.

Malgré cette tendance significative, il n'y a pas eu d'examen systématique des transferts de responsabilité afin d'évaluer et de comparer la qualité du processus décisionnel et la qualité de la protection avant et après. La plupart des documents disponibles à ce sujet sont des rapports d'évaluation produits par le HCR lui-même² qui ont tendance à ne pas évaluer les implications en termes de prise de décision, et plus généralement, en termes de protection des réfugiés ; ils ne tiennent pas non plus compte de l'opinion de tous les acteurs pertinents, notamment des gouvernements, des ONG et des organisations de la société civile (OSC), et plus important encore, des demandeurs d'asile et des réfugiés. Il existe très peu d'études indépendantes sur le sujet.

Notre projet de recherche³ « Reconnaître les réfugiés » a examiné les pratiques en vigueur au Kenya et en Turquie, deux États où le HCR a récemment « passé le relais et confié » la DSR aux autorités nationales. Même s'il est certain que ce bref article ne puisse pas fournir une vue d'ensemble exhaustive, et que les éléments distincts impliqués dans les différents transferts soient susceptibles de varier, il aborde certaines des questions relatives aux transferts, en les examinant à la lumière des processus de transition en cours dans ces deux pays.

Question 1 : Le transfert de la DSR réduira-t-il la charge financière du HCR ?

Même si les gouvernements sont disposés à prendre en charge la DSR, ils ne sont pas aussi prêts à en assumer tous les coûts associés. Par

exemple, depuis 2014, date à laquelle la transition au Kenya a véritablement débuté, le HCR a financé la plupart des opérations du Secrétariat aux affaires des réfugiés (Refugee Affairs Secretariat – RAS), y compris la rémunération et la formation du personnel, l'installation des infrastructures nécessaires et le transfert de la base de données de la DSR. À ce jour, une majorité du personnel opérationnel du RAS n'est toujours pas rémunérée par le gouvernement ; il s'agit de membres du personnel affectés à des projets dont les salaires sont payés par le HCR. Certains membres du personnel ont déclaré que cette incertitude et cette insécurité de l'emploi affectaient leur dévouement au travail et qu'ils continuaient à chercher de meilleures opportunités d'emploi ailleurs. La répercussion de cet état de fait est que le gouvernement risque de pas pouvoir retenir le personnel bien formé, ce qui entretient un besoin permanent de formation du personnel.

En Turquie, malgré un transfert officiel de la DSR en septembre 2018, le budget du HCR consacré à la détermination du statut n'a cessé d'augmenter. Selon les statistiques du HCR, en 2018 ses dépenses liées à la détermination du statut étaient de 341 808 dollars US; après la déclaration officielle de la passation de la DSR, ce chiffre a dépassé 1 million de dollars US en 2019, et en 2020, le budget du HCR pour la DSR était de plus de 5 millions de dollars. En effet, en 2018, le HCR devait encore s'atteler à examiner 3470 dossiers déjà en cours d'évaluation et a pris en charge 2640 demandes supplémentaires à traiter dans le cadre des procédures fusionnées de DSR et de réinstallation⁴.

Question 2 : avec quelle rapidité et dans quelle mesure la DSR peut-elle être entièrement transférée ?

Même si le terme « transfert » suggère une situation de prise en charge intégrale de la DSR, dans la pratique, il s'agit souvent d'un processus progressif dont les dates de début et de fin sont rarement définies. Même dans les cas du Kenya et de la Turquie où les autorités publiques ont pris en charge la DSR, le transfert des tâches est encore en cours, avec souvent des lignes floues concernant la division du travail.

En juillet 2019, le HCR n'effectuait plus la DSR dans le camp de Kakuma au Kenya, sauf pour fournir une assistance technique au personnel du Secrétariat aux affaires des réfugiés. À Nairobi, cependant, les deux institutions traitaient les demandes en attente tout comme les nouvelles demandes. Quand bien même, cette stratégie administrative visait sur le plan pratique à partager les responsabilités de manière équitable, elle a créé une confusion pour les demandeurs d'asile et les réfugiés quant à savoir qui traitait leurs dossiers. Une division basée sur des dates butoirs clairement définies aurait permis au HCR de se consacrer à purger ses dossiers en attente et au gouvernement de traiter les cas plus récents, permettant ainsi aux demandeurs d'asile de savoir à quoi s'en tenir sur l'institution qui traiterait leur demande.

En Turquie, le transfert est prévu depuis l'adoption en 2013 de la nouvelle loi sur l'asile turque, la loi n° 6458 sur les étrangers et la protection internationale. Le HCR a initié en 2015 « un transfert progressif de l'enregistrement et de la détermination du statut de réfugié » pour les réfugiés qui ne sont pas syriens⁵ et une directive gouvernementale du 23 juin 2018 a établi les procédures de travail de ses bureaux de protection internationale, appelés Centres de décision. Cependant, après le transfert officiel de responsabilité en septembre 2018, il est apparu que l'infrastructure nécessaire n'était pas prête ; par exemple, il n'y avait pas assez de travailleurs sociaux correctement formés pour assurer la DSR.

Le HCR a continué de travailler avec la Direction générale de la gestion des migrations (Directorate General of Migration Management - DGMM) à l'établissement et au renforcement des Centres de décision à Ankara et à Istanbul et des équipes mobiles, et il s'occupe de l'ouverture d'un nouveau Centre régional de décision à Van. Le HCR a également continué d'assurer la formation sur les procédures de DSR, l'évaluation des preuves, l'utilisation des informations sur les pays d'origine et les techniques d'entretien. Le changement fréquent de personnel dans les Centres de décision est un obstacle majeur et en conséquence, le besoin de former les nouveaux employés est constant. Le processus de transfert se poursuivra probablement au cours des prochaines années, à moins que le gouvernement ne décide qu'il n'a plus besoin de l'aide du HCR en matière de formation.

Question 3 : le transfert de la DSR aux autorités de l'État permettra-t-il un meilleur accès aux droits et à la protection ?

Le HCR fait valoir que « dans la mesure où seuls les États sont en position d'assurer une protection

globale des réfugiés et d'offrir des solutions durables, la prise en charge par les États de la responsabilité de la DSR de manière durable est essentielle⁶ ». On pourrait argumenter que les gouvernements sont plus enclins à respecter les décisions prises par leurs propres agences, et donc qu'ils seront plus susceptibles d'accorder des droits et des avantages à des réfugiés reconnus dans le cadre d'un système gouvernemental de DSR. Toutefois, cela dépendra bien entendu, et en grande partie, du sérieux avec lequel le département d'État chargé des questions de réfugiés prendra son mandat de protection des réfugiés. En outre, la DSR lorsqu'elle est menée par le gouvernement comprend généralement des mécanismes indépendants de recours ou de révision ; le processus de recours de la DSR du HCR, par contre, n'implique pas de supervision indépendante et ne peut donc pas être contesté devant les tribunaux. Un transfert de responsabilité aurait donc pour effet d'améliorer la protection des réfugiés – mais uniquement dans les États où il existe un degré relativement élevé d'indépendance judiciaire et d'État de droit.

Les transferts ont généralement lieu lorsque l'État d'accueil à ses propres raisons politiques pour vouloir être perçu comme responsable de la DSR, notamment pour montrer qu'il exerce davantage d'autorité ou de contrôle dans le cadre d'un programme sécuritaire. Après avoir pris la DSR en charge, le gouvernement kenyan a mis fin, par exemple, à la reconnaissance officielle des nouveaux demandeurs d'asile somaliens à Dadaab et, au lieu de cela, a commencé à les « profiler », c'est-à-dire à les enregistrer manuellement. Il est rare que la protection, en tant que telle, soit le seul motif qui pousse un gouvernement à prendre le relais de la DSR. Le HCR dispose de peu de moyens de pression face à la demande d'un État qui veut reprendre la responsabilité de la DSR, même s'il a des réserves quant aux intentions de cet État en matière de protection.

Dans certains cas, les ONG et les OSC peuvent intervenir pour faire pression et défendre les droits des réfugiés. Au Kenya, par exemple, elles ont fait pression pour que les documents des réfugiés soient reconnus et leur permettent d'obtenir une assistance financière et un accès au régime national d'assurance maladie. Pourtant, certains droits comme la liberté de circulation et le droit au travail, continuent d'être restreints. Les ONG et les OSC restent néanmoins en première ligne pour plaider en faveur d'une nouvelle loi sur les réfugiés qui étendraient encore davantage la protection substantielle accordée aux réfugiés au Kenya. De même, en Turquie, les ONG ont fait

novembre 2020

www.fmreview.org/fr/reconnaitre-refugies

activement pression en faveur des droits des réfugiés mais les restrictions sont maintenues, principalement en ce qui concerne l'accès au droit du travail. En outre, il semblerait que les ONG internationales fassent l'objet de pressions et de surveillance de la part des autorités de l'État. Les négociations de transfert dans les deux pays ont largement exclu les ONG et les OSC locales, même si au Kenya, certaines d'entre elles ont été consultées à posteriori par le HCR lors de son évaluation de la transition⁷.

Comme le montrent les cas du Kenya et de la Turquie, le transfert de la DSR aux États ne réduit pas nécessairement ou immédiatement la charge financière du HCR, pas plus qu'il ne s'agit nécessairement d'un processus rapide, ni d'un processus qui garantit automatiquement un niveau adéquat de protection aux réfugiés. Au Kenya comme en Turquie, le transfert est encore un travail en cours, un processus qui mérite d'être suivi de près.

Caroline Nalule caroline.nalule@qeh.ox.ac.uk
Chargée de recherche

Derya Ozkul derya.ozkul@qeh.ox.ac.uk
Chargée de recherche

Centre d'Études sur les Réfugiés, Université d'Oxford
www.fsc.ox.ac.uk

1. Selon les statistiques annuelles du HCR, il y a eu un transfert de la DSR du HCR vers les gouvernements de l'Angola, de la Bosnie-Herzégovine, du Burundi, du Cambodge, de la Colombie, de Chypre, de la République démocratique du Congo, du Timor Oriental (Timor Leste), de l'Équateur, du Salvador, du Gabon, du Guatemala, de la Guinée, de la Guinée-Bissau, du Kenya, de Malte, du Mexique, du Nicaragua, du Niger, du Pérou, de la République de Corée, de la République de Moldavie, du Rwanda, de la Serbie et du Monténégro/Kosovo, du Sierra Leone, du Soudan du Sud, du Togo, de l'Uruguay, de Vanuatu et du Venezuela. Bien que cela ne soit pas encore reflété dans les statistiques existantes, un transfert a également officiellement eu lieu en Turquie.

2. Par exemple, HCR (2015) *Building on the foundation: Formative Evaluation of the Refugee Status Determination (RSD) Transition Process in Kenya* bit.ly/UNHCR-Building-on-foundation.

3. Ce projet fait partie du projet *Refugees are Migrants: Refugee Mobility, Recognition and Rights* (RefMig), un lauréat du prix Horizon 2020 financé par le Conseil européen de la recherche (numéro d'allocation 716968).

4. <https://reporting.unhcr.org/turkey>

5. HCR (2015) *Global Appeal 2015 Update: Turkey*
www.unhcr.org/5461e60c52.pdf

6. HCR, Comité exécutif du Programme du Haut-Commissaire, 66ème réunion du Comité permanent, « Détermination du statut de réfugié », 31 mai 2016, EC/67/SC/CRP.12.
www.refworld.org/pdfid/57c83a724.pdf

7. HCR (2015) *Building on the foundation*, supra note 2, paras 183–187.

Reconnaissance des réfugiés dans l'UE : l'évolution du rôle du Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO)

Evangelia (Lilian) Tsourdi

L'EASO a récemment vu le périmètre de ses activités s'élargir et, par conséquent son potentiel d'influence sur la détermination du statut de réfugié au niveau national.

L'une des évolutions récentes les plus notables de la politique d'asile de l'Union européenne est le rôle croissant du Bureau d'appui en matière d'asile (EASO)¹ dans la détermination du statut de réfugié (DSR). Au départ, le mandat de l'EASO était fortement axé sur des activités telles l'échange d'informations et la formation, mais au fil du temps, celui-ci s'est élargi, tout comme ses ressources humaines et financières². Cet article se concentre sur l'évolution du rôle de l'EASO et son impact à la fois indirect et direct sur la DSR en Europe.

L'impact indirect de l'EASO sur la DSR

Plusieurs activités de l'EASO ont un impact indirect sur la DSR. La formation est l'une d'entre elles. L'EASO a mis au point un programme de formation pour les administrateurs nationaux qui consiste en une série de plusieurs modules

comprenant l'évaluation de la crédibilité et les techniques d'entretien³. Ses initiatives en matière de qualité sont également pertinentes : l'EASO cartographie les pratiques nationales (des États membres de l'UE) et organise des réunions thématiques ou sont discutés les bonnes pratiques et les problèmes de mise en œuvre ; il fournit également des outils pratiques comme, par exemple, sur la manière de mener un entretien personnel⁴.

L'EASO est également impliqué dans la collecte et l'échange d'informations sur les pays d'origine (IPO) et l'adoption d'une méthodologie commune d'IPO. Il produit des rapports conjoints avec les experts d'États membres ; ces rapports sont accessibles au public et peuvent être examinés par d'autres acteurs tels les demandeurs d'asile et leurs avocats (contrairement à d'autres aspects

moins transparents de la reconnaissance des réfugiés dans certaines juridictions).

Quel est l'impact de ces activités ? Les États membres ne sont pas juridiquement contraints par l'analyse incluse dans les documents produits par l'EASO mais – malgré leur caractère non contraignant – les rapports d'information sur les pays d'origine produits par l'EASO sont potentiellement influents, étant donné l'autorité de l'agence et l'importance de l'information sur les pays d'origine dans le cadre des évaluations de crédibilité. Il est donc crucial que ces rapports intègrent des informations provenant d'acteurs diversifiés, y compris de la société civile, qu'ils respectent les normes d'objectivité et d'impartialité et qu'ils soient maintenus à jour.

Si l'influence actuelle sur la prise de décision par le biais de l'IPO peut être décrite comme indirecte, la proposition de 2016 de la Commission européenne portant sur le remaniement de l'Agence de l'UE en matière d'asile prévoit un rôle plus conséquent pour ses produits, ainsi qu'une série de processus qui leur confèreraient un caractère « exécutoire⁵ ». L'adoption d'une « analyse commune » de la situation dans certains pays d'origine spécifiques en est un exemple, ainsi que la production, sur cette base, de notes d'orientation pour aider les États membres à évaluer la pertinence des demandes. La même proposition envisage également d'attribuer à l'agence un rôle de contrôle. En fonction de sa conception et de son fonctionnement, un tel mécanisme pourrait également avoir un impact sur la DSR. Toutefois, les négociations sur cette proposition étaient toujours en cours en octobre 2020 et il serait donc prématuré de tirer des conclusions quant au rôle futur de l'agence dans ces domaines.

Impact direct : des conseils d'experts à une mise en œuvre conjointe

L'implication de l'EASO dans le traitement des demandes d'asile est nouvelle. Le soutien opérationnel a toujours fait partie du mandat légal de l'EASO qui déploie, à la demande des États membres de l'UE, des « équipes d'appui à l'asile ». Initialement, cependant, ces équipes n'interagissaient pas directement avec les demandeurs d'asile individuels ; leur travail consistait plutôt à fournir des conseils d'experts ou des formations, etc. Toutefois à la suite de l'augmentation des arrivées de demandeurs d'asile dans l'UE en 2015/2016, le personnel de l'EASO et les experts nationaux déployés ont commencé à se charger de tâches plus pratiques, comme la fourniture directe d'informations

aux nouveaux arrivants. À mesure que la pression augmentait, des formes de traitement conjoint ont été instaurées en Grèce où l'EASO et le service d'asile grec se sont partagés le traitement des demandes d'asile afin de réduire la charge de travail du pays hôte. En Grèce, les experts déployés par l'EASO mènent de manière indépendante les entretiens d'admissibilité à l'asile au nom du service d'asile grec. Ils soumettent ensuite leurs conclusions, sur la base desquelles le service d'asile grec rend la décision finale d'admissibilité. (La phase d'admissibilité vise à écarter les demandeurs qui pourraient être renvoyés dans des pays tiers sûrs). Depuis 2018, le personnel de l'EASO qui parle grec est également impliqué dans l'examen du bien-fondé des demandes d'asile en Grèce. Ces développements qui affectent la prise de décision en première instance n'ont pas encore été associés à une révision officielle du mandat légal de l'EASO.

En Grèce, l'EASO est également impliqué dans une fonction de soutien à la prise de décision en seconde instance en vertu de laquelle le bureau fournit « des rapporteurs » aux comités d'appel nationaux, une fonction expressément stipulée dans la loi nationale. Les tâches des rapporteurs se limitent à la préparation initiale des dossiers et à la recherche d'informations sur les pays d'origine sur demande des membres du comité. Ils ne fournissent donc pas aux membres des comités d'appel un avis juridique concret, ni même un avis consultatif, concernant l'octroi de la protection internationale. Cette fonction signifie que leur implication dans la détermination du statut au stade des recours n'est qu'indirecte.

Et, à son tour, quel est l'impact de ces activités particulières⁶ ? Bien que le décideur en matière d'asile en première instance – selon le droit communautaire comme national – reste le service d'asile grec, dans la pratique, cette décision est fondée sur une recommandation et des faits établis lors d'un entretien mené par des experts déployés par une agence de l'UE dont les avis consultatifs influencent le résultat. Le service d'asile grec ne se contente pas d'entériner les avis consultatifs non-contraignants de l'EASO ; il a le pouvoir d'adopter une décision qui va à l'encontre des propositions des experts déployés, ce qu'il a souvent fait. Néanmoins, l'évolution du rôle de l'EASO signifie qu'il a un impact accru sur la DSR au niveau national.

Les demandeurs d'asile doivent bénéficier de l'ensemble des droits prévus par le droit communautaire et international, quelle que soit la personne qui mène l'entretien. Sur le terrain, cependant, les organisations de la société

novembre 2020

www.fmreview.org/fr/reconnaître-refugies

civile signalent des lacunes concernant, par exemple, la manière d'évaluer la vulnérabilité et de mener les entretiens de recevabilité, elles mentionnent aussi le fait que les avis consultatifs sur la recevabilité sont émis en anglais et qu'ils ne sont pas traduits en grec, et que les entretiens sont menés en anglais, ce qui nuit à la qualité de la représentation juridique que peuvent apporter les avocats grecs⁷.

Perspectives pour l'avenir

L'évolution du rôle de l'EASO met en évidence des défis en termes de responsabilité et de protection des droits fondamentaux. L'EASO a cherché à améliorer la qualité procédurale de son processus décisionnel en établissant un processus d'audit interne de qualité. Sur la base des recommandations du Médiateur européen⁸, l'EASO a développé d'autres normes de procédures concrètes, comme l'obligation pour le Bureau de signaler aux autorités nationales toutes erreurs identifiées par son agence en lien avec sa propre partie du traitement. La prochaine étape importante sera la mise en place d'un mécanisme interne de plaintes qui soit accessible aux particuliers. Cela est envisagé dans le cadre du nouveau mandat légal de l'EASO en cours de négociation.

Le rôle de l'EASO a considérablement changé. Cela a progressivement entraîné l'émergence de modèles de mise en œuvre conjointe par le biais du traitement conjoint des demandes d'asile. Les schémas de mise en œuvre conjointe et l'augmentation des ressources financières et humaines dont dispose le Bureau pourraient servir de précurseur à des formes d'intégration plus profondes entre l'UE et les administrations nationales en ce qui concerne la DSR. Il convient de considérer cette tendance comme une approche pragmatique visant à renforcer la solidarité et le partage des responsabilités en matière d'évaluation des demandes d'asile. Les premières expériences de

traitement conjoint en Grèce montrent toutefois qu'une intégration administrative renforcée ne doit pas être accueillie avec une approbation sans réserve. L'intégration administrative comporte ses propres difficultés et, en l'occurrence, appelle à repenser les processus de responsabilité et le droit procédural de l'UE afin qu'elle n'entraîne pas, dans la pratique, un affaiblissement des garanties procédurales.

Evangelia (Lilian) Tsourdi

e.tsourdi@maastrichtuniversity.nl

Professeure assistante et titulaire d'une bourse du Conseil néerlandais de la recherche (NWO VENI), Université de Maastricht

www.maastrichtuniversity.nl/p70065508

1. Pour en savoir plus sur le mandat légal de l'EASO voir : Règlement n°439/2010 du Parlement européen et du Conseil du 19 mai 2010
2. Pour un aperçu des activités générales de l'EASO, voir son dernier rapport d'activité annuel pour 2019 bit.ly/EASO-ActivityReport2019
3. <https://training.easo.europa.eu/lms/>
4. bit.ly/EASO-QualityInitiatives
5. En ce qui concerne la proposition de 2016 de la CE, voir : Proposition de la Commission pour un règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'Agence de l'Union Européenne pour l'asile portant abrogation du règlement (UE) 439/2010, COM (2016) 271 final (4 mai 2016).
6. Pour une analyse plus complète, voir : Tsourdi E (L) (2020) 'Holding the European Asylum Support Office Accountable for its role in Asylum Decision-Making: Mission Impossible?', *German Law Journal* 21, 506–531 <https://doi.org/10.1017/glj.2020.21>
7. Voir, entre autres, l'opération de l'EASO sur les points chauds grecs de l'Initiative pour les droits des réfugiés en Grèce (2018) : *Operation on the Greek Hotspots: An overlooked consequence of the EU-Turkey Deal*, HIAS-Islamic Relief USA bit.ly/HIAS-Greece-2018; European Center for Constitutional and Human Rights (2019) 'Case Report: EASO's Involvement In Greek Hotspots Exceeds The Agency's Competence And Disregards Fundamental Rights' bit.ly/ECCHR-EASO-case-report-2019
8. Voir, Décision du Médiateur européen dans l'affaire 1139/2018/ MDC sur la conduite d'experts lors des entretiens avec les demandeurs d'asile organisés par le Bureau européen d'appui en matière d'asile (30 septembre 2019) www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/119726

Collaborer avec RMF pour booster votre recherche ou la demande de financement pour votre programme

Les donateurs veulent voir comment vos constatations, vos résultats et vos enseignements seront disséminés auprès de l'audience la plus étendue possible, y compris auprès des décideurs politiques. Et ils veulent des preuves d'impact. **C'est précisément ce en quoi RMF peut vous aider !**

RMF a été intégrée avec succès à plusieurs demandes de financements de programme et de recherche (grandes ou plus petites) et ce, dans l'intérêt mutuel de toutes les parties.

Pourquoi ne pas envisager d'inclure un numéro de RMF ou un mini-dossier de RMF à votre proposition (et dans votre budget) afin de renforcer la diffusion et l'impact des résultats de votre projet. Nous pouvons vous donner des informations et des budgets sur mesure ainsi que des preuves manifestes de rayonnement et d'impact.

Pour discuter des options possibles, n'hésitez pas à prendre contact avec les Editrices en écrivant à : fmr@qeh.ox.ac.uk.

L'utilisation des orientations par pays de la jurisprudence britannique dans la reconnaissance des réfugiés en dehors du Royaume-Uni

Makesh D Joshi

Au Royaume-Uni, l'utilisation des orientations par pays tirées de la jurisprudence est désormais un outil bien établi dans le domaine de la reconnaissance des réfugiés, et les avocats, les instances de décision étatiques et les juges indépendants ont recours à ces décisions. Il existe aujourd'hui un corpus de plus de 300 affaires contenant des orientations par pays concernant les demandeurs d'asile de plus de 60 pays différents. Ces affaires sont du domaine public¹ et se trouvent sur les sites web des Cours et Tribunaux. Elles sont classées par pays et comportent des liens vers une copie intégrale de la décision rendue dans chaque cas.

Ces affaires ont été intégrées au processus de détermination du statut de réfugié (DSR) au Royaume-Uni en 2002 afin de contribuer à la cohérence des décisions prises lors de l'examen de questions et de preuves identiques ou similaires à d'autres cas individuels de requérants au sujet de leurs pays d'origine. Au Royaume-Uni, lorsqu'elles sont utilisées ces orientations ne sont pas seulement une source d'information sur le pays d'origine, mais elles fournissent également des indications considérées comme faisant autorité au cours du processus de détermination du statut de réfugié² (excepté dans les cas où il existe de bonnes raisons de ne pas s'y fier).

À titre de ressources en libre accès, ces décisions peuvent être utilisées, et elles le sont, par certains décideurs dans le cadre du processus de

reconnaissance des réfugiés en dehors du Royaume-Uni. Si l'on décide de s'y fier, il est important de s'assurer que l'on prend bien en compte la décision la plus récente traitant de la question et que le décideur examine convenablement tout autre élément et toute nouvelle preuve provenant du pays d'origine qui aurait pu émerger depuis la formulation de l'orientation par pays et qui pourrait être pertinente au regard de l'affaire considérée. Il est également essentiel que les faits spécifiques à la demande individuelle soient pris en compte. Le Best Practice Guide to Asylum and Human Rights Appeals³ [Guide des meilleures pratiques pour les appels en matière d'asile et de droits de l'homme] fournit des indications utiles sur la manière dont les orientations par pays peuvent s'appliquer à une demande individuelle.

Bien qu'elles ne fassent manifestement pas autorité dans les processus de reconnaissance des réfugiés en dehors du Royaume-Uni, les décisions prises sur la base des orientations par pays peuvent être perçues comme une source d'information en libre accès.

Makesh D Joshi makesh.joshi@outlook.com
Avocat spécialisé en droit des réfugiés, UK

1. La liste la plus récente, publiée en septembre 2020 se trouve sur : bit.ly/UK-country-guidance-Sept2020
2. Voir note d'orientation 2011 n°2 de l'Upper Tribunal (Chambre d'immigration et d'asile) bit.ly/guidance-note-2
3. Henderson M, Moffatt R et Pickup A (2020) *Best Practice Guide to Asylum and Human Rights Appeals* www.ein.org.uk/bpg/contents

Recourir à la collégialité pour résoudre les complexités de la DSR

Jessica Hambly, Nick Gill et Lorenzo Vianelli

Les études menées dans un certain nombre de juridictions européennes suggèrent qu'au stade du recours, les formations collégiales améliorent la qualité et l'équité du processus de détermination du statut de réfugié (DSR).

Les recours contre des décisions négatives de détermination du statut de réfugié (DSR) sont une composante essentielle d'une procédure d'asile équitable et elles offrent un mécanisme de vérification indispensable pour garantir la qualité et l'exactitude des décisions initiales. Pourtant, une tendance inquiétante parmi les signataires de la Convention de 1951 sur les réfugiés voit les États se débattre pour rendre les

processus de recours aussi rapides et peu coûteux que possible. Une tactique clé à cet égard a été la réforme et la reconfiguration des formations de recours, notamment en ce qui concerne l'identité et le nombre de juges qui y participent.

Nos constatations, fondées sur des données d'observation et d'entretien provenant du projet ASYFAIR¹, indiquent que les appelants, leurs représentants légaux et les juges apprécient de

novembre 2020

www.fmreview.org/fr/reconnaitre-refugies

travailler au sein d'équipes multilatérales dans ce domaine complexe du droit – un domaine qui, a) dépend fréquemment d'une évaluation de la crédibilité, b) est tributaire de niveaux élevés de discrétion individuelle, et c) est infiltré par des cultures de déni et d'incrédulité. Alors que de nombreux États se replient sur des procédures à juge unique afin de réduire les coûts et gagner en efficacité, les éléments de collaboration contribuent à promouvoir une prise de décision précise et de qualité, ce dont les politiques futures doivent tenir compte.

Un effet médiateur

Les systèmes juridiques démocratiques du monde entier reconnaissent que les questions d'importance majeure doivent être délibérées et tranchées par une formation collégiale, plutôt que par un juge unique. Plus on monte dans la hiérarchie d'un système juridique et plus l'importance de la question juridique est grande, plus le nombre de juges habituellement affectés à l'affaire est élevé. Dans les recours en matière d'asile, les enjeux sont tels que seul le plus haut degré de décision juste et équitable pourra suffire. Pourtant, lorsqu'il s'agit de la construction et de la composition des structures juridictionnelles des recours en matière d'asile, nous observons une évolution inquiétante vers la rationalisation. Ce phénomène tend à réduire ce que nous considérons comme des contrôles nécessaires sur les niveaux élevés de discrétion impliqués dans l'évaluation de la crédibilité et la détermination des demandes d'asile.

Les études universitaires quantitatives ont invariablement démontré que certains juges sont beaucoup moins susceptibles que la majorité de leurs confrères d'accorder la protection aux réfugiés². Notre propre travail qualitatif a en outre révélé des manques occasionnels de connaissances et des cas de traumatisme indirect chez certains juges, ainsi que des mauvaises pratiques professionnelles pendant les appels, notamment le fait de crier, de ricaner et de se moquer des appelants, de refuser de leur prêter attention et de ne pas leur donner l'occasion de soumettre leurs preuves. Dans de telles situations, la participation d'autres juges peut avoir un effet médiateur indispensable.

Actuellement, trois des juridictions européennes en matière d'asile étudiées par ASYFAIR – celles de la France, de la Grèce et de l'Italie – utilisent fréquemment différents types de formations de jugement. En France, selon la « procédure régulière », au premier stade de la procédure d'appel, un Président légalement

qualifié siège à la Cour nationale du droit d'asile aux côtés de deux assesseurs, l'un nommé par le vice-président de la plus haute juridiction administrative française (le Conseil d'État) et l'autre (le plus souvent un universitaire ayant une expertise juridique ou géopolitique) désigné par le HCR. Jusqu'en 2015, toutes les audiences de première instance étaient entendues par une formation de jugement. Les réformes introduites en 2015 signifient désormais que seuls deux tiers environ des recours qui passent en audience orale sont entendus par une formation de jugement, alors que les recours considérés comme moins fondés (en vertu d'un processus de triage lui-même problématique) sont orientés vers une procédure accélérée à juge unique. Dans un arrêt pris en juin 2020, le Conseil d'État a reconnu l'importance procédurale des formations de jugement pour assurer un niveau de justice supérieur et a suspendu une mesure (prise prétendument en réponse à la COVID-19) qui aurait signifié que tous les recours entendus par la Cour nationale d'asile aient lieu dans le cadre d'une procédure accélérée à juge unique. Cette décision du Conseil d'État a confirmé que la dérogation aux audiences devant des formations de jugement doit rester l'exception, plutôt que devenir la norme.

