

RELEVÉ DES CONCLUSIONS : L'ARTICLE 31 DE LA CONVENTION DE 1951

TABLE RONDE D'EXPERTS ORGANISÉE PAR LE HAUT COMMISSARIAT
DES NATIONS UNIES POUR LES RÉFUGIÉS ET L'INSTITUT UNIVERSITAIRE
DES HAUTES ÉTUDES INTERNATIONALES, GENÈVE, SUISSE,
DU 8 AU 9 NOVEMBRE 2001



Lors de la première journée de la table ronde d'experts qui s'est tenue à Genève, les discussions se sont appuyées sur le document de travail rédigé par Guy Goodwin-Gill, Professeur de droit international à l'Université d'Oxford, intitulé *L'article 31 de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés : l'absence de sanctions pénales, la détention et la protection*. Parallèlement, les participants ont reçu des contributions écrites de Michel Combarnous (*Association Internationale des Juges du Droit des Réfugiés – IARLJ*), de Frankie Jenkins (*Human Rights Committee of South Africa*) ainsi que du *Refugee and Immigration Legal Centre in Melbourne* (Australie). Vingt-huit experts, émanant de gouvernements, d'ONG, d'universités, d'instances judiciaires et des professions juridiques et provenant de dix-huit pays, y participaient. Rachel Brett (Bureau des Quakers auprès des Nations Unies à Genève) a animé les débats.

Les participants de la table ronde ont examiné les pratiques des États concernant les réfugiés et les demandeurs d'asile qui entrent ou restent illégalement sur leur territoire, et dont beaucoup relèvent de l'article 31 de la Convention de 1951. Ils ont étudié les sources de cette disposition au sein des débats aux Nations Unies de 1950 et de la Conférence de plénipotentiaires de Genève en 1951. Ils ont pris en considération la volonté des auteurs de la Convention d'instaurer, entre autres, un prin-

cipe d'immunité de sanctions pour les réfugiés qui, « *arrivant directement du territoire où leur vie ou leur liberté était menacée au sens prévu par l'article premier, entrent ou se trouvent sur leur territoire sans autorisation, sous la réserve qu'ils se présentent sans délai aux autorités et leur exposent des raisons valables de leur entrée ou présence irrégulière.* »

Le relevé des conclusions qui suit ne reflète pas nécessairement l'opinion individuelle des participants, ni celle du HCR, mais reprend, d'une manière générale, le consensus qui s'est dégagé au cours des discussions.

Considérations générales

- 1 — L'article 31 de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés induit un enjeu particulier pour les États qui cherchent à gérer les demandes d'asile efficacement, tout en veillant à ce que certaines obligations internationales soient pleinement respectées.
- 2 — L'interprétation et l'application de l'article 31 nécessitent que soient prises en compte tant l'évolution de situations de fait ayant une incidence sur les déplacements de réfugiés et de demandeurs d'asile, que les évolutions du droit international, notamment l'impact des instruments régionaux et internationaux relatifs aux droits de l'Homme, la pratique des organes conventionnels et autres organes de suivi, et les dispositions de traités connexes, tels que le *Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants* et le *Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer, additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée*.¹
- 3 — Il a été rappelé que le Comité exécutif du HCR estime que les réfugiés doivent être vus comme ayant fréquemment des raisons légitimes d'entrer ou de se déplacer illégalement dans un pays, et qu'il recommande à cet égard, des normes de traitement appropriées, notamment via les Conclusions No. 15, 22, 44 et 58.
- 4 — Il a aussi été remarqué que, pour les États parties à la Convention de 1951 et/ou au Protocole de 1967, l'article 31 comportait à la fois des obligations de moyens et des obligations de résultat.
- 5 — Ainsi, l'article 31§1 oblige spécifiquement les États à ne pas imposer de sanctions pénales aux réfugiés relevant de ces dispositions. L'article 31§2 demande aux États de ne pas appliquer aux mouvements des réfugiés relevant du paragraphe 1, d'autres restrictions que celles qui sont nécessaires, et ce, uniquement dans l'attente que leur statut dans le pays d'accueil ait été régularisé ou qu'ils aient été admis de manière sûre dans un autre pays.
- 6 — La mise en œuvre effective de ces obligations nécessite la mise en place de mesures concrètes au niveau national. À la lumière de l'expérience et au regard de la nature

1. **Note de la rédaction** : UN doc. A/55/383, novembre 2000.

des obligations énoncées à l'article 31, les États doivent prendre les mesures nécessaires pour veiller à ce que les réfugiés et les demandeurs d'asile visés par cet article, ne fassent pas l'objet de sanctions pénales. Les États doivent s'assurer que les réfugiés bénéficiant de cette disposition soient rapidement identifiés, qu'aucune procédure judiciaire ou sanction pénale pour entrée ou présence irrégulière sur leur sol ne leur soit appliquée dans l'attente d'une décision rapide concernant leur demande d'asile et de statut de réfugié, et que les critères pertinents soient interprétés à la lumière des normes et du droit international applicables.

