Accès au territoire et non-refoulement

11 décembre 2023

Points clés

- Ayez conscience qu'un défaut de réponse efficace et cohérente aux incidents liés au refoulement, ou de partage d'informations efficace en interne, peut avoir de graves conséquences pour la protection des réfugiés, et comporter des risques importants pour la réputation du HCR.
- N'oubliez pas que la coopération avec les États et autres acteurs pour assurer l'accès au territoire et prévenir le refoulement constitue une responsabilité essentielle du HCR conformément à la fonction de protection internationale prévue dans son Statut.
- Établissez un réseau avec les réfugiés, la société civile et les autres partenaires (y compris les organismes des Nations Unies) ; ils peuvent nous prévenir des mouvements de réfugiés ainsi que des cas (possibles) de refoulement.
- Dialoguez avec les agents d'État opérant aux frontières et référez-vous régulièrement au principe du non-refoulement et aux systèmes d'entrée sensibles à la protection, et renforcez continuellement la capacité relative à ces aspects.
- Passez en revue les Instructions administratives et Orientations opérationnelles relatives à la prévention du refoulement et à la réponse à celui-ci de 2022, et familiarisez-vous avec elles.

1. Aperçu

Cette section se réfère aux activités du HCR et des partenaires visant à faire respecter l'accès au territoire des personnes ayant besoin d'une protection internationale, à prévenir le refoulement et mettre en place des réponses appropriées si le refoulement a lieu, ou s'il est imminent.

Le principe du non-refoulement oblige les États à ne pas expulser ou refouler de manière quelconque une personne vers des territoires où sa vie ou liberté pourrait être menacée, c'est-à-

dire vers un lieu où elle risque d'être persécutée ou de subir toute autre forme de sévices ou torts graves. Cette obligation est énoncée dans la Convention de 1951, les instruments régionaux relatifs au droit des réfugiés ainsi que les instruments juridiques internationaux ou régionaux relatifs aux droits humains. Elle est contraignante en vertu du droit international coutumier.

Le principe du non-refoulement s'applique aussi bien aux réfugiés qu'aux demandeurs d'asile. Étant donné la nature déclarative du statut de réfugié, les demandeurs d'asile ne doivent pas être refoulés avant que leur statut n'ait été déterminé de manière définitive, soit par les autorités gouvernementales compétentes, soit par le HCR.

Le principe du non-refoulement comprend les actions entreprises par un État pour exclure certaines personnes du territoire (eaux territoriales comprises). Il n'est cependant pas limité aux mesures adoptées sur le territoire de l'État concerné. Il s'applique partout où l'État est actif à travers ses agents, y compris hors de son territoire lorsqu'il exerce le contrôle effectif d'un territoire ou de lieux particuliers, ou des personnes. Cette obligation peut, par exemple, s'appliquer aux « no man's lands » ou territoires neutres séparant deux pays ; en haute mer ; ou aux zones « internationales » ou de « transit » des frontières terrestres, aéroports ou ports maritimes. Elle ne tient pas compte de la décision d'un État de déclarer certains territoires ou lieux (les zones d'aéroport, par exemple) exclus des lois internationales ou nationales.

2. Pertinence pour les opérations d'urgence

Dans l'ensemble des opérations du HCR, y compris dans les contextes d'urgence, il conviendra de donner priorité au non-refoulement. Les interventions du HCR dans les contextes d'urgence ont pour objectif de faire en sorte que toutes les mesures raisonnables et faisables soient mises en œuvre par les États et d'autres acteurs pour garantir l'accès au territoire et la prévention du refoulement ; que les risques fassent l'objet d'un suivi ; et que, dans le cas où le refoulement a lieu, que le HCR y répond de manière appropriée.

Fondé sur le fait que tous les êtres humains ont le droit d'être protégés contre le refoulement sans discrimination, le principe du non-refoulement s'applique dans toutes les situations, y compris dans le contexte des urgences à grande échelle et des mouvements mixtes. Il s'applique également aux personnes qui sont entrées ou qui sont présentes dans un pays, de manière régulière ou non, qu'elles soient passées ou non par les contrôles de l'immigration, et qu'elles se soient présentées ou non aux autorités (et si c'est le cas, quel que soit le moment où elles l'aient fait).