Notre travail de terrain sur les formations de jugement en France a montré que les juges examinaient les questions posées par les uns et les autres lorsqu'ils voyaient des lacunes ou lorsqu'un point n'était pas suffisamment clair. Souvent, des juges ayant des spécialisations différentes se complétaient mutuellement et appliquaient des perspectives et des approches différentes dans le traitement des demandes grâce à leurs interactions au cours des audiences.

En Grèce, les comités de recours sont désormais constitués de deux juges administratifs et d'un membre indépendant avec une expérience dans le domaine de la protection internationale, des droits de l'homme ou du droit international, et nommé par le HCR ou par le Commissaire national aux droits de l'homme. Nos données d'entretiens suggèrent que le membre indépendant (qui peut également être un universitaire spécialisé en sciences sociales) utilise son expérience pour sensibiliser les autres juges qui, selon les termes utilisés par l'un de nos répondants, en tant que juges administratifs « n'ont pas nécessairement de connaissances concernant l'asile ». L'une des personnes que nous avons interrogées en Grèce (un ancien membre indépendant du comité de recours) nous a expliqué l'utilité de cette approche interdisciplinaire, remarquant que des spécialistes en sciences sociales pouvaient apporter

un éclairage pertinent, en particulier lorsqu'il s'agit d'évaluations de crédibilité ; et que leur perspective plus souple apportait une dimension culturelle qui pouvait manquer à une personne qui aurait uniquement une formation juridique.

Des données provenant d'Italie ont encore corroboré cette opinion selon laquelle la collégialité offre un niveau de garantie dans une juridiction où les faits et le droit sont souvent sujets à pléthore d'interprétations différentes. Des juges nous ont dit qu'ils valorisaient la possibilité de discuter et de débattre avec d'autres juges et que les formations collégiales garantissent une protection contre des connaissances insuffisantes ou des préférences individuelles.

Éviter la politisation

Les expériences en Grèce et en Italie montrent à quel point les formations de jugement sont vulnérables à la politisation. En Grèce, avant 2016, les comités d'appel de trois membres comprenaient deux membres indépendants et un fonctionnaire nommé par le gouvernement. En réponse aux décisions des comités de recours qui statuaient que la Turquie n'était pas un pays tiers sûr (ce qui contredisait la présomption qui sous-tend l'accord EU-Turquie), le parlement grecque a réformé les comités de manière à réduire le nombre d'experts indépendants en matière de droits de l'homme³. L'un de ces experts et répondant dans le cadre de notre étude a qualifié cette mesure « d'atteinte grave à l'indépendance du comité ». Suite à cette réforme, le taux de succès des appels en Grèce au cours du deuxième semestre 2016 a diminué, passant de 15,9 % l'année précédente à seulement un peu plus de 1 %⁴.

En Italie, les formations de jugement ont été introduites dans la procédure d'appel en matière d'asile en 2017. Les appelants sont toujours entendus par un juge unique mais les décisions sont désormais prises par une formation de trois juges professionnels. Cette mesure, qui a première vue, pourrait être considérée comme une amélioration par rapport aux procédures à juge unique a cependant eu un coût, car il s'est agi d'une réforme controversée visant à accélérer les procédures d'asile et à augmenter les procédures d'expulsions. Cette réforme a également supprimé un deuxième niveau de recours et a établi que les audiences en personne ne sont plus la norme.⁵

Faire fonctionner efficacement les formations de jugement

Diverses considérations pratiques doivent également être prises en compte pour que les

formations de jugement puissent fonctionner de manière efficace. Tout d'abord, les juges italiens ont observé que les délibérations au sein de ces formations prenaient plus de temps que lorsqu'un juge travaillait seul, ce qui implique qu'il est nécessaire de doter les formations collégiales de ressources adéquates. De manière générale, les formations de jugement ne peuvent fonctionner que si un temps judiciaire suffisant peut être mis de côté. C'est une question de ressources et, en bout de course, de volonté politique de respecter les obligations internationales.

Deuxièmement, les formations de jugement sont susceptibles de mieux fonctionner lorsqu'elles s'inscrivent dans une culture professionnelle dynamique d'échange et d'ouverture. Sans cette condition, il est possible – et c'est un paradoxe – que les formations contribuent en fait à l'homogénéisation et à la pérennisation de cultures décisionnelles moins souhaitables. Qui plus est, dans les centres d'audition plus petits ou plus éloignés où le nombre total de juges est plus restreint, les possibilités de réunir des formations de jugement en personne sont réduites. Les juges itinérants ou les formations tournantes pourraient être des éléments de solution, ou s'il s'avère impossible que plusieurs juges soient présents lors de l'audience elle-même, sensibiliser les juges à la manière de raisonner d'autres juges en encourageant le travail de groupe lors d'activités de formation pourrait avoir un effet bénéfique.

Troisièmement, il convient d'accorder une attention particulière à la manière dont la communication fonctionne entre les membres d'une formation de jugement, et entre les membres et l'appelant. La comparaison devant une formation de jugement peut diluer les interactions individuelles entre les membres de la formation et les appelants. L'appelant peut ne passer que quelques minutes à interagir avec chaque juge et l'interrogatoire peut sembler incohérent ou contradictoire. Les membres de la formation peuvent également être tentés de parler entre eux, souvent dans une langue que l'appelant ne parle pas, ce qui peut lui donner une sensation d'exclusion ou d'incertitude par rapport à ce qui a été discuté. La publication de directives claires destinées aux juges sur la manière de communiquer entre eux et avec l'appelant permettrait de limiter de telles pratiques.

Les faits montrent que dans les recours en matière d'asile, la qualité, la précision et l'équité des décisions sont améliorées lorsque plusieurs voix sont entendues au cours des délibérations. Les formations de jugement constituent un moyen

novembre 2020

www.fmreview.org/fr/reconnaitre-refugies

formel pour garantir cela, mais il existe d'autres possibilités pour que des perspectives diverses entrent en jeu. Par exemple, des *rapporteurs* indépendants peuvent aider les juges à extraire les faits et à appliquer le droit. La formation professionnelle continue, l'observation et le retour d'information entre pairs, ainsi que les possibilités d'échange par le biais de réseaux judiciaires nationaux et internationaux sont autant de moyens pour contribuer également à atténuer les risques liés à la prise de décision par un juge unique. Nous ne devons pas non plus sous-estimer l'importance des réunions et des discussions informelles entre juges. Les centres d'audience plus importants et les centres qui disposent de bibliothèques et d'autres espaces communs peuvent contribuer à favoriser ce type d'interaction, tout comme peut le faire une culture de la pause déjeuner.

Toutes ces mesures exigent une réflexion approfondie. Mais si l'on tient compte de l'importance des enjeux impliqués dans la détermination du statut de réfugié, de la variabilité manifeste des résultats ainsi que de la complexité et du poids discrétionnaire que le droit des réfugiés fait souvent peser sur les juges, le travail au sein d'un système collégial peut contribuer à sauvegarder la justice et, en fin de compte, à sauver des vies.

Jessica Hambly Jessica.Hambly@anu.edu.au
Lauréate d'une bourse postdoctorale en droit, Université nationale australienne
<https://law.anu.edu.au/people/jessica-hambly>

Nick Gill n.m.gill@exeter.ac.uk
Professeur de géographie humaine, Université d'Exeter
https://geography.exeter.ac.uk/staff/index.php?web_id=Nick_Gill

Lorenzo Vianelli lorenzo.vianelli@uni.lu
Chercheur postdoctoral, Université du Luxembourg
https://www.uni.lu/research/fhse/dgeo/people/lorenzo_vianelli

1. Organisé par l'Université d'Exeter (Chercheur principal, Professeur Nick Gill), financé par le Programme de recherche et d'innovation Horizon 2020 du Conseil européen de la recherche, sous la convention de subvention No. StG-2015_677917. Le travail de terrain a été mené en France, en Allemagne, en Italie, au Royaume-Uni, en Belgique, en Autriche et en Grèce.
<https://asyfair.com/>
2. Voir par exemple : Rehaag S (2012) 'Judicial review of refugee determinations: The luck of the draw', *Queen's Law Journal*, 38, 1; Ramji-Nogales J, Schoenholtz A I and Schrag P G (2007) 'Refugee roulette: Disparities in asylum adjudication', *Stanford Law Review*, 60, 295.
3. 'Grèce : Appeal rules amended after rebuttal of Turkey's safety', Asylum Information Database, 16 juin 2016
bit.ly/AIDA-Greece-160616
4. Conseil grec pour les réfugiés « Procédure normale : Grèce »
bit.ly/Greece-RegularProcedure
5. Le décret de loi no. 13/2017 converti en loi no. 46/2017 spécifie toutefois une liste de cas pour lesquels les audiences en personne sont obligatoires.

Reconnaître les réfugiés en Grèce : les politiques à l'étude

Angeliki Nikolopoulou

Les réformes du système d'asile grec ont d'abord amélioré l'équité et l'indépendance des processus de DSR, mais les réformes ultérieures suscitent à nouveau des interrogations.

Avant 2013, la responsabilité de la détermination du statut de réfugié (RSD) en Grèce, un des principaux points d'entrée en Europe pour les migrants sans papiers et les demandeurs d'asile, incombait traditionnellement à la police et au ministère responsable de l'ordre public. Le système d'asile du pays était largement critiqué pour son inefficacité, son manque de garanties, ses détentions prolongées et massives dans des conditions déplorables et ses refoulements, ce qui suscitait la peur et la méfiance des personnes ayant besoin de protection internationale. Ces défaillances ont conduit la Cour européenne des droits de l'homme à condamner le pays pour refoulement et traitement inhumain

ou dégradant des demandeurs d'asile ; les déficiences systémiques des procédures d'asile grecques ont été confirmées par la Cour de justice de l'Union européenne¹.

Sous la pression de l'Union européenne et de la communauté internationale, la Grèce a mis en place en 2010 un plan national sur l'asile et les migrations, et s'est engagée à réformer son système d'asile en créant des autorités civiles indépendantes chargées de mener les processus de DSR : le service d'asile en première instance et l'autorité de recours en appel en seconde instance. Le plan a été soutenu, entre autres, par la Commission européenne, le HCR et le Bureau européen d'appui en matière d'asile



Des demandeurs d'asile dans le centre d'enregistrement/de réception surpeuplé du camp de Moria, à Lesbos, avant l'incendie de septembre 2020.

(European Asylum Support Office - EASO). Au cœur de la stratégie de ce plan était la nécessité d'assurer des processus de DSR indépendants et l'EASO comme le HCR lui ont apporté un soutien considérable, en grande partie par la formation et le partage des connaissances, mais aussi financièrement. Grâce à des partenariats avec des ONG, le HCR a également contribué au renforcement des capacités du personnel et a amélioré la communication d'informations aux nouveaux arrivants aux points d'entrée et aux nouvelles retenues dans les centres de détention.

La complexité des changements législatifs et administratifs requis, associée aux contraintes financières causées par la grave récession, a cependant considérablement ralenti la transition vers le nouveau régime. Pendant une première phase de transition, qui a duré jusqu'en juin 2013, la police a conservé sa compétence en matière d'enregistrement et de DSR de première instance. Les représentants du HCR ont été autorisés à assister aux entretiens et à poser des questions aux demandeurs, ce qui a amélioré la qualité des entretiens². Toutefois, le nombre de personnes reconnues dans les décisions de première instance est resté proche de zéro. Les avis du HCR sur les cas n'étaient que consultatifs ; les autorités grecques conservaient l'autorité pour prendre les décisions et étaient largement réticentes à accorder la protection internationale. À titre d'exemple, en 2012, seuls deux parmi 152 demandeurs d'asile syriens ont obtenu le statut de réfugié ou la protection subsidiaire en première instance³. En revanche, la création de comités de recours indépendants a permis d'atteindre un taux de reconnaissance de 32 % en un an⁴.

Les nouveaux comités de recours étaient composés de trois membres : un fonctionnaire, un juriste spécialisé dans le droit des réfugiés/droits de l'homme (choisi parmi une liste d'experts préparée par la Commission nationale des droits de l'homme - NCHR)⁵, et un second juriste nommé par le HCR. L'indépendance et l'impartialité des comités ont été garanties par l'établissement de critères de recrutement spécifiques et un processus de sélection rigoureux. Le directeur de chaque comité, par exemple, a été recruté par un groupe d'experts avec la participation du Médiateur grec indépendant, d'universitaires et du HCR. En outre, les membres des comités jouissent d'une totale indépendance dans l'exercice de leurs fonctions.

Ce système a permis d'améliorer la qualité et l'équité des processus de DSR et d'augmenter les taux de reconnaissance. À titre d'exemple, au cours des premiers mois de mise en place de ces comités, presque tous les Syriens, Somaliens et Érythréens dont les demandes avaient été rejetées en première instance ont obtenu une protection internationale en seconde instance. Si de nombreux réfugiés ont continué à éviter le système d'asile grec en raison de problèmes d'accès, de politiques d'accueil et d'intégration inadéquates, dans une certaine mesure, ces réformes ont néanmoins contribué à restaurer la confiance des réfugiés dans le système.

L'approche par « hotspot » (ou point d'enregistrement)

Les réformes du système d'asile grec doivent être considérées dans le contexte de la « crise des réfugiés » de 2015, lorsque près d'un million de personnes originaires de Syrie et d'autres pays sont arrivées en Grèce via la Turquie, principalement par les îles orientales de la mer Égée, et ont ensuite traversé le continent et les Balkans occidentaux pour se rendre dans d'autres États de l'UE. Cette situation a accru la pression politique au sein de l'UE pour une politique d'asile et d'immigration plus restrictive, ce qui a abouti à l'accord UE-Turquie de 2016. Cet accord prévoit que tous les nouveaux migrants en situation irrégulière arrivant sur les îles grecques, qui sont ensuite transférés vers les *hotspots* qui opèrent depuis les principales îles de la mer Égée orientale, seront renvoyés en Turquie. Bien que le Tribunal de l'Union européenne ait par la suite jugé que l'accord n'était pas contraignant⁶, la loi et la pratique grecques ont changé du jour au lendemain afin de respecter les engagements de l'accord.

Les demandes de DSR présentées sur le continent grec sont traitées sur la base du mérite et de manière individualisée, indépendamment de la

novembre 2020

www.fmreview.org/fr/reconnaitre-refugies

nationalité du demandeur. Toutefois, les demandes qui sont déposées dans les îles de la mer Égée orientale par des Syriens arrivant de Turquie par voie maritime après l'entrée en vigueur de l'accord sont examinées sur la base de la recevabilité sur la prémisses, telle qu'énoncée dans l'accord UE-Turquie, selon laquelle la Turquie est un pays tiers sûr vers lequel ils peuvent être renvoyés. Jusqu'à fin 2019, les demandes des personnes de nationalité autre que syrienne (dont le taux de reconnaissance est supérieur à 25 %) étaient rejetées pour des motifs d'irrecevabilité fondés sur la pratique susmentionnée, bien que la situation ait commencé à changer imperceptiblement en 2020. Cette pratique est discriminatoire et injuste, puisque le critère de recevabilité est appliqué en fonction de la nationalité du demandeur et de la date et du point d'entrée.

Les rejets des demandes présentées par des Syriens arrivant de Turquie dans le cadre du régime susmentionné sont effectués sur la base d'un modèle de décision standard qui applique un raisonnement identique à chaque cas et se fonde sur une perception générale et vague de la sécurité. Cela va à l'encontre des exigences imposées aux États selon lesquelles les demandeurs doivent être traités équitablement, ne pas faire l'objet de discriminations et voir leur crainte personnelle d'être persécuté ou d'être exposé à un préjudice grave dûment prise en considération. En outre, le risque de refoulement n'est pas sérieusement évalué et, comme le montrent ma propre expérience et les conclusions d'autres personnes, de nombreuses décisions sont fondées sur des informations relatives au pays d'origine (IPO) qui ne reflètent pas la situation politique actuelle ni le traitement réel des réfugiés en Turquie. En outre, le transit en Turquie qui ne dure que quelques semaines ou mois, sans accès à une protection effective, est considéré comme suffisant pour établir un lien adéquat entre la personne et le pays de transit, ce qui entraîne le rejet de la demande. Ce concept détourne encore davantage le véritable sens de la convention de 1951 – qui n'exige pas des réfugiés qu'ils arrivent directement de leur pays d'origine dans le pays d'accueil.

En annulant certaines de ces décisions négatives, les comités de recours indépendants ont réfuté la présomption de sécurité à la lumière des faits et circonstances propres à chaque cas, et grâce à une évaluation plus minutieuse des informations disponibles sur le pays d'origine.

Cependant, peu après la mise en application du nouveau système d'asile, des questions ont été soulevées quant au caractère équitable et

indépendant des autorités. Une autre réforme en juin 2016 a introduit, entre autres, des restrictions s'appliquant au droit à une audience personnelle en appel, un transfert de la compétence des comités de recours au ministre de l'Intérieur pour l'octroi du statut humanitaire, et une pression induite sur la NCHR pour un recrutement très rapide des experts (et lorsqu'elle ne réussissait pas à se conformer aux délais requis, les nominations étaient directement effectuées par le ministre). La réforme a également modifié la composition des comités de recours indépendants, de manière à ce que deux des membres de chaque comité soient des juges administratifs et qu'il ne reste qu'un seul membre expert du HCR/NCHR. En outre, l'expertise en matière d'asile/immigration/droits de l'homme, qui était une compétence exigée pour les personnes nommées, a été déclassée et n'est plus qu'un avantage. Les comités ont également été exonérés de l'obligation de soumettre des rapports périodiques au Médiateur grec, ce qui suscite des inquiétudes quant au contrôle effectif de l'administration.

Dix-huit membres des comités – près d'un tiers du nombre total des membres – se sont publiquement plaints de ces réformes, remettant en question l'indépendance et l'impartialité du nouveau système et critiquant la non-conformité de l'accord UE-Turquie avec la législation et les décisions européennes et internationales en matière de droits de l'homme⁸. Le remplacement des experts par des membres du pouvoir judiciaire qui n'ont pas l'expérience et l'expertise requises reste controversé. Au moment de la rédaction du présent article, l'unique membre expert restant du comité de recours a été remplacé par un autre juge administratif, ce qui signifie qu'il s'agit maintenant d'un organe entièrement judiciaire. Le Conseil d'État grec a jugé que les réformes étaient conformes à la Constitution et aux droits de l'homme. Ce faisant, il a accepté la légalité des décisions fondées sur l'acceptation de la Turquie comme pays sûr, ce qui a suscité une forte controverse parmi les praticiens du droit et les universitaires.

Questions à propos du rôle de l'EASO

Après l'accord UE-Turquie, des équipes du Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) ont été déployées dans les *hotspots* grecs afin de fournir une assistance et une expertise au service d'asile grec dans la gestion des demandes d'asile. Toutefois, leurs compétences ont été considérablement étendues au-delà de leur mandat initial. Elles mènent désormais des entretiens de recevabilité ; mènent des entretiens dans le cadre

de la procédure normale (examen du bien-fondé des demandes) ; agissent en tant que rapporteur au sein des comités de recours ; émettent des avis sur la base des dossiers personnels des demandeurs ; et assument d'autres tâches liées au traitement des demandes. Le rôle de ces équipes dans la procédure pose un défi en matière de respect des droits fondamentaux.

Sur la base de ce qui précède, le Médiateur européen a exprimé des inquiétudes quant à l'étendue de la participation du personnel du Bureau européen d'appui en matière d'asile dans l'évaluation des demandes d'asile dans les *hotspots* et quant à la qualité et à l'équité procédurale des entretiens de recevabilité. Il a également constaté qu'en raison de l'influence de facto que le Bureau européen d'appui en matière d'asile exerce – de par son implication – sur les décisions prises par les autorités des États membres de l'UE en matière d'asile (ce qui est interdit par le règlement fondateur du Bureau), l'organisation est « encouragée politiquement à agir d'une manière qui n'est, sans doute, pas conforme à son rôle statutaire actuel⁹ ». En outre, le fait que le personnel de l'EASO n'ait pas le même niveau d'indépendance que les membres des comités de recours, contribue à éroder encore davantage les garanties de procédure.

COVID-19 et autres menaces

La pandémie de COVID-19 a entraîné la suspension de l'enregistrement et des entretiens de DSR en Grèce et a créé des obstacles supplémentaires à l'obtention d'une aide juridique et d'une représentation efficace, ce qui a eu un effet encore plus préjudiciable sur le droit à un recours effectif. L'examen des recours en instance s'est poursuivi malgré l'impossibilité pratique pour les demandeurs de rencontrer des avocats, d'obtenir les dossiers d'asile en temps voulu et de se préparer avant l'examen du recours. Malgré cela, les avocats signalent qu'ils font l'objet de pressions de la part des travailleurs sociaux pour qu'ils ne participent pas aux entretiens en raison des exigences de distanciation sociale, ce qui signifie que certains entretiens ont pu avoir lieu sans que les demandeurs ne soient représentés par un avocat. Entre-temps, dans les *hotspots*, des centaines de demandeurs ont vu leurs demandes rejetées.

Cette approche restrictive de la protection, telle qu'elle ressort de la procédure de DSR actuelle et de la politique des *hotspots*, va de pair avec la construction en cours de nouveaux camps fermés en Grèce – en réponse maintenant à la pandémie et à la suite des incendies qui

ont détruit le camp de Moria – avec l'abolition du statut humanitaire et avec la dégradation croissante de la qualité et de l'indépendance du système du pays. Des nouvelles récemment publiées dans la presse laissent entrevoir des changements potentiels, notamment l'implication du service d'asile dans le retour des personnes dont la demande d'asile a été rejetée. Le vice-ministre grec de l'Immigration et de l'Asile a demandé que l'UE introduise une clause de refoulement qui puisse être appliquée, à leur discrétion, par les États membres de l'UE de première ligne qui sont surchargés¹⁰. Pour l'instant, l'UE ferme les yeux sur les nombreux signalements faisant état de renvois en Grèce et ailleurs dans l'UE. Cette situation impose de réfléchir à la manière dont la nécessité d'un plan national d'asile et de migration pour la Grèce est initialement apparue et aux mesures à prendre pour garantir l'équité et l'indépendance de sa DSR dans les circonstances actuelles.

Angeliki Nikolopoulou annikolopoulou@yahoo.com
Avocate, Barreau de Thessalonique
www.linkedin.com/in/angeliki-nikolopoulou-a957941b6/

1. CEDH [Grande Chambre], *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, 2011 bit.ly/ECTHR-MSSvBelgiumGreece2011; CJUE [Grande Chambre], *C-411/10, 493/10 N.S. et autres*, 2011 bit.ly/CJUE-NSandOthers2011
2. AIDA (Juin 2013) *National Country Report: Greece*, p22 www.asylumineurope.org/reports/country/greece
3. HCR Grèce (2013) *Syrians in Greece: Protection Considerations and UNHCR Recommendations* www.refworld.org/pdfid/525418e14.pdf
4. Asylum Information Database, *Greece Country Report June 2013* www.asylumineurope.org/reports/country/greece; voir aussi HCR (2014) « Greece as a Country of Asylum » www.refworld.org/pdfid/54cb3af34.pdf
5. La NCHR est une institution indépendante qui fournit des conseils et des lignes directrices à l'État grec en matière de protection des droits de l'homme.
6. Tribunal de l'Union européenne, « communiqué de presse n° 19/17 » <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2017-02/cp170019fr.pdf>
7. HCR (2017) *Summary Conclusions on Non-Penalization for Illegal Entry or Presence: Interpreting and Applying Article 31 of the 1951 Refugee Convention* www.refworld.org/docid/5b18f6740.html
8. <https://thepressproject.gr/epistoli-melon-epitropis-prosfugon/>
9. Médiateur européen, *Décision dans l'affaire 735/2017/MDC'*, 7 juillet 2018 www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/98711; voir aussi FRA (2019) *Update of the 2016 opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on fundamental rights in the 'hotspots' set up in Greece and Italy* bit.ly/FRA-opinion-update-hotspots-2019
10. Aggelidis D « Outrageous request to the EU for legalizing pushbacks », *EiSyn*, 5 Juin 2020 [en grec] bit.ly/EFSYN-Aggelidis-05062020

novembre 2020

www.fmreview.org/fr/reconnaitre-refugies

Reconnaissance du statut de réfugié : pas toujours demandée

Derya Ozkul

Certains réfugiés syriens au Liban ont choisi de ne pas s'enregistrer auprès du HCR, estimant – souvent avec raison – qu'obtenir la reconnaissance de leur statut de réfugié entraverait leur liberté et l'accès de leur famille à l'aide humanitaire.

La route vers la détermination du statut de réfugié est souvent parsemée d'obstacles, impliquant de multiples entretiens et de longues périodes d'attente. Lorsque les réfugiés sont reconnus sur la base d'une détermination de groupe, le processus devient relativement plus simple et peut être plus efficace pour toutes les parties. Toutefois, lorsque l'autorité de reconnaissance est le HCR, des désaccords peuvent survenir entre l'agence et le gouvernement au sujet de cette reconnaissance, y compris en ce qui concerne des groupes de réfugiés spécifiques.

Au Liban, par exemple, le HCR a fourni à tous les demandeurs d'asile venant de Syrie (à l'exception des Palestiniens de Syrie et des individus auxquels des exclusions peuvent s'appliquer) un certificat de réfugié après un bref entretien de sélection. Cependant, à mesure que le nombre de réfugiés syriens augmentait, les tensions entre le gouvernement libanais et le HCR se sont intensifiées et, en 2015, le gouvernement a ordonné au HCR de mettre un terme à la reconnaissance de tous les ressortissants syriens. En conséquence, ceux qui n'étaient pas arrivés ou enregistrés auprès du HCR au Liban avant janvier 2015 n'ont pas pu obtenir un certificat de réfugié. Le HCR a commencé à délivrer des bordereaux de rendez-vous assortis d'un code barre (*shifra*) aux Syriens qui les contactaient après cette date. Ce *shifra* permettait d'accéder à l'aide financière et aux autres formes d'assistance offertes par le HCR aux réfugiés reconnus, mais pas au certificat de réfugié du HCR.

Dans le cadre de notre projet de recherche sur les aspects juridiques et politiques des régimes de reconnaissance des réfugiés, nous avons également étudié la façon dont les demandeurs d'asile et les réfugiés percevaient le processus de reconnaissance et prenaient leurs décisions concernant un enregistrement auprès des autorités¹. Il est intéressant de noter que certains Syriens (y compris ceux qui avaient eu la possibilité d'être reconnus avant 2015) ont choisi de ne pas s'adresser au HCR². Cet article explore les trois raisons principales expliquant un tel choix : les préoccupations

concernant la manière dont la reconnaissance du statut de réfugié affecte l'accès à l'aide humanitaire ; les craintes concernant le partage des données ; et la crainte de ne pas pouvoir retourner en visite en Syrie. Nous avons pleinement conscience que ces conclusions ne se fondent que sur les perceptions des demandeurs d'asile et des réfugiés eux-mêmes.

L'effet de la reconnaissance du statut de réfugié sur l'accès à l'aide humanitaire

Face au nombre croissant de réfugiés syriens arrivant après 2012, le HCR a introduit des « évaluations de vulnérabilité », fournissant aux réfugiés une aide financière basée sur des critères de vulnérabilité spécifiques. Les réfugiés au Liban nous ont dit que les agents de terrain du HCR leur posaient de nombreuses questions sur leur accès à la nourriture, leurs conditions de vie, leur emploi, leurs problèmes de santé et d'autres questions, et qu'ils ne savaient pas très bien quels critères comptaient plus que d'autres. De plus, et parce que le détail précis de ces calculs d'évaluation n'est pas publié, les réfugiés ont dû faire leurs propres interprétations et développer des stratégies visant à maximiser leur accès à l'aide. Lors de nos entretiens avec eux, les représentants du HCR nous ont dit que l'évaluation du degré de vulnérabilité est différente pour chaque mécanisme de protection. Cependant, en l'absence d'informations concrètes, de nombreux réfugiés ont tiré leurs propres conclusions, à savoir que le HCR fournissait principalement une assistance financière aux ménages dirigés par des femmes, aux familles où il n'y avait pas d'homme en âge de travailler et aux familles avec plusieurs enfants ou des enfants handicapés.

Cela a eu pour conséquence involontaire que certains hommes réfugiés ne se sont pas du tout fait enregistrer. Lors de notre travail sur le terrain, nous avons constaté que de nombreuses familles de réfugiés avaient choisi de ne pas enregistrer les hommes en âge de travailler auprès du HCR parce qu'elles pensaient que cela réduirait les chances de leur famille de recevoir une aide financière. Par exemple, un

couple syrien nous a expliqué qu'ils avaient décidé de dire au HCR qu'ils étaient séparés, bien qu'ils aient continué à vivre ensemble.

Souvent, ces décisions étaient prises sur la base d'informations que les réfugiés recevaient de leurs parents et amis. Comme l'a expliqué une famille syrienne, ils ne se sont pas enregistrés parce qu'après avoir consulté leurs amis, ils ont conclu que l'enregistrement auprès du HCR dépendait de l'admissibilité à bénéficier de l'aide humanitaire :

« Nous sommes venus au Liban en 2012 mais nous ne nous sommes pas enregistrés avant 2014. Nous pensons qu'ils [le HCR] ne nous enregistreraient pas parce que nous n'étions pas dans le besoin. Quand nous sommes arrivés, j'ai rencontré beaucoup de gens ici qui m'ont dit que les familles avec un ou deux enfants n'étaient pas acceptées, donc nous avons pensé que nous ne pourrions pas y prétendre ».

Un autre réfugié syrien à Bar Elias déclare :

« Mes parents se sont inscrits auprès du HCR. Mes frères et moi ne nous sommes pas enregistrés, parce que nous avons commencé à entendre des gens dire que si nous nous enregistrions, le HCR suspendrait [l'aide pour] nos parents. Mes parents avaient un besoin urgent d'aide, donc nous ne voulions pas leur faire courir le risque de la perdre ».

En effet, lorsque le frère de la personne interrogée a essayé de s'enregistrer comme membre supplémentaire de la famille huit mois plus tard (parce qu'il espérait que lui et sa femme auraient des possibilités d'accès à la réinstallation), son père a reçu un message le jour suivant disant que l'accès de la famille à l'aide alimentaire était suspendu. Il n'est pas possible de confirmer un lien direct entre ces événements, mais il est évident que les inquiétudes concernant la manière dont l'accès à l'aide humanitaire pourrait être affecté par la reconnaissance du statut de réfugié ont conduit certains réfugiés à ne pas se faire enregistrer du tout.