- 7 — Plus particulièrement, si les termes pertinents de l'article 31 (« *arrivant directement* », « *sans délai* », « *sanctions pénales* », « *raisons reconnues valables* ») doivent être appliqués au niveau national, une analyse de la situation individuelle doit être faite dans chaque cas afin que les obligations internationales soient respectées. Il a en outre été souligné, en s'appuyant sur la pratique des États, que ces obligations étaient mises en œuvre avec plus d'efficacité quand des mécanismes nationaux pouvant être contrôlés déterminaient l'applicabilité de l'article 31, dans le respect de la règle de droit et de la procédure prévue par la loi, ce qui inclut le droit à être conseillé et représenté.
- 8 — L'édition de mesures est aussi nécessaire pour garantir que les résultats énoncés à l'article 31§2 soient spécifiquement atteints. Des dispositions appropriées doivent être mises en place au niveau national pour garantir que seules sont appliquées les restrictions nécessaires à chaque cas, que ces restrictions satisfont aux autres exigences de cet article et que les normes applicables, en particulier en matière de droits de l'Homme, sont prises en compte.
- 9 — La transposition et l'adoption des normes de l'article 31 en droit interne, incluant la possibilité de former un contrôle judiciaire en cas de détention, serait une étape importante pour la promotion du respect de l'article 31 et des dispositions connexes relatives aux droits de l'Homme.

Considérations spécifiques

- 10 — En relation avec l'article 31§1 :
 - a) L'article 31§1 impose que les réfugiés ne soient pas sanctionnés pénalement du seul fait de leur entrée irrégulière ou parce que, ayant besoin d'un refuge et d'une protection, ils restent irrégulièrement dans un pays.
 - b) Les réfugiés ne doivent pas nécessairement être arrivés directement de territoires où leur vie ou leur liberté était menacée.
 - c) L'article 31§1 était destiné à s'appliquer, et a été interprété comme s'appliquant, aux personnes qui ont brièvement transité par d'autres pays ou qui ne peuvent pas trouver une protection réelle dans le ou les premier(s) pays où ils ont fui. Les auteurs voulaient uniquement que l'immunité contre des sanctions pénales ne puisse pas s'appliquer aux réfugiés qui avaient trouvé asile ou s'étaient installés, à titre temporaire ou permanent, dans un autre pays. Le sim-

ple fait que le HCR soit opérationnel dans un pays ne doit pas être utilisé comme un argument irréfutable de l'existence d'une protection réelle dans ce pays.

d) L'intention d'un demandeur d'asile d'atteindre un pays de destination particulier, par exemple à des fins de regroupement familial, est un facteur à prendre en compte lorsqu'il s'agit d'apprécier si ce dernier a transité par un autre pays ou y a séjourné.

e) Le fait d'avoir une crainte fondée de persécution est en soi une « *raison reconnue valable* » d'entrée irrégulière. Le fait d'« *arriver directement* » d'un tel pays, via un ou plusieurs pays où il est en danger ou dans lesquels aucune protection en général n'existe, est aussi accepté comme une « *raison reconnue valable* » d'entrer irrégulièrement. D'autres situations de fait peuvent constituer une « *raison reconnue valable* ».

f) L'expression « *sans délai* » est une question de fait et de degré. Cette notion dépend de la situation particulière au cas d'espèce, incluant la possibilité de recourir à un conseil. De ce fait, il a été reconnu que les réfugiés et les demandeurs d'asile avaient des obligations en vertu de l'article 2 de la *Convention de 1951*.

g) La mise en œuvre effective de l'article 31 nécessite que celui-ci s'applique à toute personne qui prétend avoir besoin d'une protection internationale ; par conséquent, cette personne est présumée avoir le droit de bénéficier provisoirement de l'interdiction des sanctions pénales prévue à l'article 31 jusqu'à ce qu'il ait été établi, par une décision définitive et à l'issue d'une procédure équitable, qu'elle n'a pas besoin d'une protection internationale.

h) Le terme « *sanctions pénales* » inclut, de manière non exhaustive, les poursuites pénales, les amendes et l'emprisonnement.

i) En principe, un transporteur qui fait entrer dans un pays un passager « *dépourvu de documents de voyage* » qui est ensuite reconnu comme ayant besoin d'une protection internationale, ne doit pas faire l'objet de sanctions pénales.