3. Conseils principaux

Objectifs de protection

Veiller à ce que les personnes soient autorisées à accéder à des territoires sûrs où elles peuvent demander l'asile et une protection internationale, et en bénéficier, en :
a) les autorisant à accéder au territoire concerné afin de demander une protection et d'en

bénéficier (les personnes ne doivent pas être refoulées aux frontières) ; et
b) prévenant leur retour forcé ou expulsion, de manière quelconque, vers leur pays d'origine ou tout autre pays où elles risquent la persécution ou toute autre forme de sévices ou torts graves.

Principes et normes sous-jacents

- Le principe du non-refoulement est énoncé, entre autres, à l'Article 33 1) de la Convention de 1951 relative au Statut des réfugiés et dans son Protocole de 1967, ainsi que dans les autres instruments juridiques internationaux ou régionaux concernant les réfugiés ou les droits humains pertinents.
- L'Article 33 est complété par les interdictions faites au retour des réfugiés, édictées et développées par le droit international relatif aux droits de l'homme, telle l'interdiction absolue de renvoyer des personnes susceptibles de subir tortures, traitements inhumains ou toutes formes de punitions ou l'interdiction de l'expulsion collective.
- En tant que norme du droit international coutumier, le principe du non-refoulement lie tous les États, indépendamment du fait qu'ils soient membres ou non de la Convention de 1951 ou parties prenantes d'autres instruments ou accords de droit international sur les réfugiés ou droits de l'homme.
- Aucune exception n'est permise à l'Article 33 de la Convention de 1951 ou à toute autre disposition de non-refoulement en vertu de la loi internationale. Par ailleurs, les États ne sont pas autorisés à suspendre l'application du principe du non-refoulement en temps de guerre ou dans les situations de déclaration de l'état d'urgence.
- L'Article 33 2) de la Convention de 1951 prévoit deux exceptions limitées au principe du non-refoulement. Cependant, les obligations de non-refoulement continuent à s'appliquer sans exception en vertu du droit international relatif aux droits de l'homme.

Risques en matière de protection

- S'ils sont empêchés d'accéder à des territoires sûrs ou renvoyés à un conflit armé ou à la persécution, les demandeurs d'asile et réfugiés risquent à nouveau de subir des persécutions et de graves menaces pour leurs vies. Ce risque est particulièrement élevé lorsque demandeurs d'asile et réfugiés se déplacent en flux migratoires mixtes. (Voir la section relative à la définition du terme « migrant »).
- Les personnes peuvent être forcées à accéder à des territoires sûrs par des points de passage non officiels ou en recourant à des passeurs, rendant ainsi leur voyage hasardeux et dangereux en les exposant à des risques d'exploitation accrus par les passeurs et en faisant les proies de trafics divers et d'autres crimes.
- Les personnes ayant des besoins spécifiques qui sont refoulées aux frontières peuvent aussi être exposées à des risques accrus si elles ne reçoivent pas les soins, traitements ou services dont elles ont fortement besoin.

Autres risques

Ne pas agir dans les temps pour empêcher le refoulement ou répondre de manière opportune et adéquate à des incidents de refoulement constitue une violation d'un principe fondamental de protection des réfugiés. Répondre et intervenir face aux risques de refoulement constituent des obligations fondamentales des Bureaux du HCR. Ne pas le faire peut exposer à des risques

graves pour la réputation, s'accompagnant de conséquences à long terme pour la protection des réfugiés, et soulever des questions de responsabilité.

Points de décision clés

- Mobiliser les ressources humaines requises pour assurer une surveillance adéquate de cette activité prioritaire et une remontée opportune des données.
- Intervenir auprès des autorités gouvernementales, en fonction du contexte et comme requis, pour permettre au HCR et aux partenaires d'accéder aux régions frontalières et aux points d'entrée tels les aéroports et les ports maritimes pour pouvoir les surveiller et, potentiellement, y établir une présence permanente, particulièrement si l'on est informé de cas réguliers de refoulement ou si on les soupçonne d'avoir fréquemment lieu.
- Intervenir auprès des gouvernements de manière opportune et par le truchement de canaux appropriés.
- Associer, comme jugé pertinent, les autres partenaires de la protection, y compris l'équipe-pays pour l'action humanitaire/l'équipe de pays des Nations Unies, le Haut-Commissariat aux droits de l'homme, les Rapporteurs spéciaux des Nations Unies, les organes conventionnels des Nations Unies et les autres mécanismes des Nations Unies, ceux, en particulier, capables « d'intervention d'urgence », les organisations non gouvernementales (ONG), notamment internationales.