Craintes concernant le partage des données

Certaines des personnes interrogées ont choisi de ne pas s'enregistrer parce qu'elles pensaient que le HCR ou les autorités libanaises risqueraient de transmettre leurs données à la Syrie. Comme l'un d'entre eux l'explique :

« Nous ne nous sommes pas enregistrés dès notre arrivée [parce que nous avons entendu dire] que le HCR transmettrait votre nom au régime syrien, et que vous ne seriez pas autorisés à retourner en Syrie...

le régime syrien va automatiquement considérer un réfugié comme quelqu'un qui soutient l'opposition ».

Selon l'accord entre le HCR et le gouvernement libanais, le HCR transmet les noms, adresses et autres informations personnelles des réfugiés enregistrés (mais pas les raisons de leur arrivée au Liban) au ministère libanais des Affaires sociales, déclarant que cela aide les autorités à planifier et à concevoir de meilleures politiques pour les réfugiés. Le HCR déclare que le partage des données ne peut se faire qu'avec le consentement des réfugiés et qu'il existe à cet effet un protocole pour informer les demandeurs d'asile sur le partage des données et un formulaire de consentement qu'ils doivent signer au moment de l'enregistrement³.

Malgré l'accord du gouvernement libanais avec le HCR de ne pas partager les données personnelles avec des tiers, y compris la Syrie, certains réfugiés de notre échantillon étaient préoccupés par la possibilité que leurs informations personnelles soient transmises, pour des raisons monétaires ou autres. Comme l'a ajouté un autre Syrien, qui n'était pas enregistré auprès du HCR, « je pense que l'État libanais fait de toute façon toujours partie du gouvernement syrien. Donc, tout cela est risqué ». De telles inquiétudes concernant la sécurité des données sont justifiées compte tenu de la faiblesse notoire de l'État de droit au Liban.

La peur de ne pas pouvoir retourner en visite en Syrie

Un certain nombre de personnes que nous avons interrogées ont déclaré qu'elles avaient choisi de ne pas s'enregistrer, ou de n'enregistrer que certains membres de la famille, parce qu'elles avaient entendu dire que si elles s'enregistraient auprès du HCR, elles ne pourraient plus se rendre en Syrie pour des visites. Cependant, jamais, ni en droit, ni dans la pratique, de brèves visites dans un pays d'origine n'ont mis fin au statut de réfugié.

La confusion a pu être causée par la pratique particulière du HCR au Liban qui consiste à « désenregistrer » les réfugiés. Dès les premiers jours du déplacement en 2011, le HCR, par exemple au Liban-Nord, a périodiquement radié les réfugiés syriens qui étaient retournés en Syrie⁴. Le HCR avait utilisé les données sur la sortie des réfugiés du Liban qui lui avaient été fournies par la Sûreté générale (l'autorité chargée de surveiller l'entrée des étrangers au Liban, leur séjour, leur résidence et leur départ). Les personnes ainsi identifiées étaient interrogées pour connaître les raisons de leur déplacement

novembre 2020

www.fmreview.org/fr/reconnaître-refugiés

en Syrie. Les personnes dont il était jugé que les visites de retour en Syrie démontraient qu'elles n'avaient pas besoin de protection ou d'assistance internationale, y compris celles « qui n'avaient pas maintenu le contact avec l'agence », étaient radiées⁵. Toutefois, on ne sait pas exactement combien de rendez-vous il faut avoir manqué ou combien de voyages en Syrie (ou leur durée) sont nécessaires pour que cela débouche sur cette pratique. Les décisions sont donc potentiellement prises à la discrétion de chaque travailleur social.

De nombreuses familles que nous avons interrogées devaient se rendre en Syrie de temps à autre pour régler leurs papiers, ou poursuivre leurs échanges commerciaux entre le Liban et la Syrie, ou encore pour s'occuper de membres âgés de leurs familles ou de parents restés sur place. Par exemple, une famille à qui nous avons parlé a dû prendre le risque de se rendre en Syrie pour régler les formalités administratives pour leur fils nouveau-né. Une autre famille a choisi leur fille de 25 ans pour faire des allers-retours avec un visa de touriste afin de s'occuper de toutes les tâches familiales en Syrie. En d'autres termes, pouvoir se rendre en Syrie était une nécessité pour beaucoup. L'absence d'informations publiquement disponibles provenant du HCR sur l'incidence des courtes visites de retour sur le statut de réfugié a conduit certains réfugiés à mal interpréter les pratiques du HCR, ce qui, à son tour, a influencé leur décision de ne pas demander le statut de réfugié.

Enregistrement et résidence

Au Liban, le principal avantage apparent de l'enregistrement auprès du HCR est le degré de protection qu'il offre contre le refoulement et l'accès à des soins de santé limités. Les réfugiés même enregistrés doivent toujours faire une demande séparée auprès de la Sûreté générale pour obtenir un permis de séjour. Les résidents (surtout les hommes) sont souvent arrêtés à des points de contrôle disséminés dans le pays et peuvent être interrogés à tout moment par les forces de sécurité. S'ils ne présentent pas leur permis de séjour, ils courent le risque d'être immédiatement arrêtés. En outre, il est courant d'entendre dire que des amendes pouvant aller jusqu'à 200 dollars US pour chaque année où des réfugiés ont vécu dans le pays sans permis sont imposées. Il n'existe pas de statistiques officielles, mais on sait que la plupart des réfugiés enregistrés auprès du HCR n'ont pas de permis de séjour⁶.

Si les réfugiés ne disposent que d'un certificat d'enregistrement du HCR, cela signifie dans la

pratique, que la décision portant sur la légitimité de leur résidence est laissée à la discrétion de l'agent de sécurité. Cela révèle la fragilité au cœur de la reconnaissance des réfugiés dans un État comme le Liban, qui n'a pas ratifié la Convention de 1951 sur les réfugiés et ne dispose pas d'une loi nationale sur les réfugiés. Les documents délivrés par le HCR n'entraînent pas de droit légal valable pour résider ou s'installer de façon permanente au Liban. Le Liban n'autorise le HCR à opérer dans le pays qu'à condition qu'il s'emploie à réinstaller les réfugiés dans des pays tiers (malgré le nombre élevé de réfugiés et le petit nombre de places de réinstallation disponibles).

L'enregistrement auprès du HCR est devenu encore plus critique depuis la décision de la Sûreté générale datant du 13 mai 2019 d'expulser tous les Syriens entrés irrégulièrement au Liban après le 24 avril 2019. Depuis lors, les réfugiés sont tenus de prouver qu'ils ont été reconnus, qu'ils ont été enregistrés ou qu'ils sont en possession d'autres documents officiels indiquant qu'ils vivaient au Liban avant avril 2019. S'ils ne présentent pas de preuve, cela est considéré comme une indication qu'ils sont entrés irrégulièrement dans le pays après avril 2019 et les expose au risque d'une expulsion immédiate. Cette décision était largement connue des réfugiés que nous avons interrogés et ils nous ont indiqué qu'ils avaient ensuite limité encore davantage leur mobilité à l'intérieur du pays pour réduire le risque d'être pris par les forces de sécurité.

Vers davantage de protection

Nos recherches montrent que même si l'enregistrement auprès du HCR apporte certains avantages pratiques, les réfugiés peuvent néanmoins choisir de ne pas s'enregistrer parce qu'ils considèrent que les inconvénients de l'enregistrement l'emportent sur les avantages dont eux et leur famille pourraient bénéficier.

La première question – l'accès à l'assistance – est directement liée à la nécessité de disposer de moyens de subsistance durables. Les réfugiés qui ont un meilleur accès à l'emploi et aux permis de travail sont susceptibles d'avoir moins de problèmes pour s'enregistrer auprès du HCR car les conséquences perçues de l'enregistrement sur leur accès à l'assistance sont moins importantes. Il n'est cependant pas facile de résoudre ce problème, étant donné que l'emploi informel est très répandu au Liban ; comme l'ont attesté, par exemple, certains réfugiés, les coûts financiers supplémentaires des permis de travail incombent bien plus souvent aux réfugiés eux-mêmes plutôt qu'à leurs employeurs.

La deuxième question – les craintes liées au partage des données – nécessite de profondes transformations dans l'approche du HCR et des États en matière de données personnelles afin de renforcer la confiance des réfugiés. Le HCR doit évaluer ses pratiques en matière de partage des données, en particulier dans les États où le droit est systématiquement faible. Même la possibilité du partage de données avec les gouvernements hôtes engendre de l'anxiété pour les réfugiés, et toute violation effective de la confidentialité des données peut mettre leur vie en danger.

Enfin, le HCR peut résoudre les problèmes liés aux visites de retour en fournissant aux réfugiés plus de détails sur leurs droits, en particulier dans les États où le statut juridique octroyé suit à la reconnaissance du statut de réfugié reste vague et précaire. Étant donné que la radiation exige un éventail complet de normes procédurales, le HCR devrait clarifier sa position à cet égard auprès des réfugiés afin qu'ils puissent décider de leurs actions en conséquence.

Derya Ozkul derya.ozkul@qeh.ox.ac.uk
Chargée de recherche, Centre d'études sur les réfugiés, Université d'Oxford www.rsc.ox.ac.uk

1. Cette recherche a été menée dans le cadre du projet *Refugees are Migrants: Refugee Mobility, Recognition and Rights* (RefMig), un lauréat du prix Horizon 2020 financé par le Conseil européen de la recherche (numéro d'allocation 716968).
2. Les conclusions de cet article sont basées sur 30 entretiens approfondis, menés avec des demandeurs d'asile et des réfugiés dans différentes régions du Liban, de juillet à septembre 2019. Je tiens à remercier Rita Jarrous et Wafaa Najdi pour leur aide sur le terrain.
3. HCR (2015) « Q&A on the data sharing agreement between Government of Lebanon and UNHCR on basic information about Syrian Refugees » bit.ly/GovLeb-UNHCR-data-sharing
4. HCR (2011) *Lebanon Update: Situation in North Lebanon, 7-14 octobre 2011*, p2 bit.ly/UNHCR-Lebanon-Oct-2011
5. Kullab S (2014) « Borders still open to refugees, UNHCR says », *The Daily Star Lebanon*, 23 octobre 2014 bit.ly/Kullab-2014-10-23
6. Voir HCR, UNICEF et PAM (2019) « VASyR 2019 », qui constate que seulement 22% des réfugiés syriens de plus de 15 ans ont un permis de séjour libanais valide. <https://data2.unhcr.org/en/documents/details/73118>

Reconnaissance collective des Vénézuéliens au Brésil : ce nouveau modèle est-il adéquat ?

Liliana Lyra Jubilit et João Carlos Jarochinski Silva

Le Brésil a utilisé la reconnaissance collective du groupe pour accorder le statut de réfugié à plus de 45 700 Vénézuéliens. Les pratiques et les technologies concernées pourraient bien représenter un nouveau jalon dans la protection des réfugiés mais des inquiétudes subsistent quant aux limites de la procédure et à son manque de prise en considération des vulnérabilités.

Le Brésil a proposé aux Vénézuéliens déplacés qui sont entrés dans le pays depuis 2015 deux voies légales. La première consiste à obtenir un permis de séjour et la seconde à obtenir le statut de réfugié.

La régularisation du statut juridique des Vénézuéliens par l'octroi de permis de séjour se fonde sur la réglementation fédérale en vigueur au Brésil à l'égard des ressortissants des pays avec lesquels il partage des frontières ; elle reflète l'accord de résidence du MERCOSUR qui permet aux ressortissants des États membres de vivre dans d'autres pays d'Amérique du sud de ce bloc commercial régional. Le Brésil applique le permis de résidence pour cause de partage des frontières aux pays qui ne sont pas membres du MERCOSUR, ou qui comme le Venezuela, n'ont pas accepté l'accord sur la résidence qui fait partie de l'adhésion au MERCOSUR¹. Le permis de séjour qui s'applique

aux Vénézuéliens est initialement valable pour deux ans, après quoi il peut être renouvelé. Si le renouvellement est approuvé (sous réserve que le demandeur apporte la preuve qu'il ou elle dispose de moyens de subsistance et possède un casier judiciaire vierge), le permis de séjour peut devenir valable indéfiniment. En vertu de ce permis de séjour, les Vénézuéliens disposent instantanément de documents et peuvent faire des allers-retours au Venezuela s'ils le souhaitent.

Les Vénézuéliens qui fuient au Brésil peuvent également accéder au statut de réfugié. En vertu de la loi 9474/97, les règles et la procédure de détermination du statut de réfugié (DSR) sont les mêmes pour les Vénézuéliens que pour les réfugiés d'autres nationalités. Les demandes d'asile sont évaluées par le Comité national pour les réfugiés (Comité Nacional para os Refugiados, CONARE). La demande du statut de réfugié donne également lieu à la délivrance

novembre 2020

www.fmreview.org/fr/reconnaître-refugiés

de documents renouvelables tant que dure la procédure de DSR et dont la validité devient indéfinie si le statut de réfugié est accordé. Toutefois, contrairement aux personnes titulaires d'un permis de séjour, les personnes ayant un statut de réfugié ou ayant déposé une demande ne peuvent retourner dans le pays qu'elles ont fui sans risquer de perdre les mesures de protection accordées aux réfugiés.

Il appartient aux Vénézuéliens d'évaluer leurs options et de choisir entre ces deux voies juridiques. Toutefois, ils doivent souvent faire ce choix peu de temps après leur arrivée au Brésil (principalement dans l'État frontalier de Roraima), ce qui peut les amener à prendre des décisions hâtives et mal informées.

Reconnaissance collective du groupe en tant que réfugié

En juin 2019, le CONARE a reconnu l'existence de violations flagrantes et généralisées des droits de l'homme au Venezuela, permettant ainsi l'application du concept régional latino-américain de réfugié². Cela, à son tour, a permis l'application (pour la première fois depuis l'entrée en vigueur de la loi brésilienne sur les réfugiés de 1997) de la reconnaissance collective du statut de réfugié. La reconnaissance collective du groupe – également connue sous le nom de reconnaissance *prima facie* – signifie que si un demandeur d'asile appartient au groupe reconnu, sa demande est simplement intégrée à la reconnaissance collective qui englobe tous les membres de ce groupe particulier. Au Brésil, cependant, la reconnaissance de groupe est déterminée par l'utilisation d'une technologie qui permet une évaluation plus précise.

Selon le CONARE³, un outil d'exploitation des données a été utilisé pour collecter les empreintes digitales des demandeurs d'asile, puis pour cartographier les demandes d'asile. Cette technologie a comparé les informations figurant dans les demandes d'asile des Vénézuéliens avec plus d'un million de mouvements migratoires, avec des milliers de dossiers de Vénézuéliens



Plus de 1 000 réfugiés et migrants vénézuéliens dorment sous des tentes dans la gare routière de Boa Vista, au Brésil.

résidant déjà dans le pays et avec 350 000 demandes de migration déposées auprès du ministère de la Justice (qui héberge le CONARE). Pour identifier les personnes admissibles, l'outil – selon le CONARE – aurait également recherché les cas de personnes de plus de 18 ans, ressortissants vénézuéliens, sans permis de séjour au Brésil, n'ayant pas quitté le Brésil et non soumis à des clauses d'exclusion.

Cette procédure de DSR a été effectuée une première fois en décembre 2019 et elle a conduit à la reconnaissance de 21 000 Vénézuéliens comme réfugiés ; elle a été répétée en janvier 2020 et a abouti à 17 000 nouvelles reconnaissances, et elle a enfin été utilisée à nouveau en août 2020, aboutissant à plus de 7 700 reconnaissances supplémentaires. Avec plus de 45 700 personnes reconnues de cette manière, les Vénézuéliens constituent de loin le groupe le plus important de réfugiés au Brésil, et le pays compte maintenant le nombre le plus élevés de réfugiés vénézuéliens reconnus d'Amérique Latine.

Questions et préoccupations

Des questions ont toutefois été soulevées concernant la technologie utilisée au cours de ce processus ; la société civile et les universitaires ont demandé des informations pour savoir si des applications télématiques⁴ ont été utilisées. Ils ont également demandé des informations sur les critères de filtres utilisés – par exemple, sur l'utilisation de critères de priorité dans les filtres de reconnaissance des groupes,

notamment des critères de vulnérabilité, et si la date d'arrivée au Brésil avait été prise en considération (car plus l'attente est longue, plus les vulnérabilités accumulées peuvent être importantes). Jusqu'à présent, le gouvernement n'a pas apporté de précisions supplémentaires sur cette procédure de DSR, ce qui, à son tour, soulève des questions de transparence. En ce qui concerne la protection de la vie privée des individus, aucune explication n'a été donnée quant à savoir si les informations personnelles des demandeurs d'asile sont utilisées (ou peuvent être utilisées) à d'autres fins que la DSR.

En avril 2020, le CONARE a reconnu 772 enfants vénézuéliens comme réfugiés mais le processus et les critères utilisés n'ont pas été divulgués, à l'exception du fait que la réunion du CONARE s'est tenue en ligne en raison de la pandémie de COVID-19 et que les enfants étaient tous apparentés à des Vénézuéliens déjà reconnus comme réfugiés au Brésil. Il n'est pas clair s'il s'agissait d'un autre cas de reconnaissance de groupe (ce qui signifierait un changement des filtres que le CONARE affirmait utiliser puisqu'auparavant, la condition « âgé de plus de 18 ans » s'appliquait) ou si les parents des enfants faisaient partie des 38 000 personnes reconnues précédemment à l'aide de l'outil d'exploitation des données. On ne sait pas non plus si les enfants ont simplement été reconnus par extension du statut de réfugié d'un membre de leur famille (comme le prévoit la loi 9474/97) ou si des processus nouveaux et indépendants ont été élaborés permettant d'évaluer de nouvelles demandes.

Même si, comme le prétend le CONARE, la pratique de la reconnaissance de groupe a raccourci le processus de DSR de deux ans, il restait encore plus de 193 000 demandes (dont près de 54 % émanaient de Vénézuéliens) à examiner en mai 2020⁵ et rien n'indique encore si le processus de reconnaissance de groupe (et l'utilisation du même outil d'exploitation des données et/ou des mêmes critères) sera désormais la norme pour tous les Vénézuéliens. Il semble également pertinent d'observer qu'il a fallu plus de quatre ans au Brésil (à travers une succession de gouvernements d'appartenances politiques diverses) depuis le début de l'afflux d'un total de 500 000 Vénézuéliens pour appliquer, non seulement la reconnaissance de groupe, mais aussi le concept régional de réfugié à ce contexte de déplacement. En outre, il est révélateur d'apprendre – selon ce qui a été divulgué – qu'aucune vulnérabilité spécifique comme le sexe, le handicap, les caractéristiques sociales ou tout autre besoin accru de protection internationale

ne semble avoir été prise en considération dans les critères utilisés. Une autre préoccupation concerne les membres des populations indigènes du Venezuela qui demandent le statut de réfugié au Brésil. En effet, il n'existe aucune information quant à leur inclusion ou leur admissibilité potentielle à la reconnaissance de groupe. Un fait qui reflète potentiellement un manque de prise en compte de l'une des catégories de population les plus vulnérables dans ce flux de déplacement vénézuélien.

Toutes ces interrogations contribuent à un manque de clarté à l'heure de considérer véritablement ce processus comme une reconnaissance de groupe – ou, au contraire, comme une détermination en masse ou « en bloc » d'une série de décisions individuelles de DSR. S'il s'agit effectivement d'une reconnaissance de groupe, celle-ci constituerait une étape déterminante dans l'histoire largement applaudie de la protection⁶ des réfugiés au Brésil, et elle pourrait également conduire à une protection accrue des Vénézuéliens déplacés. Dans les deux cas de figure, davantage de transparence sur la manière dont cette technologie est appliquée et un engagement global en faveur de la protection sont nécessaires pour que le modèle puisse être considéré comme adéquat.

Liliana Lyra Jubilut ljubilut@gmail.com
Professeure, Université Catholique de Santos
www.unisantos.br

João Carlos Jarochinski Silva
joao.jarochinski@ufr.br
Professeur, Université fédérale de Roraima
<http://ufr.br>

1. Pour des informations plus détaillées sur le statut juridique des Vénézuéliens au Brésil, voir, par exemple, Jubilut L L et Jarochinski Silva J C (2018) 'Venezuelans in Brazil: Challenges of Protection', *E-International Relations* bit.ly/E-IR-Jubilut-JSilva-2018
2. Voir Jubilut L L, Vera-Espinoza M et Mezzanotti G (2019) 'The Cartagena Declaration at 35 and Refugee Protection in Latin America', *E-International Relations* bit.ly/EIR-Cartagena-2019 et Blouin C, Berganza I et Feline Freier L (2020) 'The spirit of Cartagena? Applying the extended refugee definition to Venezuelans in Latin America', *Revue Migrations Forcées*, numéro 63 www.fmreview.org/cities/blouin-berganza-freier
3. www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/conare-reconhece-como-refugiados-17-mil-venezuelanos (Portuguese only) bit.ly/CONARE-recognising-Venezuelans
4. Fusion entre télécommunications et informatique.
5. Delfim R B (août 2020) 'Mais 7,7 mil Venezuelanos são reconhecidos como refugiados pelo Brasil', *MigraMundo* bit.ly/MigraMundo-Delphim-2020
6. HCR (6 décembre 2019) « Le HCR se félicite de la décision du Brésil de reconnaître des milliers de Vénézuéliens en tant que réfugiés ». bit.ly/UNHCR-06122019-Brazil

novembre 2020

www.fmreview.org/fr/reconnaitre-refugies

Reconnaître les réfugiés apatrides

Thomas McGee

Les expériences en Irak des réfugiés kurdes apatrides de Syrie soulignent à quel point il est important d'identifier l'apatridie lors de la détermination du statut de réfugié (DSR) et les avantages que cela peut comporter en termes de protection des réfugiés.

Au cours des dernières décennies, la protection des réfugiés et la protection des apatrides ont été largement considérées indépendamment l'une de l'autre. Cela s'est traduit par l'élaboration d'instruments juridiques distincts, à savoir : la Convention de 1951 sur les réfugiés et la Convention de 1954 sur l'apatridie¹. S'il est vrai qu'être réfugié et être apatride sont des phénomènes distincts, pour un nombre estimé à 1,5 million de « réfugiés apatrides » dans le monde, ils se recoupent. En effet, la Convention de 1951 reconnaît explicitement qu'un réfugié peut être simultanément un apatride. Toutefois, à l'heure actuelle les structures d'identification et la reconnaissance des réfugiés apatrides dans le cadre des procédures de détermination du statut de réfugié (DSR) sont limitées, malgré la probabilité que ces personnes soient confrontées à une vulnérabilité et à des obstacles accrues en raison de leur statut juridique unique.

L'Article I de la Convention de 1951 stipule qu'un réfugié doit se trouver hors du pays dont il a la nationalité. Il ajoute cependant que dans le cas d'un apatride, le réfugié doit se trouver hors du pays dans lequel il a sa « résidence habituelle ». Il est donc clair qu'en vertu du droit international, un apatride peut également être un réfugié, si les autres conditions appartenant à la définition de réfugié s'appliquent². La Convention de 1951 ne prévoit toutefois aucune spécificité concernant l'identification ou la reconnaissance des réfugiés apatrides.

Un certain nombre de pays ont développé des procédures de détermination de l'apatridie (PDA) qui fonctionnent parallèlement aux procédures de DSR et, dans une large mesure, indépendamment de celles-ci. De nombreux autres pays ne disposent d'aucun mécanisme de ce type et n'ont pas non plus de statut correspondant pour les apatrides dans leur cadre juridique national. Le régime de protection des réfugiés offre généralement un niveau de protection plus élevé que le cadre relatif à l'apatridie (le premier protégeant notamment les réfugiés contre le *refoulement*). Dans la pratique, de nombreux réfugiés apatrides demandent donc à être reconnus comme réfugiés et considèrent la protection en tant qu'apatride comme une

solution moins favorable. Dans de tels cas, leur apatridie et les vulnérabilités qui y sont associées peuvent ne pas être reconnues.

Outre la responsabilité de la protection des réfugiés, le HCR détient un mandat mondial concernant l'apatridie, qui inclut la responsabilité de l'identification des apatrides. Dans les situations où le HCR procède à la détermination du statut de réfugié, il pourrait donc y avoir des possibilités non exploitées pour le HCR de s'engager dans une identification plus active de l'apatridie parmi la population de réfugiés qu'il est en train d'enregistrer.

Enregistrer l'apatridie des réfugiés

Reconnaître l'apatridie des réfugiés concernés au moment de la DSR pourrait offrir une plus grande protection à ces personnes. Il est toutefois nécessaire de pouvoir lever les réserves concernant la création d'un statut de protection différencié, de même que certaines questions pratiques d'ordre opérationnel. La principale réserve porte sur la crainte d'entraîner un traitement différencié des réfugiés et, au pire, de perpétuer la discrimination à l'intérieur du pays d'asile à l'encontre des apatrides, une crainte qu'expriment le personnel d'enregistrement du HCR et les organisations partenaires travaillant avec les Kurdes apatrides de Syrie installés dans la région du Kurdistan irakien (RKI)³. En Irak, où le HCR est responsable de la DSR, il n'y a pas de PDA, pourtant il y a des réfugiés apatrides⁴ dans le pays. Le fait d'enregistrer ces réfugiés différemment des autres réfugiés syriens pourrait, selon le personnel chargé de l'enregistrement, en faire des « réfugiés de seconde classe ».

Une autre préoccupation est que l'enregistrement de l'apatridie des réfugiés pourrait entraîner des incompatibilités statistiques dans les chiffres de l'agence au sujet des personnes relevant de la compétence du HCR. En effet, le HCR s'efforce d'éviter le double recensement des individus (une fois en tant que réfugié et une autre fois en tant qu'apatride)⁵. Cependant, on ne comprend pas très bien pourquoi, si à des fins statistiques les réfugiés apatrides doivent être inclus uniquement dans la catégorie de réfugié, leur apatridie

ne pourrait pas également être enregistrée en interne, ce qui permettrait au personnel du HCR de se rendre compte de l'ampleur et de la dynamique de l'apatridie au sein de la population réfugiée. Cela permettrait d'éliminer les statistiques trompeuses causées par le double recensement, tout en permettant à l'agence de déterminer quel pourcentage d'une population de réfugiés donnée est touché par l'apatridie.

Enfin, le personnel chargé de la DSR au sein du HCR signale que le système actuel de base de données proGres ne facilite pas la saisie d'un statut d'apatridie lors de l'enregistrement des réfugiés. Nombreux sont ceux qui ne savent pas s'ils doivent enregistrer l'apatridie dans le cadre de la procédure de DSR et, le cas échéant, comment le faire d'un point de vue technique. Il est donc nécessaire de procéder à un examen technique du système et/ou de dispenser une formation de renforcement les capacités.

La résistance institutionnelle à la reconnaissance de l'apatridie dans le cadre de la DSR semble donc se fonder sur un mélange de limitations opérationnelles et de préoccupations subjectives en matière de protection. Il est certain que ces préoccupations doivent être prises en compte afin de garantir un mécanisme opérationnel approprié qui n'expose pas les réfugiés apatrides à la stigmatisation ou à des discriminations. Toutefois, une approche bien conçue d'un point de vue technique présenterait des avantages importants pour la protection des réfugiés⁶.

Opportunités manquées

Les vulnérabilités auxquelles les réfugiés sont confrontés sont souvent identifiées lors de la DSR. Très peu de réfugiés continuent à avoir des contacts soutenus avec les acteurs de la protection après la DSR, et dans la majorité des cas, ils ne se présentent plus qu'à de brefs rendez-vous pour renouveler leurs documents et recevoir des distributions d'aide. L'enregistrement des besoins spéciaux et des vulnérabilités, tel que requis par les normes de procédure du HCR⁷, peut faciliter l'orientation vers des services et une assistance spécifique. L'apatridie pourrait constituer une autre de ces vulnérabilités et l'enregistrement de ce statut sur le formulaire de demande de DSR pourrait, de la même manière, déclencher l'orientation vers des services ciblés. Bien souvent, par exemple, des services professionnels et éducatifs spécifiques peuvent aplanir les obstacles auxquels les réfugiés apatrides se trouvent confrontés pour obtenir des qualifications

formelles leur permettant de justifier de compétences acquises dans leur pays d'origine.

Shivan Ali, un avocat travaillant en étroite collaboration avec les Kurdes apatrides de Syrie qui ont demandé l'asile dans la RKI, considère comme « positif que les autorités ne fassent pas de distinction entre les citoyens et les apatrides parmi les réfugiés. Tous sont considérés de la même manière, avec des droits équivalents ». Cependant, son travail a révélé que les réfugiés apatrides connaissent néanmoins des vulnérabilités sous-jacentes et qu'ils peuvent être confrontés à des défis particuliers. Il se peut, par exemple, qu'ils prennent des risques pour retourner en Syrie afin d'essayer d'obtenir des documents ou de récupérer des biens qui souvent ne sont pas enregistrés à leur nom. Beaucoup de ceux qui ont quitté la RKI par la suite ont également couru des risques importants en transit et ont vu leur statut mal compris dans le contexte de l'asile européen. Il est important de reconnaître l'apatridie à un stade précoce afin d'anticiper les problèmes qui pourraient survenir plus tard, y compris lors de retours et de déplacements ultérieurs. Une plus grande visibilité de l'apatridie au sein d'une communauté de réfugiés peut également aider les acteurs humanitaires à identifier les questions de plaidoyer. Par exemple, les enfants nés en Irak de Kurdes apatrides qui ont fui la Syrie après un soulèvement en 2004 sont eux-mêmes devenus apatrides. Si l'apatridie des enfants et de leurs parents était plus visible dans les banques de données, il serait plus facile de plaider en faveur d'une solution puisque la loi irakienne autorise la naturalisation après une période de dix ans de résidence légale.

Les implications politiques de l'absence d'enregistrement des cas d'apatridie parmi les populations de réfugiés peuvent être considérables. Si le HCR disposait de données internes sur l'apatridie, il serait mieux placé pour soutenir et défendre les réfugiés apatrides, où qu'ils se trouvent. Des individus, tels que des avocats qui travaillent en étroite collaboration avec la communauté des réfugiés, identifient actuellement les cas d'apatridie. L'intégration institutionnelle de ces bonnes pratiques alliées à une garantie de non-discrimination sur la base du statut de nationalité (et de l'apatridie) servirait les intérêts supérieurs des réfugiés et des organisations qui sont mandatées pour les protéger. Il est donc temps que des solutions politiques sérieuses soient mises en œuvre afin d'établir une procédure opérationnelle efficace pour la reconnaissance de l'apatridie au cours de la procédure de DSR.

novembre 2020

www.fmreview.org/fr/reconnaitre-refugies

Thomas McGee tmcgee@unimelb.edu.au

Chercheur doctorant, au sein du Peter McMullin Centre on Statelessness, Faculté de droit de Melbourne law.unimelb.edu.au/centres/statelessness

Thomas McGee a précédemment travaillé pour le HCR, il a assuré des fonctions de protection et effectué du travail de terrain en Irak. Cet article est écrit à titre personnel et ne reflète pas nécessairement les vues du HCR.