11 — En relation avec l'article 31 § 2 :

a) Aux fins de l'article 31 § 2, il n'existe pas de distinction entre les restrictions au déplacement ordonnées ou appliquées dans un cadre administratif et celles ordonnées ou appliquées dans un cadre judiciaire. Le pouvoir des États d'imposer ce type de restriction doit être lié à un objet ou à un but reconnu et le principe de proportionnalité entre la fin et les moyens doit être respecté. Les restrictions au déplacement ne doivent pas être imposées de manière illégale et arbitraire.

b) La détention des réfugiés et des demandeurs d'asile est une mesure exceptionnelle qui doit être seulement appliquée dans des cas individuels, lorsqu'elle a été jugée nécessaire par l'autorité compétente, à la lumière de la situation de

l'espèce et sur la base des critères établis par la loi, conformément au droit international des réfugiés et aux droits de l'Homme. En tant que telle, elle ne doit pas être appliquée de manière illégale et arbitraire et ne doit être appliquée que lorsqu'elle est nécessaire pour les raisons énoncées dans la Conclusion N° 44 du Comité exécutif, en particulier pour sauvegarder la sécurité nationale ou l'ordre public (par exemple : en cas de risque de fuite). Le droit et la pratique internes doivent tenir pleinement compte des obligations internationales acceptées par les États, y compris via les traités régionaux et universels de défense des droits de l'Homme.

c) Les réfugiés et les demandeurs d'asile ne doivent pas être détenus en raison de leur origine nationale, ethnique, raciale ou religieuse ou à des fins de dissuasion.

d) Les périodes initiales de détention administrative permettant d'identifier les réfugiés et les demandeurs d'asile et de déterminer les éléments constitutifs de leur demande d'asile doivent être réduites au minimum. La détention ne doit notamment pas être prolongée à des fins de punition ou maintenue lorsque les procédures d'asile traînent en longueur.

e) Toute détention qui dépasse la période initiale doit être justifiée sur la base d'un motif énoncé au paragraphe 11.b) ci-dessus.

f) Les *Principes directeurs du HCR sur les critères et les normes applicables quant à la détention des demandeurs d'asile* fournissent des indications à cet égard. Les familles et les enfants doivent, en particulier, être traités conformément aux normes internationales et les enfants de moins de 18 ans ne devraient pas être détenus. En principe, les familles ne doivent pas être détenues ; si elles le sont néanmoins, elles ne doivent pas être séparées.

g) Il existe une différence qualitative entre la détention et les autres restrictions à la liberté de circulation. De nombreux États sont capables de gérer leurs systèmes d'asile et leurs politiques d'immigration sans recourir à la contrainte physique. Avant de recourir à la détention, des solutions de substitution doivent toujours être envisagées, au cas par cas. Celles-ci peuvent être l'obligation de résidence et de présentation, les cautions, la supervision de la communauté ou les centres ouverts. Ces solutions alternatives peuvent être conçues avec la participation de la société civile.

h) L'accès à des procédures équitables et rapides de détermination du statut de réfugié ou de la détermination de la préexistence d'une protection réelle, est un élément important permettant d'assurer que les réfugiés ne sont pas soumis à une détention arbitraire ou prolongée.

i) Les garanties procédurales doivent comporter au minimum le droit de recours concernant la légalité et la nécessité de la détention devant une Cour ou un tribunal indépendant, conformément à la règle de droit et à la procédure prévue par la loi. Les réfugiés et les demandeurs d'asile doivent être

informés de leurs droits, avoir accès à des conseils et aux Cours et tribunaux nationaux et mis en mesure de pouvoir contacter le Bureau du HCR.

j) Le HCR doit, à sa demande, être informé et avoir accès à tous les réfugiés et demandeurs d'asile détenus.

k) Lorsque la détention est jugée nécessaire, les États doivent veiller à ce que les réfugiés et les demandeurs d'asile soient traités conformément aux normes internationales. Ils ne doivent pas être détenus dans des endroits ou des installations mettant en danger leur sécurité et leur bien-être physique ; l'utilisation des prisons doit être évitée. La société civile doit être impliquée dans la surveillance des conditions de détention.

Autres considérations

- 12 — Des stratégies non juridiques et la mise en place d'un suivi idoine sont également essentielles. Elles incluent notamment la préparation et la diffusion aux instances gouvernementales et administratives concernées, d'instructions relatives à l'application de l'article 31, la formation et le renforcement des compétences sur le sujet. Il importe aussi de veiller de près à ce que les stratégies et les actions mises en œuvre par les États ne soient pas utilisées pour exacerber les sentiments ou les comportements racistes ou xénophobes.
- 13 — Il est vivement conseillé aux États de tenir des relevés précis de tous les cas de détention de réfugiés ou de demandeurs d'asile, ou d'autres formes de restriction à leur déplacement, de publier des données statistiques sur ces détentions et restrictions au déplacement et d'informer régulièrement le HCR des cas de réfugiés et de demandeurs d'asile détenus, conformément à leur obligation découlant de l'article 35 de la Convention.