Liste récapitulative : prévenir le refoulement et y répondre

- Répertorier les acteurs et sources potentielles d'information : la surveillance des frontières et des points d'entrée est une source essentielle d'information, mais si cela n'est guère possible ou si ces informations ne peuvent pas être obtenues de façon régulière, s'informer auprès d'autres sources telles que les demandeurs d'asile et réfugiés, les chefs communautaires et religieux, les autorités locales et les agents de contrôle aux frontières, les autres organismes des Nations Unies, les ONG, le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), les médias.

- Procéder, par exemple, à des visites fréquentes des frontières, ports maritimes ou aéroports, et multiplier les contacts avec les interlocuteurs appropriés pour sensibiliser et créer des canaux de partage de l'information.

- Recueillir, recouper et valider l'information et les données probantes et, selon les besoins, en faire rapport, en interne, à son équipe opérationnelle ainsi qu'au Bureau et au Département de la protection internationale (DIP) et, en externe, aux partenaires.

- Nouer le dialogue avec les autorités locales et les agents de contrôle aux frontières et

offrir des formations et des moyens de renforcer la capacité ou une assistance matérielle et des équipements. Bien noter que, exception faite de la formation et du renforcement de la capacité, toute assistance à des forces de sécurité autres que celles des Nations Unies doit demeurer conforme à la politique de diligence raisonnable des Nations Unies en matière de droits de l'homme en cas d'appui de l'ONU à des forces de sécurité non onusiennes (voir l'annexe).

- Si le gouvernement procède à un tri des nouvelles arrivées aux frontières, être présent et témoin du processus pour veiller à ce que les demandeurs d'asile et les réfugiés ne se voient pas refuser l'accès au territoire.

- S'assurer que des procédures et mécanismes ont été mis en place pour identifier et différencier les réfugiés et les demandeurs d'asile des migrants (voir la section relative à la définition du terme « migrant »).

- Analyser les raisons à l'origine des préoccupations de l'État ou de ses actions (pourquoi l'État refoule) et, conjointement aux autorités compétentes, rechercher les moyens de répondre à ces préoccupations et d'éviter le refoulement. Ceci peut se faire au moyen de l'identification de mesures destinées à atténuer les appréhensions (perçues ou réelles) de nature sécuritaire, relatives à un vaste mouvement de demandeurs d'asile et de réfugiés, et ce pour répondre aux besoins de la population locale concernant une concurrence perçue ou réelle pour les ressources et moyens de subsistance, etc.

- Informer le bureau/DIP conformément aux Instructions administratives relatives à la prévention du refoulement et à la réponse à celui-ci (voir ci-dessous).

- Intervenir auprès des autorités et exprimer ses inquiétudes auprès d'elles [au cours, par exemple, de réunions directes ou au moyen d'une note verbale, d'une déclaration publique, etc., conformément aux Instructions administratives et aux Orientations opérationnelles relatives à la prévention du refoulement et à la réponse à celui-ci].

- Contacter les collègues du pays où la personne a été refoulée de force. Les informer de l'incident et, selon les besoins, explorer les possibilités potentielles de suivi, vérifier le retour de la personne concernée, le traitement qui lui a été réservé à son arrivée/retour, et l'état continu de sa sécurité et de ses autres conditions.

4. Politiques et lignes directrices

Accessible uniquement au personnel du HCR : UNHCR/AI/2022/04 Preventing and Res...

Accessible uniquement au personnel du HCR : UNHCR/OG/2022/01 Preventing and Res...

HCR, La protection des réfugiés et la migration mixte - Le plan d'action en 10 ...

HCR, Protection des personnes en quête d'asile en cas d'arrivées massives No 22...

Annexes

UNHCR, Persons in need of international protection, June 2017

5. Contacts principaux

Comme premier point de contact ou personne ressource, le Représentant adjoint du HCR (Protection), le Représentant assistant du HCR (Protection) et/ou l'Administrateur principal du chargé de la protection du pays ; ou l'Assistant régional/Représentant adjoint (Protection) et/ou l'Administrateur principal régional chargé de la protection du bureau régional (s'il y a lieu) ; ou le Conseiller juridique principal du bureau régional respectif du HCR couvrant la région du pays concerné qui prendra contact, à son tour, le cas échéant, avec l'unité de tutelle du DIP du HCR.