1. Foster M et Lambert H (2019) *International Refugee Law and the Protection of Stateless Persons*, Oxford University Press
2. HCR (2014) *Manuel sur la protection des apatrides* www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?rel doc=y&docid=59a66b944
3. McGee T (2016) « Statelessness Displaced: Update on Syria's Stateless Kurds », *Statelessness Working Paper Series*, No 2 https://files.institutesi.org/WP2016_02.pdf

4. European Network on Statelessness and Inclusion (2019) *Statelessness in Iraq: Country Position Paper* bit.ly/ENS-Iraq-2019

5. Même si en 2017, le HCR a décidé « à titre exceptionnel » de comptabiliser les réfugiés et les déplacés internes rohingyas dans le décompte des apatrides et des déplacés, la même chose n'est pas vraie pour les autres réfugiés apatrides. Voir, HCR (2018) *Global Trends: Forced Displacement in 2017*, www.unhcr.org/5b27be547.pdf pp 51-2

6. Tucker J (2020, à paraître) 'The Statelessness of Refugees' dans Kingston L et Bloom T (Eds) *Statelessness and Governance*, Manchester University Press

7. HCR (2020) *Normes relatives aux procédures de DSR relevant du mandat du HCR* www.unhcr.org/fr/publications/legal/4ad2f813c/normes-relatives-procedures-determination-statut-refugie-relevant-mandat.html

L'enregistrement des réfugiés dans la façade Est du Cameroun

Ghislain B Tiadjeu

La reconnaissance *prima facie* du statut de réfugiés des personnes se réclamant de la République centrafricaine repose sur l'établissement d'un lien de rattachement avec ledit pays. C'est une tâche difficile, qui met également en évidence la vulnérabilité des personnes à risque d'apatridie.

Dès l'année 2002, les populations confrontées à des troubles sociopolitiques récurrents en République centrafricaine (RCA) ont cherché refuge dans les pays voisins, dont le Cameroun. Ce phénomène a atteint son pic en 2014, avec l'enregistrement de près de 120 000 réfugiés centrafricains dans la partie orientale du Cameroun¹ (régions administratives de l'Est, de l'Adamaoua et du Nord). Dans cette partie du pays, la reconnaissance du statut de réfugié et l'enregistrement sont de la responsabilité du HCR car, hormis dans la capitale Yaoundé, l'État n'a pas encore mis en place les mécanismes nécessaires pour procéder à la détermination du statut de réfugié (DSR).

Face à ce très grand nombre d'arrivées, il a fallu adopter une approche de type *prima facie* (qui implique une reconnaissance collective du statut de réfugié) pour les réfugiés centrafricains en se fondant sur la Convention de l'OUA de 1969². Avant d'enregistrer les réfugiés, les agents du HCR doivent tout d'abord s'assurer que les demandeurs sont effectivement de nationalité centrafricaine ou, si cela n'est pas possible, doivent rassembler des éléments prouvant qu'ils ont eu une résidence habituelle en RCA. Les

difficultés que le personnel rencontre à établir et prouver ce lien mettent en évidence le fait que parmi ces populations se trouvent des personnes courant le risque de devenir apatrides³.

L'approche *prima facie*

La reconnaissance de groupe, ou reconnaissance collective, selon l'approche *prima facie* a généralement lieu dans « des situations... dans lesquelles des groupes entiers ont été déplacés dans des circonstances qui indiquent que les membres du groupe peuvent être considérés individuellement comme des réfugiés⁴ ». Deux éléments principaux sont à noter ici. Premièrement, il doit être établi qu'il existe des circonstances objectives qui justifient la fuite, telles un conflit, une occupation de territoire, des violations massives des droits de l'homme, une situation de violence généralisée ou des événements troublant gravement l'ordre public. Deuxièmement, il doit y avoir un afflux massif de personnes qui rende pratiquement impossible une analyse individuelle et approfondie des cas.

La situation de conflit et de violence généralisée en RCA était notoire, fournissant des raisons objectives expliquant la fuite.



HCR/Annie Bougeois

Des réfugiées originaires de République centrafricaine dans le site pour réfugiés de Ngarissingo, dans l'est du Cameroun.

Compte-tenu du grand nombre d'arrivées, du besoin urgent d'apporter une protection internationale et de la modicité des ressources du HCR, il n'était pas possible d'appliquer des procédures formelles de détermination du statut de réfugié. Le personnel du HCR sur le terrain a donc été appelé à mener des entretiens concis et semi-structurés avec les demandeurs d'asile, l'objectif étant d'établir qu'ils appartenaient bien au groupe identifié, à savoir des ressortissants ou des résidents de la RCA qui avaient fui en raison des circonstances objectives connues.

La tâche était d'autant plus complexe que la frontière est relativement poreuse ; des communautés appartenant aux mêmes tribus et partageant les mêmes cultures et religions vivent de part et d'autre de la frontière. Le travail d'identification des personnes nouvellement arrivées a donc été effectué en collaboration avec les Forces de maintien de l'ordre postées aux frontières, avec les chefs de villages et avec les responsables des communautés de réfugiés déjà installées, tout en veillant à surveiller ces mécanismes d'identification pour limiter les risques d'abus et de fraude.

Établissement de la nationalité centrafricaine

Le premier élément pour établir la nationalité est la vérification de la possession de documents

d'identité centrafricains (actes de naissance, cartes d'identité ou passeports... etc). Si le demandeur possède lesdits documents et pour autant qu'ils semblent authentiques, l'agent n'a plus qu'à établir que le demandeur a quitté son pays ou qu'il ne peut plus y retourner du fait des circonstances objectives connues. Il doit cependant exister une alternative à l'obligation de présenter des documents d'identité car, le plus souvent, les circonstances dans lesquelles les personnes ont quitté leur pays font qu'elles n'ont pas ces documents en leur possession.

À défaut de documents d'identification, l'agent doit se fonder sur le

témoignage du demandeur. Ce témoignage doit être raisonnablement cohérent et doit permettre d'établir la biographie de la personne, sa connaissance de son pays (histoire, géographie, culture, etc.) ainsi que les circonstances expliquant sa fuite. Dans le cadre de l'enregistrement des réfugiés centrafricains à l'Est Cameroun, cela n'est pas aisé car de nombreux demandeurs viennent de régions rurales et sont peu scolarisés, ils arrivent souvent traumatisés et n'ont parfois qu'une connaissance générale limitée de leur pays. L'agent est donc appelé à créer un environnement de confiance qui peut permettre de recueillir suffisamment d'informations, il doit faire preuve de sensibilité vis-à-vis de problèmes de compréhension qui peuvent être liés au niveau d'alphabétisation ou à des différences culturelles. En outre, il doit garder à l'esprit que le droit des réfugiés déroge quelque peu au principe général de droit selon lequel la charge de la preuve incombe au demandeur. Il s'agit ici, au contraire, d'un processus qui doit être mené conjointement par le demandeur et l'examineur.

Établir la résidence, éviter l'apatridie

Dans de nombreux cas, il est difficile d'établir avec précision la nationalité des demandeurs car la plupart des populations rurales de la sous-région Afrique centrale n'ont pas la culture de

novembre 2020

www.fmreview.org/fr/reconnaitre-refugies

la documentation civile, de l'enregistrement des naissances et de l'établissement de cartes d'identité. Ils ne sont pas conscients de l'importance de l'état civil et de plus, les services compétents sont bien souvent limités et inaccessibles. En outre, la grande majorité des demandeurs sont d'origine ethnique peulh, ayant toujours vécu de nomadisme, séjournant ainsi saisonnièrement dans plusieurs pays de la sous-région (Cameroun, Centrafrique, Tchad) avec leurs troupeaux à la recherche de pâturages. De plus, il apparaît que la RCA est un pays de migrations récentes qui a reçu au cours de plusieurs décennies un grand nombre de migrants des pays voisins, la plupart d'entre eux s'y établissant et ne maintenant que peu ou pas de contact avec leur pays d'origine.

Lorsqu'un demandeur n'a pas de documents d'identité et lorsque son histoire indique qu'il a vécu dans plusieurs pays ou qu'il est originaire d'un pays voisin, l'agent doit vérifier si le requérant peut se réclamer de la nationalité de l'un de ces autres pays, ce qui le rendrait éligible à la protection dudit pays. Cela se fait toujours en écoutant attentivement le demandeur pour mieux comprendre ses liens avec chacun des pays et la possibilité pour lui de revendiquer la nationalité de l'un d'entre eux et les droits y afférant. Ceux qui sont en droit de se réclamer d'une autre nationalité ne peuvent plus prétendre à la protection internationale. Cependant, pour une population peu instruite, les procédures de demande de nationalité peuvent paraître complexes et coûteuses et donc inaccessibles dans la pratique. S'il n'est pas possible d'établir que le demandeur a, ou peut effectivement, revendiquer une autre nationalité, il se trouvera dans une situation d'apatridie de fait et il faudra donc explorer la possibilité de lui accorder le statut sur la base de sa résidence habituelle en RCA.

L'apatridie semble être un problème qui touche particulièrement les filles et les femmes. De nombreux enfants reçoivent des actes de naissance lorsqu'ils sont nécessaires à la poursuite de leur éducation. Cependant la scolarisation des filles étant moins prioritaire, celles-ci sont plus fréquemment privées de leur seule chance d'avoir un acte de naissance et par la suite, une carte nationale d'identité. En outre, le statut social de la plupart des femmes peulhs des zones rurales est tel qu'elles ne sont pas toujours en capacité d'enregistrer une naissance sans l'accord ou la présence soit de leur époux, de leur père ou de leur frère.

Pour les demandeurs d'asile qui semblent être de facto des apatrides et qui sont reconnus comme

réfugiés sur la base de leur résidence habituelle en RCA, l'Accord Tripartite pour le Rapatriement Volontaire des Réfugiés Centrafricains vivant au Cameroun s'engage à faire en sorte que ces personnes puissent, à leur retour, avoir accès aux procédures de naturalisation⁵. En outre, en cas de contestation de la nationalité, le gouvernement centrafricain, en consultation avec le gouvernement camerounais et le HCR, présumera que l'individu possède la nationalité déclarée au moment de son enregistrement en tant que réfugié, sauf preuve tangible du contraire. Ces dispositions de l'Accord tripartite semblent constituer des mesures positives dans la lutte contre l'apatridie, même si leur mise en œuvre doit être suivie de près car leur application nécessitera des ressources importantes.

Traiter le problème de la population à risque d'apatridie dépasse largement le cadre de la gestion de la crise actuelle des réfugiés centrafricains par le HCR. C'est un problème qui nécessite une approche concertée et flexible entre plusieurs pays de la sous-région, tels que le Cameroun, le Tchad, la RCA et même le Nigeria. Une telle mesure pourrait consister à créer, par ces pays, une commission conjointe qui travaillerait à l'élaboration de lois sur l'enregistrement des naissances et la nationalité afin d'en faire des instruments prenant pleinement en considération le vécu et les besoins des populations nomades. Cette même entité pourrait également avoir pour fonction de régler les cas complexes de détermination de la nationalité dans le but d'éviter que des personnes ne tombent dans l'apatridie.

Ghislain B Tiadjeu tiadjeu@unhcr.org

Associé à la protection, HCR Batouri, Cameroun
www.unhcr.org

Les opinions exprimées dans cet article sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement les points de vue du HCR.

1. Pour des statistiques sur les réfugiés au Cameroun, voir : <https://data2.unhcr.org/en/country/cmr>.
2. HCR (1969) « Convention de l'OUA régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique » bit.ly/OAU-Convention
3. Voir aussi *Revue des Migrations Forcées* (RMF) numéro 32, « Apatrides ». www.fmreview.org/statelessness
4. HCR (2015) *Principes directeurs sur la protection internationale n°11 : Reconnaissance Prima Facie du statut de réfugié* : bit.ly/UNHCR-Guideline11
5. HCR (2019) Accord tripartite pour le rapatriement volontaire des réfugiés centrafricains vivant au Cameroun entre le gouvernement du Cameroun, le gouvernement de la République centrafricaine et le HCR : bit.ly/TripartiteAgr-CAR-Cameroon-2019

Demander l'asile en Italie : évaluer les risques et les options

Eleanor Paynter

En Italie, les incertitudes inhérentes au système d'asile affectent la motivation, les décisions et le bien-être des demandeurs d'asile.

À partir de 2014, les autorités italiennes ont créé des « centres d'accueil extraordinaire » (CAE) partout dans le pays, comme mesure d'urgence pour héberger les demandeurs d'asile. Conçus comme une solution temporaire pour

ce qui reflète les tendances de la migration à travers la Méditerranée – ont décrit leur espoir que l'apprentissage de l'italien leur préparerait à la vie après la phase initiale d'accueil en leur permettant, par exemple, de trouver du travail. Ils pensaient également que la participation aux cours témoignerait de leur engagement en faveur de l'intégration. Même s'ils étaient bien conscients que leur demande d'asile dépendait des raisons qu'ils avaient eues de fuir leur pays d'origine plutôt que de la façon dont ils avaient adopté les coutumes italiennes, ils supposaient que faire preuve de civisme ne pouvait qu'améliorer leurs chances. Dans un centre de la région méridionale de Molise, le personnel – qui a servi de médiateur dans les communications des demandeurs d'asile avec les avocats et d'autres fonctionnaires – a fait l'éloge de ceux qui suivaient régulièrement des cours de langue ou qui aidaient dans le centre ; des éloges que les demandeurs d'asile interprétaient souvent comme une raison supplémentaire d'espérer une décision positive.

Les résidents tentaient souvent aussi d'identifier des tendances dans les décisions relatives à l'octroi de la protection, par exemple en ce concerne la nationalité, l'âge ou le mois d'arrivée dans le pays. Il s'agissait d'essayer de donner un sens à un système opaque et à des réglementations fluctuantes. En outre, la reconnaissance de ces tendances rassurait ceux qui correspondaient au profil perçu comme porteur d'un résultat positif et permettait aux autres d'adapter leurs décisions qu'ils prenaient vis-à-vis des options qui leur étaient offertes pendant leur attente.

Cependant, mi-2018, suite aux élections nationales, le sentiment général parmi les résidents du CAE était que les fonctionnaires chargés de l'asile refusaient de plus en plus de demandes, indépendamment de la nationalité des demandeurs². Plusieurs résidents du CAE dont la demande avait été rejetée ont exprimé le sentiment que ces refus étaient également un rejet de l'engagement à l'intégration dont ils avaient fait preuve.

Pour ces demandeurs, le système d'asile semblait de plus en plus arbitraire et les décisions



Une salle de classe d'un CAS, après un cours d'italien. Italie, 2017.

faire face à une augmentation des arrivées par la mer qui se sont multipliées pratiquement par 4 entre 2013 et 2014, ces centres, qui sont souvent situés dans des bâtiments réaménagés (anciens hôtels, gymnases ou écoles), accueillent depuis lors, la majorité des demandeurs d'asile, souvent pour des périodes plus longues que les quelques mois prévus par l'État et auxquels s'attendent les demandeurs d'asile.

Les cours de langue sont une composante importante du système d'accueil italien, même si les modes d'enseignement et les taux de fréquentation varient considérablement. La décision de participer à ces cours reflète les points de vue différents des demandeurs d'asile sur la meilleure façon d'investir leur énergie pendant la période d'accueil. Au cours des entretiens que j'ai mené dans des CAE entre 2017 et 2019¹, les résidents – principalement des jeunes hommes originaires de pays d'Afrique subsaharienne,

novembre 2020

www.fmreview.org/fr/reconnaître-refugiés

plus clairement liées à la volonté politique qu'aux mérites de leurs cas individuels. Ils avaient également pleinement conscience du sentiment anti-migrant qui influençait la couverture médiatique de leur présence en Italie et leurs interactions avec certains résidents locaux, deux éléments qui, selon eux, avaient empiré depuis les élections.

L'un des demandeurs interrogés a expliqué qu'il ne s'était pas rendu compte, lorsque son recours a été rejeté, que cette décision était définitive. Lorsqu'il était arrivé en Italie, plusieurs recours étaient possibles. Cependant, pendant qu'il attendait la détermination de son statut, la loi avait changé. Pour lui, comme pour beaucoup d'autres dans sa situation, il semblait absurde que ses chances de succès puissent changer aussi radicalement pendant la période où il attendait la décision. Pour plusieurs autres résidents, le nombre des refus et leur caractère apparemment infondé sont des éléments qui ont fait que l'attente semblait inutile. Certains d'entre eux ont décidé de ne pas attendre que leur recours

soit entendu et ont décidé de quitter le CAE tant qu'il paraissait encore possible de le faire. Sans ressources et incapables de retourner dans leur pays d'origine, beaucoup d'entre eux se sont dirigés vers des villes plus importantes où les réseaux et les communautés de migrants sont mieux établis. Devenir sans papiers était une décision qu'aucun de ces hommes n'avait pris à la légère mais qu'ils ont jugé nécessaire lorsqu'ils se sont retrouvés sans autres options réalistes.

Eleanor Paynter ebp49@cornell.edu

Associée postdoctorale, Centre Mario Einaudi d'Études internationales, Université Cornell
<https://einaudi.cornell.edu/>

1. La recherche doctorale sur laquelle s'appuie cet article a été soutenue par des fonds provenant de la bourse d'enrichissement universitaire de l'Université d'État de l'Ohio, de la bourse d'études et de recherche pour les anciens étudiants, du projet de mobilité mondiale et du Centre Mershon d'Études sur la sécurité internationale. Voir : <http://eleanorpaynter.net/research/>.
2. Les données montrent que les rejets sont passés d'environ 55 % en 2018 à près de 80 % en 2019. Voir (uniquement en italien) : bit.ly/Villa-2020

Les systèmes d'asile portugais s'adaptent dans le contexte de la COVID-19

Angela Moore et Periklis Kortsaris

La COVID-19 a fourni un nouveau point de départ pour les conversations portant sur l'adaptabilité des systèmes d'asile. L'approche rapide et constructive adoptée par le Portugal pour garantir les droits des demandeurs d'asile pendant la pandémie offre un modèle de protection que d'autres acteurs peuvent prendre en considération.

La COVID-19 pose un certain nombre de défis aux systèmes d'asile. Que se passe-t-il lorsque les systèmes d'asile ne sont pas en mesure de fonctionner conformément aux processus et modalités établis ? Que se passe-t-il si les enquêteurs et les décideurs ne peuvent pas rencontrer les demandeurs d'asile ou se rendre au bureau ? Comment les systèmes d'asile peuvent-ils faire face si le respect des délais établis est impossible et qu'il n'y a pas d'indication claire quant au moment où la situation reviendra « à la normale » ou quant à la durée de la période de transition vers une « nouvelle normalité » ? Quelles solutions les États peuvent-ils identifier et privilégier pour protéger les droits des demandeurs d'asile et veiller à ce qu'ils ne soient pas pénalisés en vertu d'une situation qui échappe totalement à leur contrôle (ou à celui de quiconque), tout en assurant la protection de la santé publique

? Comment les mesures provisoires peuvent-elles contribuer à éviter l'accumulation de retards à tous les stades du processus de détermination du statut de réfugié (DSR) ?

La question de l'adaptabilité face à de tels défis est soulevée dans le Pacte mondial sur les réfugiés¹ et fait partie intégrante de la vision de son Groupe d'appui à la capacité d'asile. Dans le contexte de la pandémie de COVID-19, le Portugal a très vite identifié une approche nouvelle des défis auxquels il se trouvait confronté. Fin mars 2020, le Conseil des ministres du pays a publié l'Arrêté n° 3683-B/2020 pour régulariser temporairement le statut de résidence de tous les citoyens étrangers qui avaient déposé une demande de résidence ou d'asile à partir du 18 Mars 2020, jour où l'état d'urgence nationale a été déclaré au Portugal². La validité de ce séjour légal était initialement prévue jusqu'à la fin du mois de juin, puis a

été prolongée jusqu'à la fin du mois d'octobre 2020. L'explication donnée par le ministère de l'Intérieur pour cette décision était que les personnes ne devaient pas être privées de leurs droits à la santé et aux services publics parce que leurs demandes ne pouvaient pas être traitées³.

Adaptation et défis en matière de protection

Bien que l'Arrêté n'accorde pas de permis de séjour aux demandeurs d'asile, ceux-ci sont traités comme s'ils avaient un permis de séjour valide. De fait, cela permet d'éviter que les demandeurs d'asile ne soient pénalisés par la réduction de capacité de traitement des enregistrements pendant la pandémie de COVID-19. Une semaine après l'entrée en vigueur du texte, et suite aux appels de la société civile pour obtenir plus de clarté sur les droits des bénéficiaires, il a été annoncé que les prestations incluraient les services sociaux et les prestations liées à l'emploi telles que les allocations familiales, la pension alimentaire pour les enfants et la protection contre le chômage. L'Arrêté couvrirait également de nombreuses questions dans le cadre de la procédure d'asile/DSR, de la (re)programmation des rendez-vous à la suspension des délais.

En outre, garantir l'accès aux soins de santé pour tous pendant une pandémie, quel que soit le statut juridique, est conforme à une approche fondée sur les droits et est également logique d'un point de vue de santé publique. En termes de droits de l'homme, les individus doivent tous pouvoir accéder à des soins de santé potentiellement vitaux de manière équitable, en particulier si le retard dans l'obtention de leur statut juridique est dû à des facteurs échappant à leur contrôle. Dans le même temps, restreindre l'accès aux soins de santé met non seulement les individus en danger, mais menace également la santé et la sécurité des membres de leur communauté.

Les personnes ayant un besoin de protection internationale et entrées dans le pays, mais n'ayant pas présenté de demande avant la date limite du 18 mars, ne pouvaient pas bénéficier de la mesure⁴. Les organisations de la société civile ont plaidé en faveur de leur inclusion, mais en vain. Compte tenu de l'incertitude qui entoure l'état d'urgence, il semble difficile – et inutile – d'appliquer des dates limites strictes. Les demandeurs d'asile qui ont présenté leur demande dans un délai raisonnable après leur arrivée ne devraient pas être pénalisés par le déclenchement de la crise lorsqu'il s'agit d'accéder à l'ensemble des droits octroyés aux demandeurs d'asile en vertu du droit portugais.

La décision du pays de renforcer le statut des demandeurs d'asile et de faciliter leur accès aux services répond à des préoccupations de santé publique, mais aussi à la nécessité de gérer les ressources en ces temps incertains. En garantissant leur accès à un emploi légal, l'État permet à certains demandeurs d'asile de devenir autonomes et peut également commencer à taxer ceux qui travaillent – une situation clairement avantageuse pour tous.

Un modèle d'adaptation future

Les mesures prises par le Portugal ont porté leurs fruits et produit des résultats concrets et mesurables en matière de protection. Dans un monde numérique, et dans le contexte des discussions sur les modalités d'enregistrement et de la DSR à distance, les mesures prises par le Portugal (et celles prises par d'autres pays, tels que l'Équateur, le Pérou, la Suède ou la Lituanie, pour n'en citer que quelques-uns) contribuent à la discussion sur l'adaptation de la DSR et sur une réponse plus élargie en matière de protection, en apportant une perspective éprouvée et non technique qui met l'accent sur les droits des demandeurs d'asile et ne nécessite pas d'investissement initial important de la part des États. Les États qui cherchent à adapter leurs procédures d'asile pour faire face aux exigences d'une crise pressante pourraient, s'ils le souhaitent, retenir certains des aspects clés de l'Arrêté du Portugal. En particulier :

Une action rapide : Adopté neuf jours seulement après la déclaration de l'état d'urgence relatif à la COVID-19, l'Arrêté a rapidement clarifié le statut de résidence des demandeurs d'asile et des migrants dont la demande était en cours de traitement (d'autres détails, moins clairs, ont été réglés par la suite lors de la phase d'application). Une action rapide a permis de réduire au minimum la confusion et l'incertitude, tandis que les demandeurs d'asile et les migrants ont eu accès aux services médicaux et à d'autres services dès les prémices de la crise.

L'accent est mis sur les droits : Malgré la date butoir, l'Arrêté semble avoir été conçu afin de garantir et préserver l'équité au sein du système d'asile. Les demandeurs d'asile ont de fait obtenu le bénéfice du doute, indépendamment du statut de leur demande ou de leur processus d'appel.

Une approche de groupe : L'activation et le champ d'application de l'Arrêté reposaient sur la base d'un groupe identifié de personnes se trouvant

novembre 2020

www.fmreview.org/fr/reconnaître-refugies

dans une situation similaire, ce qui a ainsi permis d'apporter une réponse souple et immédiate à une situation dans laquelle le traitement individuel s'avérait peu pratique et finalement impossible compte tenu des circonstances inhabituelles. En dehors de l'application d'une date butoir comme critère pour définir le groupe, aucune autre distinction n'avait été faite en termes de statut.

Le renforcement de la procédure d'asile : Plutôt que de créer un nouveau statut ou une structure parallèle, l'Arrêté a mis à profit les systèmes existants afin d'en faire bénéficier un éventail plus large de demandeurs d'asile. Cela a eu l'avantage de réduire la nécessité d'établir de nouvelles définitions et de nouveaux droits, tout en offrant la promesse d'une transition sans heurts vers le système préexistant lors de l'assouplissement éventuel des mesures d'urgence.

Bien que cette solution ne s'applique pas nécessairement à toutes les situations dans lesquelles une certaine adaptabilité est nécessaire pour traiter les demandeurs d'asile, elle offre un modèle permettant de relever certains types de défis. Elle le fait, en outre, d'une manière qui est accessible même aux États qui n'ont peut-être pas les ressources nécessaires pour augmenter considérablement leurs effectifs ou déployer des technologies pour faciliter le traitement des cas. Enfin, le modèle portugais démontre que des solutions peuvent être

trouvées dans le cadre du système d'asile existant, plutôt que de requérir l'élaboration de nouvelles procédures ou de nouveaux statuts.

Angela Moore moorea@unhcr.org

Responsable principale de la protection, Afghanistan

Periklis Kortsaris kortsari@unhcr.org

Chef de la section DSR, Division des services de la protection internationale

HCR www.unhcr.org/fr

Les auteurs souhaiteraient remercier tout particulièrement Filipe Doutel, Responsable du plaidoyer et du conseil juridique auprès du Service jésuite pour les réfugiés – Portugal, Mónica Farinha, Présidente du Conseil portugais pour les réfugiés, et Marina Portugal, Directrice du Département Asile et Réfugiés, SEF, pour leur soutien lors de la préparation de cet article.

Les opinions exprimées sont celles des auteurs et ne représentent pas nécessairement celles du HCR.

1. Pacte mondial sur les réfugiés, paragraphe 62 www.unhcr.org/fr/5c700c524

2. Arrêté numéro 3683-B/2020, 27 mars 2020 <https://bit.ly/2UtBPxB>

3. SchengenvisaInfo news « Portugal Grants Migrants and Asylum Seekers Full Citizenship Rights During COVID-19 Outbreak », 2 avril 2020 bit.ly/Portugal-grants-asylum-rights-2April2020

4. Il convient toutefois de noter que les non-citoyens qui sont présents de manière irrégulière dans le pays peuvent accéder aux services de santé nationaux s'ils peuvent prouver (à l'aide de documents délivrés par leurs autorités locales) qu'ils sont présents dans la région depuis 90 jours. Arrêté n° 25360/2001 (2ème série).

L'asile sous pression au Pérou : l'impact de la crise vénézuélienne et de la COVID-19

Paula Camino et Uber López Montreuil

La crise persistante au Venezuela a entraîné une forte augmentation des demandes d'asile dans le Pérou voisin, au point de dépasser les capacités du gouvernement à répondre adéquatement et dans un délai raisonnable. Ces difficultés sont exacerbées par la pandémie de la COVID-19.

Au début de la crise migratoire vénézuélienne, le Pérou a été l'un des premiers pays à mettre en œuvre des politiques facilitant l'entrée et le séjour légal des migrants. Suite à l'introduction d'un permis de séjour temporaire (Permiso Temporal de Permanencia, PTP) en 2018, des milliers de Vénézuéliens ont été autorisés à régulariser leur statut migratoire. Ce permis offrait une forme complémentaire de protection, tout en contribuant à rationaliser le processus migratoire légal.

Cependant, après une augmentation rapide du nombre d'arrivées (482 571 demandes d'asile déposées en 2019 contre 192 000 en 2018 et 34 167 en 2017) et sous l'effet des problèmes structurels dont souffre le Pérou, le sentiment général de solidarité vis-à-vis des Vénézuéliens s'est rapidement transformé en rejet. Une analyse conduite par Oxfam en 2019 a révélé qu'environ 70 % des habitants du Pérou, d'Équateur et de Colombie seraient en faveur de contrôles migratoires plus stricts, tandis que 64,3 %

des Péruviens estimaient que les migrants « recevaient plus qu'ils n'apportaient ».¹

Le gouvernement s'est fait le relais de ce rejet croissant de la population vénézuélienne en mettant en œuvre une série de mesures conçues pour freiner leur entrée dans le pays, à savoir : a) suspension de la délivrance de permis de séjour temporaire ; b) introduction de l'obligation de posséder un passeport pour toute personne entrant sur le sol péruvien ; et c) introduction d'un visa humanitaire dont la délivrance est étroitement contrôlée. L'accès à ce visa est particulièrement limité puisque les demandeurs doivent présenter des papiers difficiles à obtenir dans les conditions actuelles, par exemple, une copie certifiée de leur casier judiciaire ou même un passeport. Ces obstacles ont entraîné une augmentation soudaine des demandes d'asile puisque, pour de nombreux réfugiés, l'asile est devenu le seul moyen de migrer au Pérou de manière régulière.

Difficultés liées à la procédure de DSR

La loi générale sur les réfugiés du Pérou (loi 27891) permet une procédure de reconnaissance rapide, qui ne devrait prendre que 60 jours. Cette procédure comprend la présentation d'une demande d'asile, un entretien, une évaluation par la Commission spéciale pour les réfugiés du gouvernement (Comisión Especial para los Refugiados, CEPR) et l'approbation ou le rejet de la demande d'asile.

