

Dispositions temporaires de protection visant à combler un vide du régime de protection

Volker Türk

Prévoir des dispositions est impératif afin d'apporter, là où existe actuellement un vide, une protection aux personnes qui se déplacent à travers les frontières pour fuir des catastrophes.

Il n'existe à l'heure actuelle aucun instrument international destiné à protéger les personnes qui se déplacent à travers les frontières pour cause de changement climatique. Si, comme on s'y attend, les déplacements transfrontaliers liés aux catastrophes et aux changements climatiques deviennent plus fréquent, les lacunes en matière de protection des personnes déplacées dans ces types de contexte risquent de devenir plus proéminentes.

Bien que les textes des droits de l'homme prévoient un droit indirect d'admission et de séjour lorsque le renvoi d'une personne vers son pays d'origine constituerait un traitement inhumain, toutes les situations de déplacement ne sont pas couvertes de cette manière. Alors que la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille offre, par exemple, une certaine protection aux travailleurs migrants, elle ne leur garantit pas un droit d'admission et de séjour prolongé dans le pays dans lequel ils travaillent. Bien plus, ni la législation nationale ni les accords régionaux ne couvrent de manière uniforme les situations de transit, comme par exemple lorsque le pays d'origine d'un migrant a été frappé par une catastrophe.

La législation relative aux interventions lors de catastrophes de certains pays permet l'apport d'une assistance humanitaire à l'ensemble de la population pendant la phase qui suit immédiatement une catastrophe, indépendamment du statut juridique qu'ont ces personnes dans le pays, et ce même si plus tard cette assistance peut être réservée aux seuls ressortissants du pays. Mais on constate généralement un vide en ce qui concerne les déplacements transfrontaliers en situation de catastrophe. Même s'il existe, dans les situations

de catastrophe, des exemples de séjour prolongé et même d'admission de personnes déplacées à travers les frontières de telles mesures sont principalement ad hoc et ne font l'objet d'aucune coordination.

Mesures visant une protection temporaire

Dans des circonstances où des personnes déplacées au-delà des frontières recevraient la permission de rester dans un nouveau pays ou d'y entrer, il sera important de clarifier leurs droits et leurs responsabilités pour la durée de leur séjour, en tenant compte de la capacité de l'État d'accueil et des communautés hôtes. Le Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) est convaincu qu'une protection ou des dispositions de séjour temporaires peuvent constituer une réponse à ce défi, et en février 2014 suite à deux réunions d'experts en 2012 et 2013, il a élaboré à cet effet des *Orientations relatives aux dispositions temporaires de protection ou de séjour* (Guidelines on Temporary Protection or Stay Arrangements - TPSA). Ces Orientations ont pour objectif de guider les gouvernements et de les aider à répondre aux crises humanitaires et aux mouvements de population complexes ou mixtes, lorsque les réponses existantes sont insuffisantes ou inadéquates. Afin de mieux préparer les interventions, les Orientations appellent à la mise en place de « dispositions permanentes » qui devraient faire l'objet d'accords multilatéraux ou régionaux et seraient susceptibles d'être activées en réponse à des situations ou à des événements particuliers dès leur survenue. L'insistance sur des dispositions de cet ordre plutôt que sur une action unilatérale ou ad hoc, a pour objet d'encourager une harmonisation de traitement à travers les différents pays de la même région et de réduire ainsi l'incitation au mouvement en avant.

Dans un cas particulier en 2014, le Tribunal de l'immigration et de la protection de la Nouvelle Zélande a rejeté la demande d'asile fondée sur le changement climatique qu'une famille de Tuvalu avait déposée en vertu de la Convention sur les réfugiés de 1951. Cette famille de quatre personnes arguait, entre autres choses, que les effets du changement climatique – en particulier l'élévation du niveau de la mer et le manque d'eau fraîche

potable – auraient sur eux des impacts adverses s'ils étaient forcés de rentrer chez eux. Bien que le Tribunal ait suspendu leur expulsion et leur ait accordé le droit de résidence, c'est l'exercice du droit discrétionnaire du Tribunal fondé sur une raison humanitaire en vertu des liens profonds que cette famille avait établi en Nouvelle Zélande¹ qui a fondé cette décision. Aucune obligation juridique nationale ou internationale ne la fondait.