Initialement, il était suffisant de présenter une demande d'asile pour entrer sur le territoire péruvien. Mais plusieurs étapes et critères ont ensuite été établis en vue de limiter l'entrée des migrants vénézuéliens. C'est le cas par exemple de la présélection réalisée à la frontière entre le Pérou et l'Équateur. Selon des fonctionnaires péruviens, une fois qu'une demande d'asile a été soumise, le demandeur est interrogé par le personnel de la CEPR à la frontière. Ses documents sont ensuite envoyés par WhatsApp² au bureau de la CEPR à Lima, où il est décidé de laisser le demandeur rentrer ou non dans le pays pour l'autoriser à poursuivre la procédure de reconnaissance de son statut. Cette évaluation préalable prend entre 30 et 70 jours, durant lesquels le demandeur doit attendre à la frontière, sans aucun accès aux services de base.

La procédure de DSR est devenue un véritable obstacle à l'entrée des migrants vénézuéliens au Pérou. En effet, entre juin et décembre 2019, seuls 13 % des demandeurs d'asile ont été autorisés à entrer dans le pays,

laissant les 87 % restants dans une situation vulnérable, incapables d'entrer au Pérou et, la plupart du temps, incapables de retourner légalement en Équateur puisque la ré-entrée en Équateur sans papiers d'identité est interdite au bout de 48 heures. Ériger de tels obstacles bureaucratiques est incompatible avec le droit international des droits humains et le droit international des réfugiés. Selon ces deux cadres juridiques, toutes les procédures d'immigration doivent respecter les garanties de la procédure établie ; en utilisant un mécanisme ad hoc, il n'y a aucun moyen de garantir que l'évaluation préalable respecte les normes juridiques internationales puisqu'il n'y a aucune procédure d'appel possible suite à la décision d'autoriser ou de refuser l'entrée dans le pays. Qui plus est, l'évaluation préalable ignore le principe international de non-refoulement, selon lequel un demandeur d'asile ne peut pas être rejeté à la frontière, ni expulsé d'un État sans que sa demande d'asile n'ait été correctement étudiée. Dans la même optique, le HCR a établi, dans sa conclusion no 8, que les États doivent permettre aux demandeurs d'asile de rester sur leur territoire tout au long de la procédure de détermination. Il nous paraît évident que cette procédure d'évaluation préalable, qui manque de règles précises et prend jusqu'à 70 jours au cours desquels le demandeur n'a pas le droit de pénétrer sur le territoire péruvien et de bénéficier des services publics, va clairement à l'encontre de ce principe.

Après l'étape d'évaluation préalable, les demandeurs doivent attendre encore plus longtemps : en raison de leur grand nombre et aussi du manque de ressources de la CEPR, la période d'évaluation de 60 jours peut durer jusqu'à deux ans (selon des employés anonymes de la CEPR, à la mi-2019, la CEPR avait déjà planifié des entretiens jusqu'en 2021, c'est-à-dire deux ans plus tard).

Le ralentissement de la procédure de DSR a également un impact profondément défavorable sur l'accès aux services essentiels à la survie. Dans le cadre de cette procédure, les demandeurs ont le droit de recevoir une carte de demandeur du statut de réfugié (Carnet de Solicitante de Refugio), qui leur permet de travailler et d'accéder aux services publics durant cette période transitoire. Toutefois, la plupart des demandeurs ne peuvent pas obtenir cette carte puisqu'elle est uniquement délivrée une fois que le demandeur a participé à un entretien officiel avec la CEPR à Lima.

novembre 2020

www.fmreview.org/fr/reconnaître-refugiés

L'impact de la COVID-19

La pandémie de COVID-19 a dangereusement exacerbé les difficultés à accéder aux services essentiels. En mars 2020, 60 % des personnes interrogées par le HCR au Pérou signalaient rencontrer des difficultés à répondre à leurs besoins essentiels et, depuis le mois de mai, le Groupe de travail sur les réfugiés et la migration (Grupo de Trabajo sobre Refugio y Migración, GTRM), chargé de mettre en œuvre la plateforme de coordination R4V pour les réfugiés et les migrants vénézuéliens au Pérou, n'a eu de cesse de signaler une augmentation des risques d'expulsion, d'insécurité alimentaire et de vulnérabilité économique parmi les réfugiés.³

Pour lutter contre la propagation de la COVID-19, les autorités péruviennes ont suspendu la plupart des activités économiques du pays. Et pour compenser les impacts de ces restrictions sur la population, elles ont mis en place des mesures garantissant la continuité des salaires et des contrats de travail, et introduit des prestations d'urgence pour les familles vivant dans la pauvreté. Cependant, la première mesure ne bénéficie qu'aux personnes employées dans le secteur formel, tandis que la seconde bénéficie uniquement à celles qui sont enregistrées dans les dossiers des services publics relatifs aux revenus. 88 % des demandeurs d'asile n'ont pas de contrat de travail, précisément parce qu'ils ne peuvent pas accéder aux pièces d'identité nécessaires à l'obtention d'un emploi formel. Ainsi, en pratique, la suspension des activités économiques s'est traduite par la suppression des possibilités de génération de revenus pour les réfugiés et demandeurs d'asile, sans qu'ils aient la possibilité d'accéder aux aides publiques liées à l'emploi.

Par ailleurs, pour bénéficier des prestations d'urgence, une famille doit être enregistrée auprès du SISFOH.⁴ Mais l'enregistrement est un processus bureaucratique et laborieux, qui implique de posséder un document national d'identité ou une carte d'immigration, et de se soumettre également à une inspection du domicile. L'immense majorité des familles réfugiées ne sont pas enregistrées auprès du SISFOH, soit parce qu'elles ne sont pas parvenues à accéder au processus d'enregistrement, soit parce qu'elles ne disposent pas des documents nécessaires. En mars 2020, le système de monitoring de protection du HCR a révélé que moins de 1 % des migrants avaient leur propre domicile, si bien que la procédure

d'inspection du domicile est évidemment impossible dans l'immense majorité des cas.

Les autorités péruviennes ont ordonné que toute personne présentant des symptômes de la COVID-19 ou étant un cas confirmé devrait avoir accès à des soins médicaux, indépendamment de sa nationalité, de son statut migratoire ou de son statut documentaire. Néanmoins, il semblerait que certains hôpitaux aient exigé que les patients présentent un document national d'identité pour pouvoir accéder aux soins.

Possibilités d'amélioration

Grâce à l'appui de l'ONU et du secteur privé, fin mai 2020, le gouvernement avait distribué de la nourriture à 5 000 familles de réfugiés et migrants.⁵ Parallèlement, par le biais du GTRM, 2,5 millions USD avaient été distribués à plus de 53 000 réfugiés et migrants au Pérou, et il était prévu de distribuer 5,7 millions USD au total.⁶ Toutefois, ces mesures d'aide à court terme ne résolvent pas le problème systémique auquel les demandeurs d'asile se heurtent au Pérou : un ensemble de réponses improvisées et inefficaces qui ne garantissent pas l'accès aux garanties minimum.

Premièrement, le Pérou doit investir dans un mécanisme rapide et efficace de délivrance de documents pour reconnaître le statut des demandeurs d'asile. Les cartes de demandes de refuge devraient également être fournies dès le moment où le demandeur entre dans le pays, plutôt que d'être assujetties à la participation à un entretien officiel avec la CEPR.

Deuxièmement, l'État doit garantir que la procédure de DSR est conforme aux réglementations péruviennes et aux normes internationales, sans introduire de mesures ad hoc.

Troisièmement, face aux pressions exercées sur le système d'asile du pays, il serait idéal (quoique potentiellement coûteux sur le plan politique) si le gouvernement pouvait appliquer une procédure de reconnaissance groupée ou *prima facie* pour les demandeurs d'asile originaires du Venezuela. Cette possibilité a été avalisée tant par le HCR, et ce, à plusieurs reprises, que par la Cour interaméricaine des droits de l'homme dans son avis consultatif 21. Une telle mesure permettrait d'accélérer l'intégration des réfugiés dans la société, et au CEPR d'étudier les demandes liées à d'autres situations. Ainsi, au cours de cette procédure, les personnes disposant des papiers requis seraient en mesure d'accéder à l'emploi et aux services publics dont ils sont exclus actuellement.

Enfin, quatrième, face à la pandémie actuelle, l'État devrait mettre en place des mesures de protection qui couvrent les réfugiés et les demandeurs d'asile. Une approche constructive consisterait à définir un système particulier de prestations de secours qui seraient distribuées par les institutions publiques, plutôt que de laisser les ONG assumer le fardeau de l'assistance. Cela donnerait également l'occasion à l'État d'obtenir un instantané actualisé et précis de sa population de réfugiés. Ces mesures ne peuvent pas être adoptées du jour lendemain mais il est temps de déployer des mesures efficaces qui mettront fin à la longue attente des Vénézuéliens pour que leur statut soit reconnu et pour exercer leurs droits.

Paula Camino Morgado pcamino@pucp.edu.pe
Professeure adjointe, École de droit de la PUCP
<http://facultad.pucp.edu.pe/derecho/en>

Uber López Montreuil ulopez@bullardabogados.pe
Professeur adjoint, École de droit de la PUCP ;
Associé, Bullard Falla Ezcurrea
www.bullardabogados.pe

1. Oxfam International (2019) *Yes, but not here: Perceptions of xenophobia and discrimination towards Venezuelan migrants in Colombia, Ecuador and Peru* www.oxfam.org/en/research/yes-not-here
2. Nous ne sommes pas parvenus à obtenir d'information sur les protocoles de sécurité des données mis en place dans le cadre de cette procédure.
3. Plate-forme de coordination R4V pour les réfugiés et migrants du Venezuela <https://bit.ly/3dIFhLS>
4. Sistema de Focalización de Hogares (système de ciblage des ménages)
5. Centre d'information de l'ONU – Pérou (avril 2020) « Perú y la ONU se alían para ayudar a los refugiados y migrantes venezolanos afectados por el coronavirus » (uniquement en espagnol) bit.ly/3jFxFb
6. GTRM/R4V (2020) « Repuesta COVID-19 » (jusqu'au 26 juin 2020) (uniquement en espagnol) bit.ly/2Z6pAsv

Capacités d'adaptation institutionnelle en temps de COVID-19

Elise Currie-Roberts et Sarah-Jane Savage

Il est important qu'un système d'asile ait la capacité d'adapter ses procédures, et même essentiel pour en garantir la viabilité à long terme. Toutefois, cette adaptation ne doit jamais se faire aux dépens d'autres éléments indispensables garantissant la robustesse et l'équité du système concerné.

Le Pacte mondial sur les réfugiés de 2018 a désigné l'identification des besoins de protection internationale comme un « domaine ayant besoin d'appui ». Il a ensuite établi le Groupe d'appui à la capacité d'asile (*Asylum Capacity Support Group*, ACSG),¹ un mécanisme visant à renforcer certains aspects des systèmes d'asile nationaux pour en garantir l'équité, l'efficacité, l'adaptabilité et l'intégrité.² Mais alors que les concepts d'équité et d'efficacité reviennent souvent dans les débats sur la procédure optimale de détermination du statut de réfugié (DSR), celui d'adaptabilité est défini de manière moins claire et complète.

Dans une institution adaptable, des préparations sont effectuées pour s'adapter aux évolutions anticipées des environnements internes et externes, plutôt que d'introduire des changements ad hoc en réaction à des facteurs externes. Pour garantir la durabilité de ses capacités d'adaptation, l'institution met en place des systèmes d'évaluation des impacts positifs et négatifs de tout changement, en veillant parallèlement à apporter des améliorations

continues. Si l'on applique cette approche au contexte de la DSR, une institution de DSR adaptable valorise l'innovation (et investit donc dans celle-ci dans le cadre de la planification de futurs scénarios) et recherche continuellement à améliorer ses processus existants en veillant à ce que chacune de ces modifications renforce l'équité, l'efficacité ou l'intégrité du système.

Adaptations pré-pandémie

Suite aux mesures introduites par les gouvernements du monde entier pour protéger la santé publique face à la pandémie de la COVID-19, les autorités chargées de la gestion des systèmes de DSR ont été forcées de faire un choix vital : changer la manière dont elles opéraient ou cesser tout simplement d'opérer.

Avant les récents défis posés par la COVID-19, les systèmes de DSR avaient déjà dû s'adapter face à un scénario commun, à savoir l'augmentation du nombre de demandes. Une stratégie d'adaptation courante a consisté à introduire des procédures différenciées pour traiter les différents types de

novembre 2020

www.fmreview.org/fr/reconnaitre-refugies

cas. Par exemple, face aux arrivées croissantes ou en masse, plusieurs pays africains tels que le Kenya, l'Ouganda et l'Éthiopie ont fréquemment appliqué la reconnaissance collective des réfugiés (prima facie) plutôt que de conduire des procédures de DSR individualisées, d'autant que la législation existante facilite l'application d'une telle approche à brève échéance puisqu'elle prévoit spécifiquement cette double modalité de reconnaissance des réfugiés.

En 2015-16, lorsque l'Europe a dû faire face à une augmentation considérable du nombre de demandeurs d'asile, de nombreux États ont commencé à recourir à une (plus grande) diversité de modalités de traitement. Par exemple, l'Italie, la Grèce et l'Allemagne ont toutes introduit des modèles et d'autres outils pour traiter certains profils, tandis que de nombreux autres pays ont orienté différents types de demandes vers des modalités de traitement simplifiées ou autres. L'Allemagne est allée encore plus loin et a même aboli, pour un temps, les entretiens individuels pour certains demandeurs syriens et irakiens. La réorientation de ces cas n'aurait pas été possible s'il n'existait pas déjà de solides procédures d'enregistrement et des systèmes sophistiqués de gestion des cas, ainsi que la possibilité de former rapidement le personnel qui avait été recruté pour faire face à l'augmentation des demandes.³ Parallèlement, afin que ces adaptations n'aient aucun impact négatif sur l'équité ou l'intégrité du processus de DSR, de nombreux États européens ont conservé ou même amélioré leurs procédures de contrôle ou d'assurance qualité.

Autre exemple plus récent, la décision prise en 2019 par le Comité national du Brésil pour les réfugiés (CONARE) de reconnaître plus de 21 000 Vénézuéliens (qui remplissaient certaines conditions) en se basant uniquement sur l'enregistrement de leurs demandes et sans exiger, comme c'est généralement le cas, qu'ils passent un entretien de DSR. Cette décision a été facilitée par les investissements importants effectués récemment par le Brésil dans sa plate-forme d'enregistrement SISCONARE, qui permet l'auto-enregistrement des demandes.

Bien qu'un grand nombre de ces adaptations aient été « forcées » par un changement externe

relativement abrupt, la plupart ont été rendues possibles uniquement grâce à l'existence de structures institutionnelles adaptables. Par ailleurs, comme des procédures différenciées se sont progressivement développées, des directives et des politiques relatives à ces procédures ont été publiées dans l'objectif de trouver le bon équilibre entre les gains d'efficacité apportés par ces adaptations et les autres caractéristiques permettant de garantir une procédure optimale. Ainsi, il existe aujourd'hui de nombreux exemples de bonnes pratiques pour guider les autorités dans la mise en œuvre de modalités différenciées tout en garantissant l'équité, l'efficacité et l'intégrité du traitement des cas de DSR.⁴

Par exemple, il est largement accepté que la reconnaissance collective (prima facie) doit uniquement être utilisée pour reconnaître le statut de réfugié tandis qu'en vertu du respect des procédures établies (équité), toute décision de **débouter** une demande doit se baser sur une



HCR/Érick Gerstner

Le personnel du HCR explique le formulaire de consentement pour l'assistance monétaire destinée aux demandeurs d'asile vulnérables durant la crise de la Covid-19 à San José, Costa Rica, mars 2020.

évaluation individuelle de la DSR. Et même lorsqu'une évaluation individuelle a lieu, il est de plus en plus accepté que la demande écrite soit considérée comme conforme au droit du demandeur d'être écouté lorsque l'intention est de reconnaître la demande, dans la mesure où le demandeur est informé de cette intention et qu'il a également l'occasion de participer à un entretien s'il le désire. La Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CISR) du Canada a

élaboré des directives solides et détaillées sur les différentes catégories de procédures qu'elle applique, dont les demandes qui peuvent aboutir à une décision favorable sans audition, celles qui sont décidées suite à une brève audition ainsi que celles pour lesquelles une audition ordinaire, de plus longue durée, est requise.⁵

Facteurs essentiels favorisant l'adaptation

L'analyse des adaptations décrites ici et d'autres encore nous permet de mieux identifier les facteurs institutionnels communs dans lesquels les autorités devraient investir afin d'adapter efficacement et durablement leurs systèmes de DSR.

Presque tous les exemples susmentionnés mettent en lumière l'importance d'une solide collecte de données à l'étape d'enregistrement du processus de DSR, ainsi que d'une base de données permettant une gestion et une analyse efficace de ces informations afin de catégoriser les différents cas pour leur appliquer les modalités correspondantes. La participation de professionnels de l'aide juridique dès le début du processus de DSR et tout au long de celui-ci (comme c'est le cas en Suisse) peut rendre les processus plus justes et plus efficaces, mais aussi plus intègres en permettant d'identifier et de corriger rapidement les problèmes survenant dans une procédure nouvelle ou ayant été amendée. La présence de capacités dédiées aux recherches nécessaires portant sur le pays d'origine, comme c'est le cas au ministère de l'Intérieur du Royaume-Uni, favorise l'identification des demandeurs pouvant présenter des profils de risque particuliers et qui devraient donc se voir appliquer des modalités de traitement particulières. Quant aux initiatives d'assurance qualité déployées par plusieurs États (à l'instar de l'Irlande et de la Suède) et, dans certains cas, par des régions entières (à l'instar de l'Amérique centrale et du Sud), elles permettent de conduire une évaluation continue des systèmes de DSR et de les adapter si nécessaire.

En revanche, les pays dont les systèmes de DSR sont moins facilement adaptables sur le plan institutionnel (et qui investissent donc moins dans l'innovation, l'évaluation et l'amélioration continue) ont généralement de moins bonnes capacités de réaction et changent donc plus lentement, même lorsque ce changement est nécessaire. Ils peuvent se caractériser par exemple par des systèmes électroniques de gestion des cas archaïques, obsolètes ou inflexibles, voire des systèmes de gestion manuelle des dossiers. D'autres pays ont mis en place des lois et/

ou des réglementations rigides pour régir ces procédures, lesquelles peuvent uniquement être amendées par voie parlementaire. Par ailleurs, certains systèmes ne disposent pas de capacités dédiées de recherche sur les pays d'origine ou d'experts pouvant prendre les décisions de DSR, ce qui rend difficile de développer et de mettre en œuvre avec équité un système différencié de traitement des cas. Enfin, ces institutions sont également moins susceptibles de pouvoir mettre en place des mécanismes efficaces d'assurance qualité et d'évaluation.

COVID-19 : pressions et adaptations

Les mesures de santé publique introduites en conséquence de la pandémie de la COVID-19 ont fait apparaître un nouvel ensemble de défis auxquels il convient de s'adapter rapidement, peut-être plus rapidement que jamais. Les mesures de distanciation sociale et les restrictions de la liberté de mouvement s'appliquant à tous les segments de la société et littéralement mises en place du jour lendemain, rendent plus difficile le traitement des demandes, ne serait-ce que d'une seule personne.

Certains systèmes de DSR, du moins initialement, ne sont pas parvenus à s'adapter et ont dû temporairement cesser leurs opérations. Toutefois, même dans ce type de situation, de nombreux gouvernements (par exemple en Argentine, en Israël et en Afrique du Sud) ont prolongé la validité des documents/visas des demandeurs d'asile et/ou ont cessé d'imposer des amendes une fois ces documents expirés. Selon leur niveau de préparation et d'adaptabilité institutionnelle, d'autres États ainsi que le HCR ont rapidement modifié leurs procédures, principalement en transférant les interactions et les activités interpersonnelles en ligne. L'Office fédéral allemand des migrations et des réfugiés, par exemple, accepte dorénavant les demandes d'asile déposées par écrit, tandis que l'Équateur utilise des systèmes permettant, entre autres, l'enregistrement des demandes d'asile à distance.

Les États trouvent également des solutions pour que le personnel travaillant pour leurs autorités d'asile puisse continuer de remplir ses fonctions. Par exemple, le Commission des affaires techniques du Kenya, l'organe qui approuve les décisions suite aux recommandations d'asile, a organisé une séance de délibération en ligne. Parallèlement, au Canada, la CISR a publié un avis de pratique sur l'utilisation de signatures électroniques par ses membres, en précisant que ce changement ne contribue pas seulement à une plus grande efficacité durant

novembre 2020

www.fmreview.org/fr/reconnaitre-refugies

la pandémie mais qu'il s'inscrit également dans les efforts de modernisation à plus long terme.

De son côté, le HCR s'est centré sur les considérations procéduraires applicables dans le contexte de la pandémie, notamment les procédures relatives à la participation à distance des demandeurs et des interprètes lors des entretiens de DSR.⁶ Là où les infrastructures technologiques le permettent, le HCR pilote également un système de traitement de la DSR à distance pour les demandeurs d'asile au profil adapté, et a mis à jour ses directives sur les communications à distance avec les personnes relevant de sa compétence, qui incluent dorénavant des évaluations complètes pour vérifier si les applications de messagerie mobile et les logiciels utilisés répondent aux normes de protection des données en vigueur.

Alors que les changements provoqués par la COVID-19 sont probablement nécessaires pour permettre la poursuite de la RSD dans le contexte d'une pandémie et qu'ils pourraient entraîner des gains d'efficacité sur le long terme, il est important de veiller à ce qu'ils ne soient pas mis en œuvre aux dépens de l'équité. C'est là que les deux éléments de l'adaptabilité institutionnelle interviennent : à la fois se préparer au changement et à l'amélioration continue, et assurer le suivi de ces changements vis-à-vis d'autres indicateurs.

Notamment, il est utile de noter qu'avant la pandémie, les tentatives d'adoption des procédures à distance n'ont pas toujours donné des résultats souhaitables et ont soulevé des préoccupations quant à leur impact sur les demandeurs. Par exemple, il y a quelques années, le Canada a commencé à organiser des entretiens de demande d'asile par vidéoconférence. Quelques années plus tard, une évaluation mettait en lumière des problèmes évidents avec différents aspects de la procédure, notamment les impacts potentiellement défavorables sur la capacité des demandeurs d'asile à communiquer efficacement et l'absence d'assistance fournie aux demandeurs lorsqu'ils arrivaient dans les installations de téléconférence ; elle a également souligné qu'il était peu conseillé de conduire des entretiens à distance pour les demandeurs souffrant de stress post-traumatique et/ou qui avaient été victimes de violences sexuelles ou de torture.⁷ Même si la CISR a continué de recourir aux vidéoconférences dans certains cas, ses directives expliquent clairement qu'un suivi et des formations continues sont assurés en vue d'améliorer la procédure.⁸ Plus récemment, en 2019, les tentatives de la Cour nationale du droit

d'asile de France (l'instance d'appel pour la RSD en France) d'organiser certaines audiences en vidéoconférence ont suscité des protestations de la part des avocats, qui craignaient que cela ne porte préjudice aux demandes de leurs clients.

Il est encore trop tôt pour prédire quel impact cette période d'adaptation rapide due à la pandémie aura sur les systèmes de DSR sur le long terme. Ce qui est clair, toutefois, c'est qu'il est indispensable que toute adaptation soit évaluée pour s'assurer qu'elle améliore l'équité, l'efficacité ou l'intégrité du système de DSR (ou, du moins, qu'elle n'a pas d'impact négatif sur celles-ci). Pour les autorités, il s'agit également d'un moment opportun pour dresser un bilan et reconnaître que l'adaptabilité institutionnelle devrait être un objectif clé, qui permet aux systèmes de réagir rapidement aux changements tout en garantissant l'amélioration continue des procédures.

Elise Currie-Roberts curriero@HCR.org @EliseMcR
Responsable senior de la DSR, Division de la protection internationale du HCR, Genève

Sarah-Jane Savage savages@HCR.org @savage_sj
Responsable de la DSR, Bureau multi-pays du HCR, Afrique du Sud

www.HCR.org

Les points de vue exprimés dans cet article sont ceux des auteurs et ne représentent pas forcément ceux du HCR.

1. bit.ly/GCR-ACSG

2. www.unhcr.org/5c658aed4

3. Les systèmes de ressources humaines rapidement modulables face à l'évolution des flux constituent également un élément clé d'une institution de DSR adaptable.

4. Par exemple, UNHCR (2018) *Fair and Fast: UNHCR Discussion Paper on Accelerated and Simplified Procedures in the European Union* www.refworld.org/docid/5b589eef4.html;

UNHCR (2020) Aide-Memoire et glossaire concernant les modalités de traitement des dossiers, termes et concepts applicables à la détermination du statut de réfugié relevant du mandat du HCR bit.ly/UNHCR-RSDGlossary-2020-Fr

5. Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada, fiches informatives « Demandes d'asile moins complexes : processus d'audience courte et processus d'examen du dossier » bit.ly/CISR-demandes-moins-complexes

6. Par exemple, UNHCR (2020) « Key Procedural Considerations on the Remote Participation of Asylum-Seekers in the Refugee Status Determination Interview » www.refworld.org/docid/5ebe73794.html

7. CISR « Conclusions et recommandations de l'auteur », Utilisation de la vidéoconférence lors des audiences sur les demandes d'asile bit.ly/CISR-videoconference

8. Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada, Procédures et avis de pratique, « Utilisation de la vidéoconférence pour les audiences devant la Commission de l'immigration et du statut de réfugiés du Canada » bit.ly/CISR-videoconf-2010

Avant-propos : Prévenir, protéger, résoudre - réflexions sur le Plan d'action du PD20

Cecilia Jimenez-Damary

Alors que les trois années du Plan d'action du PD20 touchent à leur fin, je salue les immenses accomplissements réalisés par les États et les autres acteurs et j'ai hâte de poursuivre nos engagements communs pour mieux protéger les droits des PDI.

Lancés en 1998, les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays représentent une étape majeure dans le domaine des normes internationales garantissant la protection des droits humains des personnes déplacées de l'intérieur (PDI). En 2018, pour marquer le 20^e anniversaire de ces Principes, j'ai lancé, avec d'autres acteurs de premier plan et avec le soutien précieux des gouvernements d'Autriche, du Honduras et d'Ouganda, et sur une période de trois ans, le Plan d'action du PD20 pour améliorer la prévention, protection et solutions pour les PDI.

Cette année, en 2020, le Plan d'action touche à sa fin, après trois années qui nous ont apporté une multitude d'expériences inestimables, d'enseignements et de relations nouvelles ou renforcées. Je remercie la Revue des migrations forcées de nous offrir cette occasion de partager nos résultats. Les articles inclus ici analysent certaines initiatives déployées au cours de cette période et offrent des recommandations sur la marche à suivre, lesquelles sont essentielles pour étayer les succès remportés et faire face aux défis actuels et à venir. Nous remercions les auteurs pour avoir mis en lumière leurs travaux et leurs connaissances de cette manière.

L'initiative PD20 vise à sensibiliser aux Principes directeurs et à approfondir les travaux entrepris sur le terrain. Elle vise également à mettre en évidence les questions liées à la protection des PDI en faveur desquelles la communauté internationale doit s'engager plus fermement, notamment pour :

- renforcer la participation des PDI aux décisions qui les concernent ;
- stimuler le renforcement des lois et des politiques relatives aux PDI dans le monde entier, y compris par la transposition des Principes directeurs ;
- renforcer les capacités des États et des autres acteurs à collecter, analyser et utiliser les données qui favoriseront la protection des PDI ; et

- se concentrer plus étroitement sur la quête de solutions, en particulier pour les situations de déplacement interne prolongées.

Le Plan d'action du PD20 met l'accent sur la collaboration multipartite aux échelons international, régional et national, en s'attachant particulièrement à la mise en œuvre nécessaire tant au niveau national que local pour aider les États à assumer leurs responsabilités de protection vis-à-vis des PDI. Les États membres de l'ONU, les agences de l'ONU et la société civile ont participé au Plan d'action, qui a reçu l'appui du Comité permanent interorganisations.

Le Plan d'action du PD20 a été lancé sous le slogan « prévenir, protéger, résoudre ». Ces trois mots résumant l'esprit des Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays, des principes qui continuent encore aujourd'hui de trouver un écho et de conserver leur pertinence dans le quotidien des PDI et des communautés touchées. Mais « prévenir, protéger, résoudre » souligne également la responsabilité des États à protéger les droits humains des PDI, que ce soit en temps de paix, de violence ou de guerre, dans le cadre des obligations internationales qu'ils ont le devoir de respecter lorsqu'ils exercent leur souveraineté.

En effet, alors que le nombre de PDI et de situations de déplacement interne ne cessent d'augmenter dans de nombreux pays et contextes à travers le monde, « prévenir, protéger, résoudre » continuera de s'appliquer pleinement à nos activités communes visant à faire respecter les droits humains des PDI. Le Plan d'action du PD20 a démontré que, lorsque la volonté politique est présente, nous pouvons en faire davantage. Alors continuons sur cette voie, de manière plus éclairée et encore plus engagée.

Cecilia Jimenez-Damary *idp@ohchr.org*
Rapporteuse spéciale de l'ONU sur les droits de l'homme des personnes déplacées dans leur propre pays

novembre 2020

www.fmreview.org/fr/reconnaitre-refugies

Déplacement interne : réflexions sur la prévention, la protection et les solutions

Samuel Cheung et Sebastian von Einsiedel

Alors qu'un nombre record de personnes sont aujourd'hui déplacées de l'intérieur, l'urgence de la situation suscite un regain d'intérêt à l'échelle internationale et incite davantage les États et la communauté internationale à agir. L'initiative PD20 a mis en lumière plusieurs opportunités qui nous permettront de réaliser les progrès indispensables menant à des solutions ambitieuses et concrètes.

Ces dernières années, le déplacement interne a atteint des niveaux encore jamais vus depuis la fin de la Guerre froide, avec un chiffre record de 45,7 millions de personnes déplacées de l'intérieur en conséquence de conflits et de violence à la fin 2019 et de 5,1 millions en conséquence de catastrophes.¹ Ces chiffres sont presque deux fois supérieurs à ceux de 1998, année de l'adoption des Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays.

Cette augmentation du déplacement interne peut être imputée à l'augmentation du nombre, de la durée et de la létalité des conflits armés dans le monde ces dix dernières années, au doublement du nombre de catastrophes liées au climat au cours des 20 dernières années par rapport aux 20 années précédentes et à la durée toujours plus longue des déplacements. Plus inquiétant encore, le nombre de personnes déplacées de l'intérieur (PDI) devrait continuer d'augmenter sous l'effet, entre autres, des conséquences néfastes du changement climatique, alors que les besoins et les vulnérabilités se trouvent aujourd'hui exacerbés par la pandémie mondiale de la COVID-19.

Nouvelles opportunités

Bien que ces chiffres puissent sembler décourageants, de nouvelles opportunités apparaissent pour catalyser les efforts collectifs en vue de réaliser des progrès. Premièrement, dans le cadre du Programme de développement durable à l'horizon 2030, les États membres se sont engagés à ne laisser personne au bord du chemin, y compris les PDI qui comptent parmi les populations les plus délaissées. En outre, ces dernières années, un beaucoup plus grand nombre d'États touchés par le déplacement ont formulé des lois et des politiques relatives au déplacement interne, notamment dans le cadre de la ratification ou de la transposition de la Convention de Kampala. Deuxièmement, les agences de l'ONU ont également renouvelé leur engagement pour répondre aux déplacements

internes, y compris le HCR avec sa politique de 2019 relative aux PDI², qui réaffirme ses engagements vis-à-vis de ces populations. Au niveau du système de l'ONU, l'établissement par le Secrétaire général d'un Groupe de haut niveau sur les déplacements internes³, au sein duquel de nombreux États touchés par le déplacement sont représentés, a donné un nouvel élan et un nouveau souffle d'optimisme au débat portant sur cette question.

Et troisièmement, des pratiques et des approches innovantes et prometteuses voient le jour sur le terrain (mises en place par les gouvernements touchés par le déplacement, les autorités locales, des agences de l'ONU et d'autres acteurs, et souvent en collaboration) en vue de trouver des solutions durables au déplacement interne. Le Plan d'action du PD20 pour faire progresser la prévention, la protection et les solutions pour les PDI⁴ a démontré qu'en unissant nos forces, il est plus facile d'identifier et d'encourager les bonnes pratiques, mais aussi de promouvoir des actions plus inclusives et stratégiques. Si l'on étend leur portée, ces pratiques et ces nouvelles approches ont le potentiel de réduire considérablement le nombre de personnes en situation de déplacement prolongé.

Prévention

Ces pratiques et ces approches, dont un grand nombre sont présentées dans ce dossier spécial de RMF, peuvent être facilement regroupées en trois catégories selon les éléments du slogan du PD20 : « prévenir, protéger, solutionner ». En ce qui concerne le premier élément, des mesures robustes de prévention des conflits et d'atténuation du changement climatique constitueraient bien sûr les approches les plus efficaces et durables pour prévenir les déplacements internes. Même si de telles mesures peuvent sembler hors de portée (du moins à court terme) au vu de la situation politique mondiale, nous avons à notre disposition les



HCR/Gloria Ramazan

Une femme déplacée de l'intérieur travaille avec sa famille d'accueil, qui l'aide à construire sa nouvelle maison, dans le cadre du projet d'abris du HCR dans la province du Nord Kivu en RDC.

outils et les connaissances nécessaires pour réduire les flux de déplacement interne à venir, notamment ceux qui résultent de catastrophes.

À cet égard, il faut investir en priorité dans nos capacités de préparation d'urgence, d'adaptation climatique et de réduction des risques de catastrophe en y intégrant la question du déplacement, et en visant particulièrement à renforcer la résilience des communautés vulnérables. Malheureusement, ces domaines manquent cruellement de financements et ne ciblent pas suffisamment les pays et les populations les plus exposés aux risques. En 2020, les 15 pays les plus vulnérables aux conséquences du changement climatique, dont 11 ont fait l'objet d'un appel humanitaire interorganisations, n'ont reçu que 5,8 % des financements mondiaux affectés par les fonds d'adaptation multilatéraux.⁵

Les mesures d'anticipation, et notamment le financement basé sur des prévisions, ont prouvé leur capacité à renforcer la résilience des populations vulnérables et à prévenir ainsi les conditions qui entraînent le déplacement, par exemple en donnant à ces populations vulnérables les moyens de s'adapter à une sécheresse imminente.⁶ La prévention implique également d'analyser les causes profondes, par exemple comment le changement climatique peut simultanément entraîner des déplacements, contribuer aux conflits qui provoquent des déplacements et exacerber les conditions de déplacement existantes.⁷

Protection

Les mesures concrètes correspondant au deuxième élément du slogan du PD20, à savoir « protéger », demeurent extrêmement importantes car chaque année, des millions de nouvelles personnes sont déplacées, rejoignant celles qui se trouvent déjà dans des situations de déplacement prolongées et dont la protection est sévèrement menacée.

Le Burkina Faso en est l'illustration parfaite, puisque les conflits y ont entraîné la crise de déplacement la plus rapide de toute l'Afrique ; il en va de même de la Syrie, où la guerre se poursuit neuf ans après son déclenchement ; sans oublier la Colombie, la RDC, le Yémen et de nombreux autres endroits où la protection des PDI est une question des plus urgentes.

Parmi les principaux facteurs de protection, on peut citer les engagements à renforcer le respect du droit humanitaire international dans les situations de conflit et de catastrophe, et la collaboration tenant compte de la vulnérabilité accrue des personnes déplacées, y compris des vulnérabilités intersectionnelles, par exemple pour les femmes et les filles, les hommes et les garçons, les personnes handicapées, les personnes âgées ou les communautés marginalisées. Partant des Principes directeurs comme base de toutes les mesures, la protection est d'autant plus efficace lorsqu'elle est intégrée à toutes les étapes, de la prévention jusqu'à l'intervention d'urgence ; lorsque le principe de « centralité de la protection » (c'est-à-dire, la place de la protection au cœur de toute action humanitaire⁸) est appliqué au contexte local et mis en pratique en établissant des priorités concrètes et réalistes pour la communauté humanitaire tout entière ; et lorsque la participation des communautés déplacées est véritablement intégrée aux processus décisionnels. Étant donné que dans le monde d'aujourd'hui le déplacement revêt un caractère davantage urbain que rural, la protection des PDI doit de plus en plus tenir compte des différentes dimensions démographiques, historiques, environnementales, économiques, sociales et politiques propres aux contextes urbains, sans oublier les effets collatéraux des combats en

novembre 2020

www.fmreview.org/fr/reconnaitre-refugies

milieu urbain, les impacts à long terme des catastrophes naturelles sur les quartiers, et les systèmes de logement et fonciers locaux.

Faire progresser les solutions durables

Pour faire progresser les solutions, le troisième élément du slogan du PD20, deux ingrédients sont fondamentaux. Le premier, qui revêt un intérêt particulier pour le Groupe de haut niveau, consiste à renforcer l'engagement des pays touchés par le déplacement à assumer leur responsabilité de répondre aux déplacements sur leur territoire. Bien que cet engagement doive provenir des États concernés, la communauté internationale peut encourager leur volonté politique de diverses manières en soulignant les avantages développementaux et économiques des réponses au déplacement interne, en encourageant l'adoption de lois et de politiques relatives aux PDI, en aidant les pays concernés à produire les données et les informations nécessaires sur l'emplacement, le profil démographique et les besoins des PDI, et en contribuant au renforcement des capacités nationales à déployer de telles interventions.

Le deuxième facteur clé pour faire progresser les solutions durables consiste à renforcer efficacement les partenariats et la collaboration dans tous les secteurs de l'humanitaire et du développement, afin d'aider les PDI à reprendre une vie normale, à préserver leur dignité et à assurer leur autonomie. Les engagements pris lors du Sommet humanitaire mondial de 2016 en vue de renforcer la collaboration entre l'humanitaire et le développement, ainsi que la réforme récente du système de développement de l'ONU (qui revigore le système de coordinateur résident en donnant davantage de pouvoir et d'indépendance à ce rôle) ont créé une infrastructure de travail favorable au rapprochement des secteurs de l'humanitaire et du développement. Les initiatives de solutions durables en Somalie et en Éthiopie qui sont rattachées aux bureaux des coordinateurs résidents, sont des modèles utiles pour déployer des approches « Unité d'action des Nations Unies » pour faire face au déplacement international dans d'autres contextes. Parallèlement, les bailleurs devront suivre le mouvement et donner davantage de cohérence à leurs flux de financement doubles qui rendent difficile le financement d'interventions (telles que les solutions durables) qui sont à cheval entre l'humanitaire et le développement.

La collaboration entre humanitaire et développement est également requise au niveau national. Il est encourageant de

constater que plusieurs pays touchés par le déplacement ont eux aussi élaboré des approches « pangouvernementales » qui reflètent les défis pluridisciplinaires de la réponse au déplacement interne. Ils devront surtout garantir l'accès des PDI au système de sécurité sociale et leur inclusion dans les plans de développement national.

Perspectives d'avenir

Comment s'appuyer sur ces opportunités pour préserver la dynamique ? De toute évidence, ce sont avant tout les États et les gouvernements, avec l'appui de la communauté internationale, qui doivent renforcer leur engagement et agir pour répondre aux déplacements internes, que ce soit au moment de la préparation, de l'intervention d'urgence ou des solutions. Les initiatives telles que le PD20 ont un rôle à jouer pour favoriser la collaboration entre les régions et les continents, et identifier les bonnes pratiques. Il existe un immense potentiel pour étendre la portée de cette collaboration et de ces bonnes pratiques, et pour inspirer et soutenir des engagements solides qui contribueront à renforcer la prévention, la protection et les solutions pour les personnes déplacées de l'intérieur.

Samuel Cheung cheung@unhcr.org

Directeur de la Section sur le déplacement interne, HCR www.unhcr.org

Sebastian von Einsiedel

Sebastian.einsiedel@un.org

Conseiller principal en déplacement interne, OCHA www.unocha.org

Samuel Cheung et Sebastian von Einsiedel sont les coprésidents du PD20.

1. Rapport mondial de l'IDMC sur le déplacement interne 2020 www.internal-displacement.org/global-report/grid2020/
2. UNHCR (2019) *Policy on UNHCR's Engagement in Situations of Internal Displacement* bit.ly/UNHCR-IDP-Policy-2019
3. www.un.org/internal-displacement-panel/
4. bit.ly/PD20-Plan-daction
5. Indice ND-Gain de Notre Dame University <https://gain.nd.edu/our-work/country-index/>; données sur les décaissements des fonds d'adaptation climatique multilatéraux bit.ly/ClimateFundsUpdate; OCHA, Aperçu de la situation humanitaire mondiale 2020 bit.ly/GHO-2020
6. Consultez par exemple IFRC (2018) « Forecast-based Financing for vulnerable herders in Mongolia », une étude de cas sur la RRC en action bit.ly/IFRC-FbF-Mongolia
7. Consultez le mini dossier de RMF sur les causes profondes du déplacement www.fmreview.org/fr/retour
8. bit.ly/Centrality-of-Protection

Le potentiel de la loi nationale du Soudan du Sud sur la protection et l'assistance aux PDI

Chaloka Beyani, Gatwech Peter Kulang et Rose Mwebi

Au Soudan du Sud, les défis humanitaires sont à la fois importants et complexes, mais l'élaboration récente d'une loi nationale sur les PDI démontre que le pays a renouvelé son engagement et sa vision pour protéger ses citoyens.

En juin 2020, on dénombrait plus de 1,67 million de personnes déplacées de l'intérieur (PDI) au Soudan du Sud, tandis que 2,2 millions de ressortissants sud-soudanais étaient réfugiés dans des pays voisins. Plus de 200 000 PDI sont hébergés dans des sites de protection des civils de la MINUSS. En 2013, Chaloka Beyani, l'ancien Rapporteur spécial de l'ONU sur les droits humains des PDI, a entrepris une mission au Soudan du Sud et signalé le manque de capacités et de préparation institutionnelle pour prévenir les déplacements internes et y répondre, que ce soit à court, moyen ou long terme. En particulier, l'une des recommandations de cette mission était d'établir un cadre politique complet pour le Soudan du Sud.

Des rapports subséquents ont mis en lumière le manque criant de prévention et observé que les défis liés à la protection des PDI au Soudan du Sud étaient le résultat de facteurs de conflit complexes et imbriqués ; de nombreuses PDI ont été déplacées à plusieurs reprises pour de multiples raisons qui s'exacerbent mutuellement, telles que les violences intercommunales, les problèmes de sécurité et les catastrophes naturelles. Le coût humain de ce conflit est immense : violation des droits humains, ciblage civil par des groupes armés et déplacement forcé de civils.

2018, une année charnière

En 2018, une année qui s'est avérée incroyablement importante pour la protection des PDI, le Soudan du Sud a amorcé l'élaboration d'une loi nationale sur les PDI nommée Loi de 2019 sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées de l'intérieur. Impulsée sous l'initiative du gouvernement du Soudan du Sud par le biais de son ministère des Affaires humanitaires et de la Gestion des catastrophes (MAHGC) et de comités parlementaires, cette loi visait à transposer la Convention de Kampala de 2009 ainsi que les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays de 1998, afin qu'ils puissent être appliqués dans le pays.

Ce processus de formulation d'une loi nationale sur les PDI (galvanisé et soutenu par l'initiative PD20) a abouti à la ratification de la Convention de Kampala par le gouvernement du Soudan du Sud. Et au niveau mondial, l'adoption du Pacte mondial pour les réfugiés ainsi que l'engagement du Soudan du Sud à mettre en œuvre ce dernier offrent une occasion en or de trouver des solutions complètes pour les Sud-Soudanais déplacés. Ces évolutions témoignent de l'engagement du gouvernement à renforcer la protection des PDI et à redoubler d'efforts pour mettre fin à la situation de déplacement actuelle. Lorsque Hussein Mar Nyuot, l'ancien ministre des Affaires humanitaires et de la Gestion des catastrophes a transmis le projet de loi au ministère de la Justice, il a observé que cette loi nationale permettrait également de renforcer la mise en œuvre de l'Accord revitalisé sur le règlement du conflit en République du Soudan du Sud (R-ARCSS) signé en 2018. Le R-ARCSS prévoit le retour et la réintégration des réfugiés et des PDI comme une partie intégrante du processus menant à une paix durable au Soudan du Sud.

Réflexions sur l'élaboration de la loi nationale

Les rédacteurs de la loi nationale ont adopté une approche participative en vue de mieux identifier les besoins des PDI et les difficultés rencontrées par les autorités pour répondre adéquatement au déplacement interne. Le Plan d'action du PD20 a fourni les mécanismes de coordination nécessaires aux parties prenantes et pour garantir la participation des PDI (et évaluer leurs besoins). Les partenaires sud-soudanais du PD20, sous l'égide du MAHGC et du HCR, ont galvanisé un certain nombre de parties prenantes, dont les ministères et services publics compétents, les acteurs de l'humanitaire et du développement, le monde universitaire, la société civile, les PDI, l'Union africaine, les bailleurs de fonds et plus encore, garantissant ainsi une approche pansociétale. Dans ce genre de processus, il est important que les personnes dirigeant les consultations avec les hauts responsables

novembre 2020

www.fmreview.org/fr/reconnaitre-refugies

du gouvernement soient spécialisées dans la rédaction de lois sur le déplacement interne.

En ce qui concerne le processus lui-même, le HCR et le MAHGC ont d'abord organisé conjointement un atelier sur la loi et les politiques en juillet 2018, auquel des PDI étaient invitées. Cet atelier a servi de point de départ aux consultations avec les PDI et les hauts fonctionnaires, pour les aider à mieux comprendre le processus de rédaction des lois sur les PDI et à approfondir leur base de connaissances pour qu'ils puissent participer de manière efficace et éclairée. Ensuite, un événement de « validation » a été organisé pour les fonctionnaires gouvernementaux afin d'affirmer l'importance du processus ; cette étape était primordiale pour nourrir la volonté politique vis-à-vis de cette loi. De plus, la participation des ministères de tutelle, tant au niveau technique que ministériel, a permis d'échanger sur les questions pratiques relatives à la coordination de la protection et de l'assistance aux PDI qui, à leur tour, ont favorisé l'élaboration des modalités institutionnelles telles que prévues par la loi nationale. La participation des PDI a ensuite été élargie grâce à des consultations dirigées dans tout le pays par le HCR auprès des communautés de PDI et d'accueil. Cette étape s'est avérée cruciale pour alimenter le projet de loi. Par exemple, ces consultations ont permis de mettre en évidence que les femmes allaient probablement rencontrer des difficultés à réclamer les possessions qu'elles avaient laissées derrière elle au cours du déplacement en raison de leur manque de papiers et de pratiques culturelles discriminatoires. En conséquence, des modalités de protection des droits de propriété des femmes ont été intégrées au projet de loi. Toutefois, à cause des conflits qui sévissaient dans certaines régions, il s'est avéré extrêmement difficile d'accéder véritablement aux communautés de PDI et d'accueil et de les consulter (un aspect pourtant vital pour que leurs perspectives et leurs priorités influencent l'élaboration et la mise en œuvre de la loi), tandis que l'insuffisance d'infrastructures et l'accès limité à Internet ont compliqué la tâche de collecte des données.

Ensuite, les consultations des parties prenantes organisées lors d'un événement de haut niveau en septembre 2018 ont abouti à la validation d'un avant-projet de loi nationale. Ces discussions portaient sur des questions relatives à la responsabilité de l'État, à la coordination de la protection et de l'assistance, et aux solutions durables. Les discussions sur la responsabilité de l'État se sont conclues par une

recommandation pour que le gouvernement joue un rôle plus important pour fournir protection et assistance. Cette recommandation a été liée aux besoins a) de permettre aux PDI de pouvoir choisir librement une solution durable, à savoir le rapatriement volontaire, l'intégration locale ou la réinstallation, et b) d'améliorer la sécurité et de renforcer l'État de droit pour garantir des rapatriements sûrs et dignes. En ce qui concerne la coordination, il a été observé qu'une approche à plusieurs niveaux était nécessaire pour fournir protection et assistance aux PDI. À cet égard, les consultations ont recommandé d'établir un mécanisme de coordination interministérielle, associé à des forums techniques et opérationnels intersectoriels de plus bas niveau pour résoudre la situation des PDI. En particulier, il a été souligné que le rôle de surveillance des institutions de défense des droits humains était essentiel pour établir un mécanisme de freins et de contrepoids.

Enfin, pour consolider encore davantage le processus participatif, le HCR, le MAHGC et l'Université de Juba ont coorganisé un séminaire pour sensibiliser le public à la loi sur les PDI et recueillir leurs rétroactions sur les questions de protection et d'assistance aux PDI. Ce séminaire a réuni plus de 70 participants issus des ministères de tutelle, de l'Assemblée législative nationale de transition (ALNT), de l'Union africaine, d'organisations régionales, d'agences de l'ONU, d'ONG nationales et internationales, d'organisations communautaires et confessionnelles, du monde universitaire, des médias nationaux et de l'Ordre des avocats du Soudan du Sud. Il est également prévu d'organiser des campagnes de sensibilisation une fois que le ministère de la Justice aura présenté la loi à l'ALNT en vue de sa promulgation en tant que projet de loi.

Comblent le manque de protection et de solutions

Le Soudan du Sud a adopté un cadre national pour le rapatriement, la réinstallation et la réintégration en 2017, qui établit le cadre de l'assistance humanitaire et de la reconstruction dans le pays. Le gouvernement l'a révisé en octobre 2019 mais, même s'il représente une étape importante dans la quête de solutions durables, il n'est pas aussi complet qu'un cadre juridique tel qu'envisagé par les Principes directeurs et la Convention de Kampala. L'élaboration d'une loi nationale sur le déplacement interne est donc venue au bon moment, d'autant plus que le pays venait d'adhérer à la Convention de Kampala, qui appelle les autorités nationales à promulguer

des lois ou modifier leur législation existante de manière à protéger et à porter assistance aux PDI (article III, 2). Comme la Convention de Kampala intègre les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays de 1998, sa transposition fournit une base juridique normative pour l'application de ces derniers de manière à répondre à la situation des PDI au Soudan du Sud. La loi nationale présente donc une opportunité unique de répondre de manière cohérente aux besoins de protection des PDI, en se basant sur une approche à la fois pangouvernementale et pansociétale.

Le projet de loi est innovant dans la mesure où il reprend les normes de référence internationales en matière de protection et les adapte aux conditions locales, par exemple en établissant des mesures de protection spéciale pour protéger les droits des femmes et des enfants en matière de logement, de terres et de propriété. Reconnaisant les difficultés d'atteindre des solutions durables dans le contexte actuel, la loi prévoit des approches pragmatiques, telles que des programmes en fonction des zones, des solutions transitoires et le recours à l'assistance monétaire pour renforcer la résilience des communautés. En parallèle aux Principes directeurs, la loi se concentre en particulier sur les solutions au déplacement interne en fournissant des options de rapatriement, d'intégration sur le lieu de déplacement ou de réinstallation dans une autre région du pays.

Le projet de loi est aussi profondément axé sur les solutions puisqu'il intègre les directives du cadre sur les solutions durables du Comité permanent interorganisations, ce qui le rend applicable dans le pays. Enfin, la loi établit un fonds de soutien à sa mise en œuvre (alimenté par l'affectation de 30 % des recettes pétrolières nationales), une approche nouvelle dans la région qui devrait pouvoir garantir que les interventions et les stratégies humanitaires axées sur les solutions à long terme soient financées par les ressources propres au pays, plutôt que de dépendre de financements externes. La loi nationale est donc alignée sur l'esprit du PMR et a le potentiel de renforcer la mise en œuvre du R-ARCSS pour une paix durable au Soudan du Sud.

Créer et entretenir la dynamique

Si l'on se penche sur le processus d'élaboration de la loi, il est intéressant d'observer que le Plan d'action du PD20 a joué un rôle essentiel pour galvaniser l'engagement multipartite en vue d'élaborer la loi nationale, et qu'il demeure un

important forum pour soutenir la promulgation du projet de loi par l'ALNT puis la mise en application de la loi. Le solide partenariat que le PD20 a établi avec le gouvernement du Soudan du Sud devrait d'ailleurs probablement favoriser cette mise en application.

Plus important encore, un cadre juridique national pour les PDI permet également de mieux faire comprendre que le gouvernement est le premier responsable devant la loi, ce qui l'oblige en grande partie à affecter les ressources nécessaires pour garantir protection et assistance aux PDI, y compris sous forme de solutions durables. Il sera aussi important de saisir les opportunités créées au niveau régional et mondial par la mise en œuvre de la Convention de Kampala et du PMR afin d'impulser la dynamique nécessaire à la mise en application de la loi. Enfin, bien que l'élaboration d'un projet de loi nationale représente une étape essentielle, il est vital que l'engagement et la dynamique soient maintenus afin de promulguer et mettre en application la loi, pour que les PDI soient véritablement protégés et aidés et pour qu'elles puissent véritablement trouver des solutions durables.

Chaloka Beyani *chalokabeyani@hotmail.com*
Professeur adjoint de droit international, LSE ; membre du groupe consultatif d'experts auprès du Groupe de haut niveau sur les déplacements internes du Secrétaire général ; ancien Rapporteur spécial du Secrétaire général pour les droits de l'homme des PDI ; expert du gouvernement et du HCR sur l'élaboration de la loi nationale pour la protection et l'assistance aux PDI au Soudan du Sud.

Gatwech Peter Kulang
gatwechkulang@yahoo.com.au
Sous-secrétaire, ministère des Affaires humanitaires et de la Gestion des catastrophes du Sud Soudan

Rose Mwebi *mwebi@unhcr.org*
Conseillère senior en politiques/humanitaire du HCR (détachée à l'IGAD)

Options d'accès à RMF

- Télécharger le numéro complet au format PDF ou uniquement certains articles individuels au format html ou PDF : www.fmreview.org/fr/issues
- Souscrivez à nos alertes électroniques (avec des liens vers les articles en ligne) : www.fmreview.org/fr/souscrivez-aux-alertes-e-mail
- Suivez-nous sur Twitter @FMReview ou Facebook www.facebook.com/FMReview/

Recourir à des approches collaboratives pour améliorer les données sur le déplacement interne

Devora Levakova, Adrián Calvo Valderrama, Jacques Ajaruvwa Wathum et Damien Jusselme

Il n'est pas possible de comprendre l'ampleur, la sévérité et la diversité des situations de déplacement interne, et encore moins d'y répondre de manière adéquate, sans données exactes et exhaustives. Les initiatives telles que le Plan d'action du PD20 offrent des exemples de bonnes pratiques qui permettent d'avancer sur cette question complexe.

Les gouvernements et les acteurs internationaux doivent pouvoir accéder à des données complètes et fiables pour éclairer les interventions, les politiques et les programmes, en particulier dans la quête de solutions durables face au déplacement interne. En dépit des nombreux défis, tels que l'utilisation de normes et de définitions divergentes, il existe de nombreux exemples de bonnes pratiques en matière de collecte, de diffusion et d'utilisation des données relatives au déplacement.

L'initiative du Plan d'action du PD20 a permis aux gouvernements et à un large éventail de parties prenantes mondiales de partager leur expertise et des bonnes pratiques précieuses, mais aussi de s'entraider pour renforcer leurs capacités. Le présent article donne des exemples concrets de bonnes pratiques au niveau mondial, provenant de la République centrafricaine et de la Somalie, que ce soit pour surmonter les défis liés spécifiquement aux données sur le déplacement interne ou pour aider les gouvernements et les autres acteurs à utiliser les données produites. Ces trois exemples démontrent l'importance de la collaboration et de l'établissement de normes au niveau mondial et national pour s'assurer que les données sur le déplacement interne sont pertinentes et de bonne qualité, de manière à éclairer les activités visant à corriger les causes et les impacts du déplacement et à trouver des solutions durables.

Conceptualiser les mesures et les indicateurs

De par leur nature même, les situations de déplacement interne sont variées et multidimensionnelles, et il reste difficile de mettre en pratique les cadres établis au niveau international, tels que les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays et le Cadre conceptuel sur les solutions durables pour les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays de l'IASC. Il est particulièrement compliqué de mesurer la réalisation de solutions durables, tant au niveau

technique qu'au niveau pratique. Cette situation a contribué au développement de différentes approches et de pratiques divergentes.

Le Groupe d'experts sur les statistiques relatives aux réfugiés et aux PDI (EGRIS) est l'une des initiatives les plus solides ayant vu le jour en vue de combler cet écart.¹ Depuis 2016, l'EGRIS travaille de manière collaborative à l'élaboration de recommandations (destinées aux systèmes statistiques nationaux) pour la mise en œuvre de mesures harmonisées du déplacement forcé sur l'ensemble du spectre de la mobilité humaine. Les recommandations internationales sur les statistiques relatives aux PDI (IRIS),² élaborées par le sous-groupe chargé des PDI de l'EGRIS³ et avalisées par la Commission de statistique de l'ONU en mars 2020, fournissent un cadre internationalement approuvé pour les statistiques relatives aux PDI. Ces recommandations incluent également des directives, basées sur le cadre de l'IASC, expliquant comment mesurer la mise en place de solutions durables à des fins statistiques.⁴

Ces recommandations reconnaissent qu'il est extrêmement difficile d'élaborer une mesure statistique pour une question aussi complexe que les solutions durables. Cette mesure doit trouver le bon équilibre entre l'inclusion d'éléments substantiels pertinents et la possibilité de s'appliquer à un large éventail de contextes de déplacement à travers le monde, tout en restant réaliste dans sa mise en œuvre. C'est pourquoi l'un des principaux points de discussion lors de l'élaboration de cette mesure portait sur l'identification des aspects les plus essentiels en matière de déplacement, en se concentrant sur les vulnérabilités liées au déplacement reprises par les huit critères de l'IASC5 mais également en prenant en compte l'emplacement physique des PDI (c'est-à-dire le lieu de déplacement, le lieu du retour et les autres lieux d'installation). L'emplacement physique est important pour dresser des comparaisons avec la communauté non déplacée, notamment pour distinguer les besoins et les vulnérabilités des PDI spécifiquement liés



HCC/ Mustafa Saieed

Familles déplacées par la sécheresse en Somalie.

à leur déplacement et ceux qu'ils partagent avec les populations non déplacées.

Tenant compte de ces éléments ainsi que de la variabilité des ressources et des capacités statistiques disponibles dans les contextes de déplacement interne, IRIS propose une mesure composite qui évalue principalement les vulnérabilités essentielles liées au déplacement pour savoir si elles ont été surmontées en se basant sur cinq des huit critères de l'IASC. Cependant, il est également crucial de mesurer d'une manière générale les progrès réalisés en vue de la mise en place de solutions durables pour les PDI afin d'éclairer les programmes et les interventions, et c'est pourquoi IRIS recommande également que la mesure des progrès prenne en compte l'ensemble des huit critères de l'IASC.

À ce jour, aucun ensemble mondial d'indicateurs n'a été élaboré. Cela signifie donc qu'à l'avenir, il existe une opportunité de peaufiner la méthodologie en réalisant davantage de tests et en poursuivant la collaboration entre les gouvernements et les organisations internationales.

Atelier collaboratif sur les méthodes de collecte de données en RCA

Le besoin de données fiables et de bonne qualité sur les personnes touchées par le déplacement a été reconnu de manière unanime lors du processus de planification humanitaire de 2019 en République Centrafricaine (RCA). Toutefois, des différences semblaient apparaître

dans la compréhension de certains concepts de base liés au déplacement interne. La complexité de la crise humanitaire en RCA, où plusieurs types de déplacement coexistent dans les mêmes zones et en même temps, a prouvé à quel point il était nécessaire que toutes les parties prenantes aient une compréhension commune des définitions et des concepts.

En janvier 2019, l'initiative PD20 a organisé un atelier en RCA qui a réuni des représentants des communautés concernées, d'administrations locales et nationales, d'organisations humanitaires et de développement et d'organisations de la société civile, en vue de discuter d'une amélioration de la qualité des données sur le déplacement interne. Les participants ont ainsi pu aboutir à une compréhension commune des concepts de base du déplacement interne et de la nécessité de suivre le

nombre total de personnes dans une situation de déplacement à un moment donné, ainsi que l'évolution de ce nombre sur une période définie, afin de mieux comprendre les dynamiques du déplacement et, par là-même, de pouvoir déployer une intervention et une assistance adaptées pour garantir la protection.

Ils ont également convenu d'un plan d'action pour améliorer la qualité des données sur le déplacement interne en RCA. Dans le cadre de ce plan, ils ont élaboré une procédure opérationnelle standard (SOP) qui introduisait, entre autres, des critères d'arbitrage pour aider à résoudre les conflits actuels/potentiels entre les sources d'informations au moment de la compilation des données, et une méthodologie de ventilation des données par âge et par sexe tant pour les PDI établis dans des camps que pour les PDI vivant chez une famille d'accueil. Cette procédure présente également un système de validation et de publication des données, accompagné de responsabilités clairement attribuées. Elle souligne l'importance de poursuivre la collaboration entre les parties prenantes concernées pour garantir la fiabilité et l'exhaustivité des données en RCA.