juin 2015

La protection temporaire est un concept vieux d'une dizaine d'années qui a été appliqué à de nombreux pays et circonstances différentes, notamment lors de situations d'afflux massifs. Ces nouvelles Orientations reconnaissent tout ce qui a été accompli en matière de protection temporaire au cours des années dans de nombreux contextes différents mais nous étions préoccupés par la confusion qui perdure quant à l'envergure et à la signification du concept. De plus, nous reconnaissons également la nécessité de disposer de réponses préparées et harmonisées mais tout de même flexibles face aux crises humanitaires et aux mouvements complexes de population. C'est pour cela que les Orientations clarifient ce que le concept de protection/séjour temporaire est ; ce qu'il n'est pas ; et ce qu'il ne devrait pas être.

Les Orientations servent également à identifier quatre scénarios dans lesquels la détermination individuelle du statut de réfugié n'est peut-être pas applicable ou viable, et dans lesquels les Dispositions temporaires de protection ou de séjour (DTPS) peuvent s'avérer particulièrement bien adaptées :

- Afflux massifs de demandeurs d'asile ou autres types de crises humanitaires similaires
- Mouvements de population transfrontaliers complexes ou mixtes, notamment arrivées de bateaux et scénarios de sauvetages en mer
- Contextes mouvants ou transitionnels
- Autres types de conditions exceptionnelles et temporaires dans le pays d'origine exigeant une protection internationale et empêchant un retour dans la sécurité et la dignité.

Les Orientations appellent également à l'instauration d'une période de transition entre la protection ou le séjour temporaires et d'autres statuts ou solutions. Dans le cadre des Orientations l'approche permettant de mettre un terme à la protection temporaire est spécifique à une situation particulière ou fondée sur des circonstances, plutôt que déterminée par un calendrier prévu à l'avance. Lors de la première réunion d'experts, il a été largement admis que la durée maximale de ce type de protection ne devrait pas dépasser trois ans. Toutefois, il a été considéré en parallèle qu'aucune limite minimale ne devrait être fixée dans la mesure où il est rarement possible pendant les phases initiales d'une crise humanitaire et de mouvements de population complexes de déterminer avec

certitude la durée de séjour qui sera nécessaire. De plus, fixer des périodes minimum pourrait décourager l'activation de ce régime au cas où elles seraient considérées comme trop longues.

Dans l'optique de conférer aux bénéficiaires un degré de protection solide visant à leur garantir un séjour dans la dignité, les Orientations couvrent également des aspects opérationnels et pratiques propres aux dispositions temporaires de protection et de séjour et touchant à l'entrés et à la réception dans un pays, aux normes minimales de protection, à la coopération internationale et au partage des tâches ainsi qu'à la consultation et à la coordination. Les Orientations prévoient également de manière tout à fait explicite une amélioration des normes de protection à mesure que le séjour se prolonge.

Il est important de noter que les Orientations indiquent sans équivoque que les dispositions relatives à la protection et au séjour temporaires ne préjugent pas des obligations des États en vertu du droit international, et en particulier des obligations en vertu de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et/ou de son Protocole de 1969, ainsi que des autres instruments des droits de l'homme et/ou instruments régionaux relatifs aux réfugiés auxquels les États seraient parties. Au contraire, les Orientations devraient être considérées comme complémentaires et adossées au régime international de protection des réfugiés. Au moment où l'Initiative Nansen sur les déplacements transfrontaliers causés par les catastrophes se conclut en 2015, nous espérons que les États, en définissant une Feuille de route pour l'avenir en matière de protection, saisiront cette occasion et envisageront avec sérieux l'avantage d'instaurer des mesures préventives visant l'adoption et la mise en place d'accords relatifs à des dispositions prévisibles de protection et de séjour temporaires, notamment dans leur législation nationale. La nécessité de le faire risque de devenir particulièrement pressante dans des régions qui sont déjà ou seront exposées aux catastrophes, notamment aux catastrophes liées aux changements climatiques.

Volker Türk turk@unhcr.org est Haut-commissaire assistant (Protection), au siège du HCR. www.unhcr.org

Les « Guidelines » sont disponibles sur : <http://refworld.org/docid/52fba2404.html> (uniquement en anglais et en russe).

1. Décision du tribunal, 4 juin 2014, disponible sur : https://forms.justice.govt.nz/search/IPT/Documents/Deportation/pdf/rem_20140604_501370.pdf