Planification de solutions durables : le profilage à Mogadiscio, en Somalie

Le profilage des installations informelles de Mogadiscio, réalisé en 2015-16, est un exemple de collecte de données collaborative en vue d'identifier des solutions durables dans un

novembre 2020

www.fmreview.org/fr/reconnaitre-refugies

contexte de déplacement prolongé. Depuis plusieurs décennies, les conflits armés, conjugués à des sécheresses et des inondations sévères et récurrentes, sont un moteur du déplacement en Somalie. Établies dans les installations urbaines informelles en périphérie de Mogadiscio, la capitale, les PDI semblent rencontrer des difficultés différentes de celles auxquelles se heurtent les populations non déplacées dans ces mêmes installations. Toutefois, étant donné le peu de données disponibles sur l'expérience des populations déplacées, des partenaires des administrations fédérales et municipales et des acteurs de l'humanitaire ont conduit un exercice de profilage en 2014-15 afin de comprendre pleinement la situation des déplacements dans la ville et d'éclairer la planification de politiques et de programmes axés sur des solutions durables.⁶ L'objectif était de fournir des estimations ventilées du nombre de PDI établies dans les installations informelles, d'analyser l'historique de leur déplacement et d'examiner les compétences, les capacités, les besoins spécifiques et les mécanismes d'adaptation qui influencent les décisions des familles quant à leur propre avenir.

Les résultats du profilage ont directement alimenté les plans de développement de niveau local et national, ainsi que les stratégies de solutions durables. Ils ont éclairé l'établissement de l'Initiative pour des solutions durables pour les PDI somaliennes et l'inclusion, pour la première fois, de la question du déplacement interne dans le Plan national de développement du pays (2017). En outre, le profilage a éclairé la création d'un groupe de travail dirigé par le maire de Mogadiscio et fourni les données de référence pour la Stratégie quinquennale pour des solutions durables (2020) de la ville.⁷ Enfin, cet exercice a permis de nouer un dialogue avec les acteurs du développement, qui ont fini par reconnaître le déplacement comme un facteur d'appauvrissement et comprendre l'importance du rôle des municipalités dans la mise en œuvre de solutions durables – ce qui a ouvert les portes à des levées de fonds dans les secteurs de l'humanitaire et du développement.

Conclusion

Les exemples présentés ici ne sont que quelques-unes des nombreuses initiatives visant à combler les carences des données sur le déplacement interne afin de parvenir à une compréhension commune et prévenir et résoudre ce phénomène. Il faudrait dorénavant élargir ces initiatives, ainsi que les autres, et/ou capitaliser sur celles-ci pour optimiser leur impact. L'immense complexité

du déplacement interne dissuade souvent le dialogue et l'action. Toutefois, même s'il n'est pas possible de s'attaquer simultanément à tous les problèmes, ces exemples démontrent qu'en s'attaquant aux défis les plus importants de manière collaborative, il est possible de créer une base solide pour identifier des solutions concrètes, efficaces et durables au déplacement interne.

Les gouvernements et les acteurs internationaux devraient poursuivre sur cette lancée et chercher dorénavant à renforcer leur collaboration pour peaufiner et mettre en œuvre des méthodologies et des approches standardisées. Par ailleurs, ils devraient faire participer les communautés touchées à toutes les étapes des processus de collecte et d'analyse des données et affecter les ressources nécessaires au renforcement des capacités pour produire des données exhaustives et de bonne qualité sur les PDI qui soient à la fois utilisables par diverses parties prenantes et utiles pour la prise de décisions.

Devora Levakova levakova@jips.org

Conseillère en profilage, JIPS www.jips.org

Adrián Calvo Valderrama adrian.calvo@idmc.ch

Coordinateur principal du suivi, IDMC
www.internal-displacement.org

Jacques Ajaruvwa Watham ajaruvwa@unhcr.org

Coordinateur principal du Groupe chargé de la protection, HCR-RCA www.unhcr.org

Damien Jusselme djusselme@iom.int

Coordinateur régional de la matrice de suivi des déplacements pour l'Afrique centrale et occidentale, OIM <https://displacement.iom.int>

1. bit.ly/EGRIS

2. bit.ly/IDPStatistics-IRIS

3. Dans le cadre de l'EGRIS, le sous-groupe de travail sur les PDI était dirigé par le JIPS, avec l'appui de la Division de statistique de l'ONU, du Bureau central de statistique de Norvège et de l'IDMC, et se composait de représentants des bureaux nationaux de statistique de 15 États membres et d'experts issus d'organisations régionales et internationales.

4. IASC (2010) *Cadre conceptuel sur les solutions durables pour les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays* bit.ly/IASC-fr

5. Voir note 4, p. 29.

6. Avec l'appui technique du JIPS, cet exercice était dirigé par l'agence somalienne de gestion des catastrophes du ministère de l'Intérieur et des Affaires fédérales, l'administration régionale de Banaadir et le groupe de travail sur le profilage du Groupe sectoriel de la protection, composé des organisations suivantes : HCR, DRC, OIM, OCHA, NRC, IRC, SSWC, ORDO, HINNA, ELMAN, Mercy Corps, DBG, Save the Children, REACH et le Groupe des abris.

7. La Stratégie pour des solutions durables est élaborée pour l'autorité régionale de Banaadir / la municipalité de Mogadiscio.

Ouganda : Atténuation des risques de déplacement dans les zones sujettes aux glissements de terrain

L'Ouganda a conduit un exercice de profilage des aléas naturels sur la totalité de son territoire, et compilé une base de données (sous l'égide du Bureau du Premier ministre) qui inclut les renseignements biométriques des habitants des zones sujettes aux glissements de terrain. Ces données sont utilisées pour mettre en œuvre un programme sur dix ans qui vise à réinstaller les ménages, sur une base volontaire, depuis les zones à risque élevé du mont Elgon vers les zones plus sûres du district de Bulambuli. Dans le cadre de ce programme, les autorités acquièrent et développent des terrains destinés à la réinstallation, sur lesquels ils encouragent les résidents exposés à un risque élevé de déplacement à se réinstaller. Ce projet se base sur une approche pangouvernementale impliquant tous les ministères compétents, et tous les contrats de construction et de prestation de services restent dans la sphère publique. Les autorités publiques fournissent les logements, l'infrastructure, les services et les activités génératrices de revenus, et elles labourent, au départ, les terres destinées à la communauté. En octobre 2019, environ 240 ménages avaient été réinstallés.¹

1. bit.ly/GPC-IGAD-Oct2019

Colombie : Ventiler les données pour illustrer les progrès vers des solutions durables

Le Registre des victimes de Colombie est un registre public recueillant des informations sur plus de 9 millions de personnes dont les droits ont été violés en conséquence des conflits armés et de la violence depuis 1985, parmi lesquelles se trouvent plus de 8 millions de personnes déplacées de l'intérieur. Ce registre est un outil technique et administratif conçu pour aider les victimes à obtenir une assistance et des réparations. Comme il saisit et catégorise les besoins des PDI en les différenciant de ceux des victimes d'autres crimes, ce registre est également utilisé pour élaborer des politiques publiques et soutenir des solutions durables pour les PDI. À ce jour, près de 6 000 ordonnances de restitution des terres ont été émises et, selon l'Unité des victimes, 1 156 401 compensations monétaires ont été versées aux victimes, dont la moitié sont des PDI. Ce registre permet également de porter assistance et d'offrir des réparations aux communautés victimes de dommages collectifs ou de violations perpétrées dans le cadre de violences ou de conflits.



Alba Pinto a perdu son mari et trois enfants dans les conflits armés de Colombie. Aujourd'hui, elle vit à Nueva Esperanza, la première installation informelle à avoir été légalisée dans la région de Putumayo.

novembre 2020

www.fmreview.org/fr/reconnaitre-refugies

HCR/Abraham Al-Ja'adi

Un site pour les familles déplacées de l'intérieur dans le district d'Abs du gouvernorat de Hajjah au Yémen.

Yémen : Affectation de terres par les administrations locales au bénéfice de PDI expulsées des installations informelles

Après avoir hébergé de manière informelle 109 familles déplacées de l'intérieur sur ses terres dans le gouvernorat d'Aden pendant près d'un an, une propriétaire privée a informé les PDI de son souhait de retrouver l'usage de ses terres. L'Unité exécutive pour les PDI (l'agence publique responsable de la protection et de l'assistance aux PDI) a alors négocié avec la propriétaire pour permettre aux PDI de rester sur ses terres jusqu'à ce qu'une solution de rechange soit disponible. En six mois, les PDI ont été réinstallées vers un site urbain nouvellement desservi, jouissant ainsi d'une meilleure sécurité foncière, dans un autre district du gouvernorat d'Aden. Cet exemple a mis en lumière les difficultés rencontrées par les PDI établies dans des installations informelles ; le besoin d'identifier des terres et des logements comme solutions pour les PDI risquant l'expulsion ; le rôle crucial des administrations locales pour trouver des solutions en partenariat avec les acteurs internationaux ; et l'importance de planifier la réinstallation, en y incluant la communauté d'accueil locale. Les directives techniques et l'assistance financière internationales ont joué un rôle essentiel pour identifier et faciliter les étapes de la transformation des terres en une installation viable et bien desservie.

El Salvador : Une nouvelle loi sur la protection des PDI

En 2020, le Salvador, avec le soutien du HCR et d'organisations de la société civile, a adopté une nouvelle loi sur le déplacement interne qui s'aligne sur les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays.¹ Une décision du Tribunal constitutionnel de 2018 qui ordonnait au Parlement de formuler sous six mois des réglementations spéciales à propos de la protection des PDI, a servi de catalyseur principal à ce processus.² Les échéances fixées et les mécanismes de suivi établis par le Tribunal constitutionnel ont fait pression sur le Parlement et l'Exécutif. Les autres facteurs suivants ont joué un rôle central dans l'adoption de la loi : échange de bonnes pratiques avec la Colombie et le Honduras ; mobilisation de la volonté politique par le biais d'un vaste forum ; lobbying et événements médiatiques par les institutions publiques, la société civile et d'autres acteurs ; constitution d'une équipe technique chargée de la rédaction du projet de loi, comprenant des experts internationaux ; et participation des représentants de PDI et de la société civile à des réunions avec l'Exécutif, ainsi que par le biais de témoignages écrits transmis à la Commission sur les questions législatives et constitutionnelles.

1. El Salvador: Ley especial para la atención y protección integral de personas en condición de desplazamiento forzado interno, 23 janvier 2020 www.refworld.org/es/docid/5e691b974.html

2. El Salvador: Sentencia sobre desplazamiento forzado (Amparo 411-2017), 13 juillet 2018 www.refworld.org/es/docid/5b4f72e54.html

Donner priorité à la participation des PDI dans la quête de solutions

PD20 Colombie

Il faut préserver et même élargir les espaces participatifs, comme ceux qui ont été mis en place dans le cadre de l'initiative PD20 en Colombie, pour permettre aux PDI de travailler directement avec les décideurs locaux et nationaux afin d'identifier et de saisir les opportunités pour des solutions durables.

Alors que la Colombie poursuit la mise en œuvre de son processus de paix, les violences et les conflits persistent le long de la côte pacifique et dans les régions frontalières avec l'Équateur et le Venezuela. En conséquence, environ 100 000 nouveaux déplacements ont eu lieu chaque année depuis la signature de l'accord de paix en 2016. Selon l'Unité des victimes de Colombie, établie en 2011 avec le mandat d'enregistrer les victimes des conflits armés, plus de 8 millions de personnes ont été déplacées à l'intérieur du pays depuis 1985.

La Colombie dispose d'un cadre juridique et institutionnel particulièrement sophistiqué pour aider et protéger les personnes déplacées par les conflits, y compris la loi 387 de 1997 sur les personnes déplacées, la loi 1448 de 2011 sur les victimes des conflits armés et le processus de restitution des terres, et la décision T025 de 2004 du Tribunal constitutionnel, toujours en vigueur, qui exhorte les institutions compétentes à garantir les droits des PDI. À l'heure actuelle, la légalisation des installations informelles est un élément important du Plan national de développement de Colombie¹ qui bénéficie non seulement aux communautés vulnérables en milieu urbain, mais aussi aux PDI, aux réfugiés et aux migrants qui résident dans ces installations. Toutefois, en dépit de ces avancées importantes, il reste encore beaucoup à faire pour permettre à la majorité des PDI de Colombie de trouver une solution durable.

En 2018, à l'occasion du 20^e anniversaire des Principes directeurs des Nations Unies relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays, un Plan d'action du PD20 a été lancé pour mobiliser et soutenir les efforts mondiaux visant à réduire le déplacement interne et porter assistance aux PDI. En Colombie, un groupe d'agences et d'organisations internationales a élaboré son propre Plan d'action du PD20 pour le pays.² Dans le cadre de cette initiative, des événements de haut niveau ont été organisés en 2018 et 2019 pour susciter un regain d'intention sur la question du déplacement interne dans le pays. Un dialogue direct avec les PDI et les

dirigeants des zones touchées par les conflits a été établi de manière à donner davantage de visibilité à leurs difficultés quotidiennes et à donner un nouveau souffle à la quête de solutions.

Dialogue et plaidoyer

Les partenaires du PD20 en Colombie se sont donnés comme priorité d'offrir aux PDI une plate-forme pour exprimer leurs préoccupations aux autorités et proposer des solutions pour avancer. Une série d'événements a été organisée en 2018 et 2019, dont les suivants :

- deux réunions d'échange entre les membres du PD20 en Colombie et des dirigeants d'organisations de défense des droits humains, des PDI et des fonctionnaires publics chargés des droits humains à Bogotá.
- un forum public national sur le déplacement, en collaboration avec le journal national *El Espectador* et avec la participation de représentants des populations les plus touchées par les conflits armés, des autorités nationales, d'ONG, d'agences de l'ONU et de la société civile.
- un forum local dans le département de Nariño qui, en pleine campagne électorale pour l'élection de gouverneurs et de maires, est parvenu à réunir cinq candidats pour débattre avec des leaders, des représentants de la société civile et des représentants d'institutions locales ; l'objectif de cet événement était de faciliter le dialogue direct entre les candidats et les dirigeants des PDI, et promouvoir l'inclusion de politiques publiques relatives aux PDI dans leurs plans une fois élus.

Grâce à ces événements, les PDI ont pu véritablement se faire entendre et ainsi favoriser une prise de conscience quant aux risques continus auxquels ils sont exposés en matière de protection et débattre des mesures à prendre pour les réduire. Pendant ces événements, les PDI se sont exprimées ouvertement et ont offert leurs propres idées pour trouver des solutions

novembre 2020

www.fmreview.org/fr/reconnaitre-refugies

au déplacement interne. En particulier, elles ont lancé un appel ferme et déterminé : « Ne nous abandonnez pas à notre propre sort ». Elles ont également pu contribuer concrètement aux plans de développement local tout en défendant l'intégration des politiques publiques relatives aux PDI qui avaient été approuvées dans ces plans. Et dans le cas de Nariño, les PDI sont même parvenues à faire en sorte que la campagne électorale prenne en compte leurs enjeux.

En conclusion, cette série d'événements du PD20 a permis de mettre en lumière les besoins suivants :

- promouvoir et renforcer la coordination interorganisations afin d'apporter une réponse complète aux déplacements et, en particulier, de favoriser la quête de solutions ;
- renforcer la présence des institutions publiques dans les zones difficiles d'accès et celles où les urgences sont récurrentes ; et
- prioriser et renforcer la fourniture de biens et services dans les territoires accueillant des PDI et des réfugiés et migrants vénézuéliens, puisque ces populations sont exposées aux mêmes risques et aux mêmes conséquences des conflits et des violences.

Les partenaires du PD20 en Colombie ont pour objectif commun d'améliorer la visibilité et la participation des communautés et des personnes touchées par les conflits. Cette approche aidera, à son tour, à soutenir plus efficacement les efforts des autorités pour trouver des réponses adaptées et fructueuses face au déplacement interne – de la prévention jusqu'à la protection et aux solutions.

Il faut donc préserver mais aussi élargir les espaces participatifs, tels que ceux organisés sous les auspices du PD20 en Colombie. Conformément aux Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays et en appui au cadre normatif et institutionnel de Colombie en matière de déplacement interne, il faut aider les PDI à travailler directement avec les décideurs locaux et nationaux pour identifier et saisir les opportunités de solutions durables.

PD20 Colombie echeverr@unhcr.org

1. *Plan Nacional de Desarrollo 2018–2022 Pacto por Colombia, pacto por la equidad* bit.ly/Colombia-PND

2. Le PD20 Colombie se compose du Bureau du coordinateur résident, du HCR, de l'OIM, du PNUD, du CNR, de JRS COL, d'OCHA et de RET International.

Réflexions sur les expériences des États dans la région IGAD

Charles Obila et Ariadna Pop

Dans le cadre d'échanges bilatéraux organisés en 2019, les États de la région IGAD se sont penchés sur les besoins à combler pour répondre plus efficacement aux niveaux élevés de déplacement interne.

Le déplacement interne est une préoccupation majeure dans la région IGAD. Dans ce bloc commercial composé de huit pays¹, la population des personnes déplacées de l'intérieur (PDI) a connu une augmentation importante depuis 2014, principalement en raison des conflits au Soudan du Sud et en Éthiopie. Fin 2019, dans la région, on estimait le nombre de personnes déplacées de l'intérieur en conséquence des conflits et des violences à près de 8 millions. En outre, on estimait que 1 753 000 personnes avaient été déplacées par les catastrophes, principalement en Somalie, au Kenya et en Éthiopie.²

Les catastrophes provoquées par des sécheresses, des inondations et des glissements de terrain sont actuellement les principaux

moteurs du déplacement à Djibouti, au Kenya et en Ouganda. Les catastrophes provoquent également des déplacements en Éthiopie, en Somalie, au Soudan du Sud et au Soudan, mais les conflits y demeurent les principaux moteurs du déplacement interne, souvent dans des situations prolongées.

L'Union africaine a déclaré l'année 2019 comme l'Année des réfugiés, des rapatriés et des personnes déplacées de l'intérieur. Cette année marquait également le 50e anniversaire de la Convention de l'Organisation de l'unité africaine régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique (Convention de l'OUA sur les réfugiés) ainsi que le 10e anniversaire de la Convention de l'Union africaine pour la protection et l'assistance

aux personnes déplacées de l'intérieur en Afrique (Convention de Kampala).

Il semblait donc approprié que l'IGAD (en collaboration avec l'initiative du PD20 et avec l'appui du Groupe mondial de la protection, du Gouvernement suisse et de la Commission de l'Union africaine) organise en octobre 2019 une rencontre pour favoriser l'échange d'expériences en appui à la résilience et à la quête de solutions durables face au déplacement interne. Cet échange s'est tenu dans le cadre du Processus consultatif régional de l'IGAD sur la migration, une plate-forme de dialogue ouverte et destinée à faire avancer les questions migratoires, et a réuni plus de 100 fonctionnaires gouvernementaux, représentants d'organes nationaux des droits humains, experts, humanitaires, acteurs du développement et bailleurs. Cet article décrit certains des résultats et des enseignements tirés de ces discussions.

L'importance des cadres normatifs

L'IGAD organise des séminaires annuels conjoints à propos de la Convention de Kampala en collaboration avec le Comité international de la Croix-Rouge, l'UAC et des agences de l'ONU. Ces séminaires servent de plate-forme pour promouvoir la ratification et la mise en œuvre de la Convention par les États membres de l'IGAD et pour discuter des outils et des systèmes de soutien disponibles pour les aider à atteindre cet objectif. Lors de l'échange régional annuel de 2019, les débats ne se sont pas seulement limités à la Convention de Kampala et ont couvert également les systèmes d'alerte rapide, la consolidation de la paix, la collecte de données, le financement et les approches pour des solutions durables au niveau national et infranational. Ces séminaires et ces échanges annuels, au cours desquels les États membres sont encouragés à mettre en avant leurs progrès en matière de réponse apportée aux besoins de protection et d'assistance des PDI, créent une saine compétition qui exerce une influence positive sur les États membres.

L'un des résultats les plus encourageants de l'échange régional de 2019 était de constater le consensus général sur l'importance d'adopter et de mettre en œuvre des lois, des politiques et des décrets pour répondre aux déplacements internes. Les cadres normatifs aident à clarifier les responsabilités des gouvernements, à définir le rôle des intervenants et à améliorer la prévisibilité des actions humanitaires et de développement en institutionnalisant les modalités de collaboration. Ils définissent

également les droits des PDI et les mesures à prendre pour garantir leur pleine protection. En conséquence, l'une des séances de discussion était consacrée aux lois et aux politiques afin de faciliter l'échange d'expériences en matière d'élaboration et de mise en œuvre de lois et de politiques relatives au déplacement interne.

Les États membres de l'IGAD ont adopté des approches diverses et se trouvent à des phases différentes de l'élaboration des cadres visant à répondre aux besoins des PDI dans leur pays. Au niveau régional, la Convention de Kampala est le seul instrument régional juridiquement contraignant en matière de déplacement interne, et tous les États membres de l'IGAD ont affirmé leur engagement politique à faire progresser ses objectifs. En date d'octobre 2019, Djibouti, le Soudan du Sud, la Somalie et l'Ouganda avaient ratifié cette convention. L'Éthiopie, qui l'avait déjà signée à l'époque, l'a depuis ratifiée. Quant au Kenya et au Soudan, ils ne l'ont pas encore signée.

Le Kenya, le Soudan du Sud, le Soudan et l'Ouganda sont également parties au Pacte sur la sécurité, la stabilité et le développement dans la région des Grands Lacs, qui inclut un Protocole sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en interne ainsi qu'un Protocole sur les droits à la propriété des rapatriés. De plus, la plupart des États membres de l'IGAD se sont dotés de lois, de politiques ou de cadres relatifs au déplacement interne.

En plus de la nécessité de se doter de lois et de politiques adaptées pour répondre aux déplacements internes, les participants à l'atelier ont également convenu que leur mise en œuvre était essentielle. Ici, les États membres de l'IGAD ont mis en lumière plusieurs défis, dont les problèmes de sécurité, des capacités institutionnelles limitées, le manque de ressources et de terres à affecter, la lassitude des bailleurs de fonds, l'insuffisance des données sur les profils de PDI et de rapatriés, l'engagement limité des acteurs publics et l'accès limité aux technologies qui pourraient aider à prévenir les déplacements (par exemple, pour l'évaluation des risques naturels).

Les efforts déployés pour surmonter ces obstacles incluent le Plan d'action de Harare de 2017, le premier plan d'action visant à faciliter la mise en œuvre de la Convention de Kampala. En plus d'établir des cadres, ses objectifs consistent à promouvoir et renforcer les mesures régionales et nationales pour prévenir ou éliminer les causes profondes du déplacement interne et fournir des solutions

novembre 2020

www.fmreview.org/fr/reconnaitre-refugies

durables ; promouvoir les obligations et les responsabilités des États parties ; et identifier les obligations, les rôles et les responsabilités spécifiques des groupes armés, des acteurs non étatiques et des autres acteurs concernés, dont les organisations de la société civile. La mise en œuvre du plan d'action de Harare a franchi plusieurs étapes clés, dont l'adoption de la loi-type de l'UA sur le déplacement interne³ datant de 2018, et l'établissement d'une conférence des États parties pour vérifier et favoriser la conformité de la part des États membres de l'UA.

Au niveau national, la Somalie et l'Éthiopie ont mis en place des initiatives pour des solutions durables (ISD) qui visent à faciliter l'action collective et la coopération entre les autorités publiques aux échelons national, régional et local et la communauté internationale (ONU, ONG internationales et nationales et bailleurs de fonds). Ces ISD favorisent l'appropriation et le leadership politiques au niveau le plus élevé, garantissent la participation des communautés et mettent en relation les acteurs nécessaires des secteurs de l'humanitaire, du développement et de la paix pour appuyer des solutions durables pour les PDI au niveau législatif, institutionnel, des politiques, de la planification et des opérations. Les ISD déployées en Somalie et en Éthiopie ont facilité la ratification de la Convention de Kampala et la rédaction de politiques nationales et sous-nationales relatives aux PDI. Elles ont également aidé les différentes parties prenantes à parvenir à une compréhension commune et à utiliser des outils méthodologiques communs.

Centralité du gouvernement et coordination multipartite

Un consensus est apparu autour de la nécessité de désigner un point focal au sein du gouvernement pour que ce dernier puisse agir avec leadership, ce qui est indispensable pour identifier, coordonner et mettre en œuvre des solutions durables face aux déplacements internes. Il est important de désigner ce point focal car il permet de clarifier les responsabilités institutionnelles et de renforcer la redevabilité du gouvernement.⁴ Et il est essentiel que le gouvernement fasse preuve de leadership pour que la coordination soit efficace, aussi bien verticalement (entre les échelons national, sous-national et local) et horizontalement (entre les ministères et autres institutions compétentes). Tous les États membres de l'IGAD endossent ce rôle de coordination, quoique de manières différentes.

Le Soudan nous offre un exemple de coordination multipartite particulièrement efficace, dans le cadre de laquelle les autorités nationales et les pouvoirs publics locaux, la société civile nationale et locale, le secteur privé et la communauté internationale (dont l'ONU, des banques de développement, des bailleurs de fonds et des ONG internationales) participent conjointement à des activités de planification, de programmation et de mise en œuvre par le biais de ce que l'on appelle les « fonctions de liaison avec l'État ».

Les activités conjointes encouragent toutes les parties à orienter leurs efforts en faveur de la prévention des conflits et de la construction de la paix, notamment en poursuivant les activités humanitaires et les investissements pluriannuels en faveur de la résilience. Néanmoins, comme nos discussions l'ont révélé, la nature de courte durée des financements et le contexte difficile de la levée de fonds menacent la durabilité des impacts.

Durabilité des financements

Le degré de priorité qu'un gouvernement accorde aux financements destinés aux PDI indique à la fois son niveau de sensibilisation et son engagement vis-à-vis de ces populations. Les participants à la réunion d'échange régionale ont souligné que les gouvernements doivent affecter suffisamment de fonds pour soutenir les programmes qui protègent les civils contre le déplacement, qui aident et protègent les PDI durant le déplacement et qui créent des conditions propices aux solutions durables.

Deux recommandations clés sont ressorties de la réunion : premièrement, veiller à mettre suffisamment de ressources à disposition par le biais des budgets nationaux et sous-nationaux et des plans nationaux de développement ; et deuxièmement, promouvoir et mobiliser des financements pluriannuels flexibles supplémentaires destinés à des programmes visant toutes les phases du déplacement interne, depuis la prévention jusqu'aux solutions durables.

Disponibilité de données fiables

Dans la région IGAD, il demeure difficile de collecter des données de bonne qualité sur les PDI et les communautés touchées par le déplacement en vue de planifier des solutions durables. Les données disponibles sont insuffisantes et ce, pour plusieurs raisons.

Premièrement, les données actuellement collectées sur le déplacement visent

principalement à éclairer les interventions humanitaires, et les systèmes de données sont conçus en vue de cet objectif. Les participants ont généralement convenu que les systèmes de données sur le déplacement doivent mieux correspondre aux interactions entre humanitaire, développement et paix/construction de l'État afin de contribuer à la prévention et à la résolution des déplacements prolongés et de favoriser une (ré)intégration durable. Ils ont également souligné qu'il était crucial d'adopter des systèmes de données qui répondent aux besoins en informations de façon longitudinale et à long terme afin de mieux comprendre les profils et les enjeux des PDI en utilisant un système de données multipartite plutôt que les systèmes actuels axés sur l'humanitaire et spécifiques à chaque organisation. Cela impliquerait par exemple d'intégrer les données sur le déplacement au système statistique national.

Deuxièmement, au niveau opérationnel, les organisations conduisent des évaluations pour elles-mêmes plutôt que pour des objectifs communs, en appliquant différentes méthodologies et en produisant des données de qualité variable.

Troisièmement, il existe également un manque d'outils communs et de processus harmonisés pour évaluer la contribution des programmes de solutions durables et les autres résultats collectifs plus généraux.

Quatrièmement, dans la mesure où les données sur les PDI sont principalement collectées par des ONG et des agences de l'ONU, il a été souligné que la crédibilité des statistiques sur les PDI était parfois mise en doute puisque, comparativement, peu de données sont actuellement produites par les gouvernements, et les statistiques existantes sont donc rarement utilisées ou citées.

Enfin, il est rare que les données soient collectées dans les zones reculées. Il en résulte une compréhension fragmentée et incomplète du déplacement interne, y compris des besoins des PDI en matière de protection et d'assistance.

Des efforts sont toutefois en cours dans la région pour améliorer la disponibilité et l'utilité des données. Par exemple, l'Éthiopie et le Soudan travaillent en coordination avec la Matrice de suivi des déplacements de l'OIM afin de partager et de compiler conjointement des données sur les déplacements, y compris des évaluations saisonnières multisectorielles. Parallèlement, la Somalie développe actuellement des données d'enregistrement pour les PDI en partenariat avec plusieurs

parties prenantes, et a introduit des indicateurs sur le déplacement dans son Plan national de développement III, lesquels sont alignés sur les objectifs de développement durable de l'ONU.

Conclusion

Alors que l'échange entre pays de l'IGAD organisé en octobre 2019 a offert une plateforme permettant de partager les expériences et l'expertise pour soutenir la résilience et les solutions durables face aux déplacements internes, davantage d'efforts doivent être déployés pour suivre les domaines de mise en œuvre dans chaque État membre. En particulier, ces efforts doivent se concentrer sur l'importance d'adopter et de mettre en œuvre des lois, politiques et décrets relatifs au déplacement interne ; sur l'établissement d'un solide leadership par les autorités et d'une coordination multipartite efficace ; sur la mise à disposition de ressources de financement suffisantes et flexibles ; et sur l'amélioration de la disponibilité et de l'utilité des données. Qui plus est, les parties prenantes ont convenu de souscrire à une approche à long terme du déplacement interne et de sa résolution en intégrant cette question à leurs plans et politiques de développement national. À cet égard, leurs objectifs incluent d'aider les PDI à retrouver leur niveau de productivité, d'ouvrir des dialogues pacifiques pour faciliter la cohésion sociale, de réduire les conflits grâce à l'introduction de mécanismes améliorés d'alerte rapide, d'anticiper et réduire les impacts des catastrophes naturelles, d'élaborer des mécanismes d'intégration des PDI, de se concentrer sur la question de la sécurité foncière et de soutenir les communautés accueillant les PDI.

Charles Obila *Charles.Obila@igad.int*

Agent chargé de la migration, IGAD

<https://igad.int/divisions/health-and-social-development>

Ariadna Pop *ariadna.pop@eda.admin.ch*

Agent diplomatique, Département Fédéral des Affaires étrangères de la Suisse bit.ly/DFAE-Suisse

1. Les huit membres de l'Autorité intergouvernementale pour le développement ou IGAD (Intergovernmental Authority on Development) sont Djibouti, l'Éthiopie, l'Érythrée, le Kenya, l'Ouganda, la Somalie, le Soudan et le Soudan du Sud.

2. IDMC (2020) Global Report on Internal Displacement 2020 www.internal-displacement.org/global-report/grid2020

3. Loi-type de l'Union Africaine sur le déplacement interne www.refworld.org/docid/5afc3a494.html

4. Brookings Institute (2016) « Assessing National Approaches to Internal Displacement: Findings from 15 Countries » bit.ly/2011-Ch1

novembre 2020

www.fmreview.org/fr/reconnaitre-refugies

Prévenir les déplacements liés aux catastrophes et s'y préparer

Barbara Essig, Sebastien Moretti et le secrétariat de la Plateforme sur les déplacements liés aux catastrophes

Les exemples de bonnes pratiques en matière de prévention, d'atténuation et de préparation face aux déplacements liés aux catastrophes, débattus dans le cadre de l'initiative PD20, ont révélé de précieux enseignements sur les actions précoces, les données, les lois et les politiques, et les engagements communautaires.

En 2019, les catastrophes ont été à l'origine de trois fois plus de déplacements internes que les conflits et la violence. Selon les estimations de l'Observatoire des situations de déplacement interne (*Internal Displacement Monitoring Centre*, IDMC), 24,9 millions de nouveaux déplacements ont été provoqués par des catastrophes, la plupart par des événements climatiques tels que les cyclones, les tempêtes et la mousson. À titre de comparaison, les conflits et la violence ont entraîné 8,5 millions de nouveaux déplacements.¹

Les catastrophes, ou la simple menace d'une catastrophe, peuvent provoquer différents types de déplacement : une évacuation préventive ou réinstallation planifiée loin des zones à risque élevé ; une fuite des habitants exposés à un risque de catastrophe mortelle à déclenchement rapide ; ou un déplacement progressif des populations loin des zones frappées par des catastrophes à déclenchement lent (telles que la sécheresse ou l'érosion côtière) en raison de la perte de leurs moyens d'existence, de l'accès réduit aux denrées alimentaires et de l'augmentation de la pauvreté. Qui plus est, le changement climatique exacerbe le risque de déplacement lié aux catastrophes. En 2018, on estimait que 108 millions de personnes avaient eu besoin du système humanitaire international pour obtenir une assistance vitale face à des inondations, des tempêtes, des sécheresses et des incendies, un chiffre qui pourrait doubler d'ici 2050.²

Les conséquences humanitaires du déplacement sont dévastatrices. Les personnes les plus pauvres au monde sont celles qui en souffrent le plus, et qui continueront d'en souffrir le plus : celles qui, le plus souvent, vivent dans des zones sujettes aux catastrophes et qui ne sont pas suffisamment résilientes pour s'en protéger.³ Plusieurs événements organisés à l'initiative du PD20 entre 2018 et 2020 ont mis en lumière des exemples de mesures de prévention ou d'atténuation du déplacement lié aux catastrophes.⁴ Ces exemples ont démontré qu'il était possible de prévenir et d'atténuer les conditions favorisant

les déplacements en cas de catastrophe grâce à la collecte de données fiables, à une intervention humanitaire précoce, à des approches politiques intégrées et à l'engagement des communautés exposées au risque du déplacement. Ces exemples introduisent certains des thèmes principaux et des approches essentielles pour prévenir et réduire les déplacements liés aux catastrophes, et méritent d'être partagés.

Prévention et préparation

Alors que l'attention s'est surtout portée sur la quête de solutions durables face aux déplacements internes, il serait de toute évidence encore mieux de prévenir et de corriger les conditions qui provoquent les déplacements liés aux catastrophes. C'est l'une des raisons pour lesquelles l'action humanitaire par anticipation, telle que le financement basé sur les prévisions (*forecast-based financing*, FbF), suscite un intérêt croissant depuis quelques années. Ce type de financement permet de libérer automatiquement des fonds pré-approuvés pour des actions humanitaires elles aussi pré-approuvées, une fois qu'un seuil spécifique est atteint. Basé sur des prévisions scientifiques et une analyse des risques, il permet d'améliorer la préparation aux catastrophes, de réduire l'impact des risques et de contribuer à la prévention ou à la réduction des déplacements.

Un bon exemple de FbF est la réponse apportée par la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR)⁵ au *dzud*, un phénomène climatique caractérisé par une sécheresse intense suivie d'un froid extrême, devenu plus fréquent en Mongolie ces dernières années. Près de la moitié du pays est exposée à ce risque, en particulier les communautés pastorales et leurs troupeaux. Afin de soutenir les bergers avant qu'ils ne perdent leur bétail et qu'ils ne puissent se sentir alors forcés d'émigrer vers la ville et/ou des installations informelles, une carte des risques liés au *dzud* a été élaborée, incluant 14 indicateurs basés sur les prévisions météorologiques. Une fois que ces indicateurs

atteignent le point de déclenchement, les financements sont automatiquement affectés. En 2020, environ 4 050 personnes issues de 1 000 ménages de bergers vulnérables ont reçu des transferts monétaires sans condition et des trousseaux de soins pour animaux. Cette approche a permis de réduire la mortalité animale et donc de préserver la seule source d'alimentation et de revenus de ces bergers.

Bien qu'il ne soit pas toujours possible de prévenir les déplacements puisque les catastrophes naturelles demeurent largement imprévisibles, le cas du *dzud* montre que cela est tout de même faisable dans certaines circonstances.

L'importance des données

La prévention des déplacements liés aux catastrophes n'est pas une tâche facile dans la mesure où elle présuppose de comprendre et d'identifier ses causes sous-jacentes, complexes et interconnectées. Comme le montre l'élaboration de la carte des risques liés au *dzud* dans notre exemple précédent, il faut disposer de données opportunes et exactes sur le phénomène concerné afin de pouvoir le prévenir et s'y préparer efficacement, mais aussi de données sur les communautés risquant d'être déplacées - qui devront ensuite être utilisées pour atténuer les souffrances humaines.

Les principales difficultés peuvent provenir du manque a) d'interopérabilité des données, b) de coordination parmi les entités qui les collectent et c) de consensus sur les indicateurs clés et les définitions pour établir à quel moment le déplacement commence et finit, qui est déplacé et pendant combien de temps. Les événements à déclenchement lent sont particulièrement difficiles à suivre car ils se déroulent sur une période de temps plus longue et sont déclenchés par un large éventail de facteurs interconnectés. En conséquence, il est souvent difficile de faire la distinction entre déplacement et migration. En outre, il faut également redoubler d'efforts pour capturer les événements à petite échelle, qui sont souvent moins visibles. Des données fiables sont nécessaires pour concevoir une intervention adaptée pour les personnes déplacées, et pour tirer des enseignements de ces événements afin de réduire les déplacements.

Aux Philippines, le Centre d'information et de surveillance des opérations d'intervention en cas de catastrophe (*Disaster Response Operations Monitoring and Information Center*, DROMIC) sert de répertoire de données sur les catastrophes. Ce centre collecte des données désagrégées (par exemple, sur l'âge, le genre et le handicap) et des informations issues de différentes sources

(y compris les instituts météorologiques et volcaniques, et les réseaux locaux de travailleurs sociaux) sur les déplacés et les autres populations touchées, les sites d'évacuation, les logements endommagés et l'aide humanitaire, ventilées par zone géographique et type de catastrophe. Il utilise ensuite des analyses prédictives d'événements catastrophiques éventuels en se basant sur des théories mathématiques et des technologies spatiales, y compris des drones, pour préparer les interventions humanitaires. Les données et les informations de référence sont également utilisées pour planifier des solutions durables, de manière à aider les communautés à devenir plus résilientes et à se relever des catastrophes.

Une approche intégrée des politiques

L'élaboration de cadres normatifs et politiques adaptés est un autre élément important. Le déplacement lié aux catastrophes est une question transversale qui nécessite donc une approche politique coordonnée intégrant la réduction des risques de catastrophe, l'adaptation au changement climatique et la mobilité humaine, en plus des droits humains, du développement et de l'action humanitaire. Cette approche implique donc d'intégrer les défis liés à la mobilité humaine (y compris les réinstallations planifiées) aux lois et politiques de gestion des risques de catastrophe, aux plans nationaux d'adaptation et aux autres processus de développement concernés à l'échelon local, infranational et national.

La politique nationale du Vanuatu en matière de changement climatique et de déplacement provoqué par les catastrophes qui date de 2018 est un bon exemple d'approche politique intégrée au niveau national.⁶ Elle identifie douze axes stratégiques, chacun étant accompagné de mesures institutionnelles et opérationnelles assorties d'échéances. Les interventions au niveau du système et des secteurs couvrent un éventail de domaines, dont la gouvernance, les données, la protection et le renforcement des capacités, et intègrent rigoureusement des mécanismes de consultation et de participation des communautés locales. Il s'agit d'un type d'approche plus holistique, qui réunit des domaines politiques tels que le logement et le foncier, la santé, l'éducation, les moyens d'existence, les connaissances autochtones, la sécurité et l'accès à la justice. La question de la mise en application pratique des politiques a également été prise en considération et des directives ont été publiées sur leur mise en œuvre, leur financement et leur suivi. La Plate-forme sur les déplacements liés aux catastrophes travaille en collaboration étroite

novembre 2020

www.fmreview.org/fr/reconnaitre-refugies

avec les gouvernements pour qu'ils harmonisent leurs politiques au niveau régional et national.

Impliquer les communautés touchées

Il existe un lien fondamental entre la prévention ou l'atténuation des risques de déplacement et la résilience des communautés concernées. Il est important de comprendre comment les communautés peuvent elles-mêmes mieux anticiper les catastrophes, s'y préparer et réduire leur impact ; et il est tout aussi vital de veiller à ce que les communautés concernées puissent participer aux discussions qui les concernent et qu'elles aient un droit de réponse.

Le programme Sister Village, dans la région indonésienne du Mont Merapi, est un bon exemple de projet mis en place par une communauté pour l'aider à se préparer à un futur déplacement lié à une catastrophe.⁷ Ce programme jumelle les villages situés dans les zones fortement exposées au risque d'éruption volcanique avec d'autres villages de même culture situés dans des zones plus sûres. Il a été mis en place par les communautés exposées au risque de déplacement, avec l'aide des autorités qui ont facilité le processus de jumelage. Ce projet repose sur un élément essentiel : un système d'information sur les villages, à savoir une base de données des résidents (et de leurs actifs) qui devront être évacués en cas de crise de façon à d'apporter une assistance plus rapide. Les évacués peuvent ensuite accéder à des terres, des abris, des établissements scolaires et aux soins de santé, et recevoir des documents d'identification. De plus, un fonds public a été établi pour financer les mesures communautaires de développement et de réduction des risques de catastrophe.

Ces exemples sont des sources d'inspiration qui montrent comment les pouvoirs publics, les communautés locales et la société civile peuvent chacun jouer un rôle et travailler ensemble sur la question du déplacement lié aux catastrophes. Néanmoins, il reste encore beaucoup à faire. Le Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe 2015-2030, le Pacte mondial sur les migrations, le Groupe de travail sur les déplacements du CCNUCC et le Groupe de haut niveau sur les déplacements internes du Secrétaire général de l'ONU sont autant de preuves de l'attention toujours plus grande que la communauté internationale porte au déplacement dans le contexte des catastrophes à déclenchement rapide et lent. Au niveau régional, il est important de s'assurer que ces cadres et ces engagements sont mis en œuvre aux côtés des cadres régionaux existants, tels que la Convention



Joel Lacaba travaille sur le site de construction de son futur logement permanent à Tacloban, dans le cadre d'un programme de relèvement suite au passage du typhon Haiyan aux Philippines.

de Kampala. Toutefois, les déplacements provoqués par les conflits et la violence continuent souvent d'occuper le premier plan. En reconnaissant la nature multiple et interconnectée des facteurs du déplacement, l'objectif ne devrait pas être d'établir des priorités entre un type de déplacement et un autre, mais plutôt de s'efforcer de rechercher des mesures de prévention et d'atténuation et des solutions durables pour toutes les personnes déplacées de l'intérieur.

Barbara Essig barbara.essig@idmc.ch

Experte en politiques, Observatoire des situations de déplacement interne (Internal Displacement Monitoring Centre, IDMC)
www.internal-displacement.org

Sebastien Moretti sebastien.moretti@ifrc.org

Directeur de la migration et du déplacement, Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge www.ifrc.org

Secrétariat de la Plateforme sur les déplacements liés aux catastrophes info@disasterdisplacement.org <https://disasterdisplacement.org/>

1. IDMC (2020) *Global Report on Internal Displacement. A Summary* bit.ly/IDMC-GRIDsummary-2020
2. IFRC (2019) *The Cost of Doing Nothing* bit.ly/IFRC-cost-of-doing-nothing-2019
3. Voir également le dossier de RMF 64 (2020) sur le thème « Crise climatique et communautés locales » www.fmreview.org/fr/numero64
4. Voir par exemple bit.ly/GP20-steering-group-09032020 et bit.ly/GP20-words-into-action
5. IFRC (2018) *Forecast-based Financing for vulnerable herders in Mongolia* bit.ly/IFRC-FbF-Mongolia-2018
6. Gouvernement du Vanuatu, Politique nationale sur le changement climatique et le déplacement lié aux catastrophes, 2018 <https://perma.cc/3R75-K3JN>
7. bit.ly/Sister-Village-Indonesia

L'application du Cadre du CPI en Somalie et au Soudan

Groupe de travail sur les solutions durables (GTSD) de Somalie, GTSD du Soudan, Margharita Lundkvist- Houndoumadi et Jasmine Ketabchi

L'analyse des utilisations du Cadre du CPI au cours des dix années suivant son lancement en 2010 permet de tirer des réflexions utiles pour tous ceux qui travaillent à trouver des solutions durables face au déplacement interne.

La présente contribution analyse la capacité du Cadre de solutions durables pour les personnes déplacées de l'intérieur du Comité permanent interorganisations¹ (ci-après, le « Cadre du CPI ») à servir de boussole pour avancer vers des solutions durables dans les contextes où le déplacement est lié à la discrimination, aux déséquilibres de pouvoir et aux possibilités inégales d'exercer ses droits. Le Cadre formule plusieurs principes clés, définit les critères permettant de mesurer les solutions durables et donne priorité à l'établissement d'un dialogue avec les communautés touchées par le déplacement et des partenariats multipartites entre les gouvernements et les acteurs de l'humanitaire, de la paix, des droits humains et du développement.

Depuis son lancement en 2010, le Cadre du CPI est devenu une référence qui fait autorité en matière de solutions durables. Au niveau national, de nombreuses lois et politiques reprennent ses composantes, comme c'est le cas au Niger, en Afghanistan, au Kenya, au Sri Lanka, en Somalie et au Soudan du Sud. Au niveau mondial, les critères du Cadre ont été opérationnalisés dans la bibliothèque interorganisations d'indicateurs de solutions durables² en 2018 puis, en 2020, la Commission de statistique de l'ONU a approuvé les recommandations internationales sur les statistiques relatives aux PDI³ (IRIS), qui définissent des approches pour évaluer les solutions durables en se basant sur le Cadre du CPI. Enfin, au niveau régional, plusieurs approches contextualisées ont été développées telles que le Cadre ReDSS⁴ en Afrique de l'Est et dans la corne de l'Afrique.

Pour marquer le 10^e anniversaire du lancement du Cadre du CPI, cet article fait le bilan des enseignements tirés de l'application de ses dispositions en Somalie et au Soudan, deux pays qui se concentrent depuis de nombreuses années sur la quête de solutions durables. Les sections suivantes décrivent la mise en application des critères et des principes du Cadre dans ces deux pays. Les réflexions finales à propos de l'application du Cadre du CPI mettent en lumière a) le besoin de forger des partenariats pour garantir des approches à la fois ascendantes et

descendantes ; b) l'importance suprême de la nature volontaire et non discriminatoire des solutions ; et, enfin, c) le besoin de continuer à partager les capacités et de poursuivre les engagements vis-à-vis des principes et des définitions afin de renforcer la cohérence des interventions et des actions collectives.

Étude de cas : la Somalie

Mettre fin aux déplacements grâce à des partenariats avec les acteurs de l'humanitaire, du développement et de la paix est une priorité du gouvernement fédéral de Somalie et de la communauté internationale depuis 2016.⁵ Au début, le Cadre du CPI a guidé le déploiement des exercices de profilage à Mogadiscio et à Hargeisa, lesquels ont permis de créer une base de données pour hiérarchiser les solutions durables dans le huitième Plan national de développement. Par la suite, ReDSS et des consortiums d'ONG ont utilisé un ensemble d'indicateurs de solutions durables, tirés directement de la bibliothèque interorganisations d'indicateurs de solutions durables et du Cadre ReDSS, afin de mettre en œuvre trois projets de solutions durables. Ces projets visaient à produire des données concrètes qui permettraient d'éclairer la planification locale et la réintégration des PDI et des réfugiés à Mogadishu, Kismayo et Baidoa.

La mise en application du Cadre du CPI dans ces localités a fait ressortir l'importance de la cohésion sociale et de la non-discrimination en tant qu'éléments indispensables au succès des interventions de solutions durables. Néanmoins, il est nécessaire de compléter l'analyse ascendante réalisée sur le terrain par une approche descendante visant à mesurer les progrès des solutions durables, en particulier pour éviter une approche « par projet » de ces solutions. L'utilisation du Cadre du CPI et de ses définitions, de ses principes et de ses indicateurs basés sur des critères a permis d'éclairer les documents stratégiques du gouvernement, et cette approche a abouti à l'inclusion des dispositions du Cadre dans les politiques nationales de Somalie, ce qui a marqué un tournant important.

novembre 2020

www.fmreview.org/fr/reconnaitre-refugies

La Stratégie nationale de Somalie pour des solutions durables, qui devrait prochainement voir le jour, devrait étendre l'application des dispositions du Cadre du CPI à l'ensemble du pays, renforçant ainsi ses liens avec l'État de droit, la stabilisation, la justice, la sécurité et le développement économique. Cette prise en compte plus systématique du Cadre du CPI est le résultat de quatre années d'engagement, d'une évolution progressive vers des processus dirigés par les pouvoirs publics tant au niveau local que national, et de l'élargissement du renforcement des capacités pour inclure les partenaires internationaux, les autorités et la société civile.

Étude de cas : le Soudan

Trouver des solutions durables face au déplacement interne au Soudan est l'une des dix priorités du gouvernement de transition. Entre 2017 et 2019, le gouvernement et la communauté internationale ont entrepris des efforts conjoints pour soutenir les solutions durables à El Fasher (dans le Darfour du Nord) et à Um Dukhun (dans le Darfour-Central) afin d'opérer une transition entre l'assistance humanitaire et des programmes de plus longue durée visant les populations déplacées de l'intérieur et les communautés d'accueil. Deux projets ont ainsi été mis en place, adoptant une approche locale des solutions durables et un processus en cinq étapes qui donne priorité à la collecte de données exhaustives ainsi qu'aux consultations et à la planification conjointe avec les communautés touchées par le déplacement, pour jeter les bases des programmes de solutions durables. Le Cadre du CPI a éclairé l'analyse, la méthodologie et la conception des programmes conjoints.

Au niveau local, dans le cadre du pilote rural conduit à Um Dukhun, des plans d'action locaux ont été élaborés pour surmonter les obstacles aux solutions durables. Ces plans étaient basés sur des consultations avec les communautés touchées par le déplacement et conduits avec l'adhésion des parties prenantes concernées, dont les autorités locales. Le pilote urbain d'El Fasher⁶ était un exercice de profilage multisectoriel et collaboratif entrepris conjointement par le gouvernement, la Banque mondiale, l'ONU, des bailleurs et des ONGI (représentées par le biais du Groupe de travail sur les solutions durables) et des PDI résidant dans les camps d'Abu Shouk et d'El Salam. Pour la première fois, les acteurs de l'humanitaire et du développement ont travaillé avec les autorités locales en vue de produire des données de grande qualité, associant une analyse socio-économique de la situation des PDI et de

leurs voisins à une analyse des besoins plus généraux en matière de planification urbaine.

Dans ces deux cas, comme en Somalie, il était évident que l'analyse et la planification locales et ascendantes devaient être complétées par une stratégie nationale descendante pour s'assurer que toutes les parties prenantes s'accordent sur les concepts, les principes et les critères relatifs aux solutions durables. Suite aux enseignements tirés des pilotes au Darfour, des efforts sont aujourd'hui en cours dans sept États du Soudan en appui à la planification de solutions durables. Cette approche veillera à ce que les acteurs présents dans le pays et les autorités disposent de résultats pouvant être comparés et analysés conjointement afin de concevoir des politiques favorisant les solutions durables.

Difficultés rencontrées et enseignements

Dix ans après sa publication, le Cadre du CPI est bien connu des organisations travaillant sur les solutions durables, à qui il fournit des bases solides. Cependant, il y a plusieurs difficultés à surmonter et enseignements à tirer lors de la mise en application de ce Cadre.

Une évaluation externe⁷ de l'analyse de profilage entreprise à El Fasher a révélé que les parties prenantes ne comprennent pas toutes de la même manière la définition internationalement approuvée de « solutions durables ». En revanche, en Somalie, des efforts avaient été déployés pour contextualiser les définitions et les principes du CPI et pour les approuver avec le gouvernement, ce qui a permis d'étayer efficacement les activités axées sur les solutions décrites précédemment. Les activités déployées au niveau des installations ont également mis en lumière à quel point il était important d'intégrer les compréhensions locales de ces principes. Il est donc indispensable qu'il y ait une compréhension commune des définitions et des principes dès le début des processus de solutions durables afin de d'atténuer le risque d'attentes divergentes et de favoriser la coordination.

Souvent, les acteurs se concentrent sur les solutions géographiques décrites dans le Cadre du CPI (rapatriement, intégration locale et réinstallation) plutôt que sur les principes de non-discrimination et la nature volontaire de l'adoption des solutions durables, comme le décrit le Cadre, si bien qu'ils négligent souvent le fait que la mise en place de solutions durables est généralement un processus long et compliqué qui va au-delà de la simple installation physique. Comme le précise le Cadre : « Une solution durable est mise en place lorsque des

personnes qui ont été déplacées à l'intérieur de leur propre pays n'ont plus besoin d'aide, ni de protection spécifiques et liées à leur déplacement, et que ces personnes jouissent des droits de l'homme sans connaître de discrimination en raison de leur déplacement. » Il est pourtant primordial de donner priorité à la nature non discriminatoire et volontaire des solutions et de mesurer l'intégration locale (que ce soit là où les personnes sont arrivées après avoir été déplacées, ou là où elles sont retournées) comme un processus permettant, à terme, de surmonter les vulnérabilités liées au déplacement.

En Somalie comme au Soudan, il s'est avéré important d'adopter une approche mixte, à la fois ascendante et descendante. En principe, les solutions durables doivent être abordées sur le plan conceptuel et sur le plan opérationnel, tant au niveau national que local, ainsi que dans les statistiques officielles et les données opérationnelles, afin de garantir leur interopérabilité et une plus grande efficacité. Ce processus repose sur des dynamiques gouvernementales complexes, dans le cadre desquelles les actions nationales et locales n'interviennent pas toujours simultanément, ces actions devant suivre un ordre chronologique. Pour que ces efforts aboutissent, la solution repose dans l'harmonisation des définitions et des indicateurs, et, en ce sens, IRIS apporte une contribution très importante.

Au Soudan comme en Somalie, la mesure des progrès vers la mise en place de solutions était basée sur la comparaison de la situation de la population déplacée avec celle de la population non déplacée (plutôt que par

rapport à des normes minimales). Cette approche a démontré qu'elle constituait une base solide pour mesurer les solutions, et elle a également servi de modèle aux approches locales observées dans les deux études de cas. Grâce à ces deux approches, il a été possible d'observer que la cohésion sociale, qui n'est pas un critère du Cadre du CPI, était un facteur clé supplémentaire du processus d'intégration locale, en plus des huit critères décrits dans le Cadre – et un critère qu'il convient donc d'inclure dans les analyses et dans les interventions.

GTSD Somalie Teresa.delministro@one.un.org

GTSD Soudan elmikh@unhcr.org

Margarita Lundkvist-Houndoumadi

lundkvist@jips.org

Conseillère senior en profilage, JIPS www.jips.org

Jasmine Ketabchi ketabchi@unhcr.org

Fonctionnaire chargée de la recherche de solutions durables, HCR www.unhcr.org

1. bit.ly/IASC-Framework
2. <http://inform-durablesolutions-idp.org/indicators/>
3. bit.ly/UNStats-IRIS-March2020
4. Regional Durable Solutions Secretariat <https://regionaldss.org/>
5. Cette priorité était au cœur de l'Initiative pour des solutions durables, qui était soutenue par des acteurs clés tels que la Direction suisse du développement et de la coopération.
6. UNCT, Gouvernement du Soudan, JIPS, Banque mondiale (2019) *Progress towards Durable Solutions in Abou Shouk and El Salam IDP camps, North Darfur Sudan* bit.ly/DSWG-North-Darfur-2019
7. Jacobsen K and Mason T B (2020) *Measuring Progress Towards Solutions in Darfur* bit.ly/Jacobsen-Mason-Darfur-2020



Compilation des pratiques du PD20 pour prévenir, combattre et résoudre le déplacement interne

L'initiative PD20 vise à renforcer la collaboration en matière de déplacement interne et à encourager de nouvelles mesures nationales en faveur des personnes déplacées de l'intérieur. Elle a contribué à divers accablissements de plusieurs manières différentes, notamment par l'établissement d'une plate-forme permettant de partager les expériences et les enseignements tirés du déplacement interne. La Compilation des pratiques du PD20 pour prévenir, combattre et résoudre le déplacement interne rassemble les ressources les plus pertinentes sur le déplacement interne qui ont été produites et partagées durant les trois années d'existence de l'initiative du PD20, et présente plus de 20 exemples nationaux de politiques et de pratiques opérationnelles, accompagnés d'enseignements et de recommandations.

Le rapport du PD20 était publié fin novembre 2020 et peut être consulté sur www.gp20.org, sur Twitter : @GP2064215284 ou en écrivant à : gp20@unhcr.org.

novembre 2020

www.fmreview.org/fr/reconnaitre-refugiés**Rapport annuel 2019-2020 du Centre d'études sur les réfugiés : articles et nouvelles**

Le dernier rapport annuel du Centre d'études sur les réfugiés détaille l'ensemble des recherches et des activités conduites par le Centre au cours de l'année écoulée. Cette année, le rapport rend hommage au professeur Gil Loescher, décédé en avril, et inclut une nouvelle section rétrospective sur les anciens étudiants du Centre ainsi que les articles de fond suivants :

- Alimentation et migration forcée
 - Secteur privé et économies des réfugiés
 - Alternatives « apatrides » à l'humanitarisme
 - Initiatives dirigées par des réfugiés en temps de COVID-19
 - Frontières et héritages coloniaux : le régime des réfugiés dans les pays du Sud
 - Prêcher par l'exemple : recherches sur l'accès aux énergies durables dans les contextes de réfugiés
- Consultez le rapport en ligne [en anglais] : www.rsc.ox.ac.uk/about/annual-reports

**Rapports de recherche nouveaux et à paraître**

Le Centre d'études sur les réfugiés vient de publier ou s'apprête à publier plusieurs rapports de recherche. Les trois premiers de la liste sont issus du programme sur les économies des réfugiés tandis que le quatrième est le fruit du projet de recherche sur les réponses aux migrations provoquées par les crises en Ouganda et en Éthiopie.

Récemment publié :

- « Cash transfer models and debt in the Kalobeyei settlement » (Modèles de transferts monétaires et endettement dans l'installation de Kalobeyei), publié en octobre 2020, auteurs : Olivier Sterck, Cory Rodgers, Jade Siu, Maria Stierna et Alexander Betts.

À paraître :

- « The IKEA Foundation and livelihoods in Dollo Ado: lessons from the cooperatives model » (La fondation IKEA et les moyens d'existence à Dollo Ado : enseignements tirés du modèle des coopératives), par Alexander Betts, Raphael Bradenbrink et Andonis Marden
- « Building economies in refugee-hosting regions: lessons from Dollo Ado » (Bâtir les économies des régions accueillant des réfugiés : enseignements de Dollo Ado) (mêmes auteurs que ci-dessus)
- « IDPs in secondary cities: good practices and ongoing challenges from Ethiopia » (Les PDI dans les villes secondaires : bonnes pratiques et défis continus en Éthiopie), par Evan Easton-Calabria, Delina Abadi et Gezahegn Gebremedhin

Consultez-les en ligne : www.rsc.ox.ac.uk/publications/search?keywords=&type=Research+in+Brief

Série de séminaires publics

La série de séminaires en ligne pour le trimestre de Michaelmas (octobre-décembre), organisée par Matthew Gibney et Tom Scott-Smith, se déroule tous les mercredis à 17h00 (GMT) sur Zoom. Exemples de sujets abordés : la vie dans les camps de réfugiés ; « Refugia » ; réfugiés et capitalisme racial ; et catastrophes ordinaires et atmosphère de crise en Haïti. Regardez-les sur www.youtube.com/user/RefugeeStudiesCentre/videos. Dans le cadre de cette série, la **conférence annuelle Harrell-Bond 2020** était donnée le 18 novembre par Professeur Jan-Werner Müller, sur le thème de la démocratie après le populisme de droite.

Conseil consultatif international de RMF

Quoique l'affiliation institutionnelle des membres figurent ci-dessous, ils sont membres du Conseil à titre personnel et ne représentent pas forcément leur institution.

Lina Abirafeh
Lebanese American University

Nina M Birkeland
Norwegian Refugee Council

Jeff Crisp
Independent consultant

Matthew Gibney
Refugee Studies Centre

Rachel Hastie
Oxfam

Lucy W Kiama
HIAS Kenya

Khalid Koser
GCERF


Erin Mooney
UN Protection Capacity/ProCap

Kathrine Starup
Danish Refugee Council

Marcel van Maastrigt
UNHCR

Marcia Vera Espinoza
Queen Mary University of London

Richard Williams
Independent consultant



Des personnes déplacées, dont les terres ont été englouties par la mer, vivent dans des abris temporaires érigés sur les plages publiques. Toutefois, le gouvernement souhaite leur départ afin de pouvoir y construire un nouvel aéroport et un complexe hôtelier. Cox's Bazar, Bangladesh.

