

Orientations sur les mesures à prendre en cas de déplacements secondaires irréguliers des réfugiés et des demandeurs d'asile¹

A. Introduction

1. Les déplacements secondaires de réfugiés et de demandeurs d'asile, notamment lorsqu'ils s'effectuent de manière irrégulière,² posent d'importants problèmes aux États et au système de protection internationale dans son ensemble. L'expression « déplacement secondaire » désigne le déplacement de réfugiés et de demandeurs d'asile d'un pays où ils jouissaient d'une protection internationale après l'avoir demandée et reçue, à un autre pays où ils demanderaient cette protection.³ Lorsque les demandeurs d'asile déposent plusieurs demandes dans différents États, qu'ils se déplacent à nouveau après avoir demandé l'asile ou reçu une protection, ou qu'ils s'abstiennent de demander une protection internationale dans un État où ils auraient la possibilité de le faire, cela n'est pas efficace et engendre des doublons administratifs, des retards et des coûts importants, ainsi que des pressions supplémentaires sur les capacités d'accueil et les systèmes d'asile des différents pays.⁴
2. Les déplacements secondaires dans ces circonstances sont souvent perçus comme une forme d'abus du système d'asile, ce qui peut en conséquence peser sur le soutien politique et de l'opinion publique à la protection des réfugiés. Lorsqu'ils entraînent ou accroissent la concentration de réfugiés ou de demandeurs d'asile dans un nombre limité d'États, les déplacements secondaires peuvent avoir un impact négatif sur l'espace de protection internationale dans ces pays. De même, les États, le HCR et la communauté internationale dans son ensemble sont sérieusement et légitimement préoccupés par la hausse du trafic illicite et de la traite des êtres humains, dont les responsables exploitent fréquemment la vulnérabilité d'autres personnes en facilitant et en tirant profit des déplacements

¹ Bien que le terme « déplacements secondaires » soit également utilisé pour désigner ce phénomène dans certains contextes, « déplacements secondaires » est utilisé dans ce document pour refléter le fait que de tels déplacements peuvent être motivés par de nombreux facteurs différents et comportent souvent des étapes tertiaires ou multiples. Ni l'un ni l'autre n'est défini en droit international, et le présent document adopte donc une approche d'ensemble, factuelle, et cherche à utiliser une terminologie simple et pratique.

² Le Comité exécutif du Programme du Haut-Commissaire (ExCom) fait référence aux mouvements irréguliers qui impliquent « l'entrée sur le territoire d'un autre pays, sans le consentement préalable des autorités nationales ou sans visa d'entrée, ou avec aucun ou peu de documents normalement requis pour le voyage, ou avec des documents faux ou falsifiés ». Comité exécutif du HCR, *Conclusion no 58 (XL) (1989) sur le problème des réfugiés et des demandeurs d'asile qui quittent irrégulièrement un pays dans lequel ils avaient déjà trouvé une protection*, 13 Octobre 1989, www.unhcr.org/excom/exconcl/3ae68c4380/problem-refugees-asylum-seekers-move-irregular-manner-country-already-found.html (en anglais seulement) (ci-après désignée « Comité exécutif du HCR Conclusion no 58 (XL) (1989) »), par. (a).

³ La présente note examine les moyens de traiter la situation des réfugiés et des autres personnes bénéficiant d'une protection internationale, y compris les formes subsidiaires et complémentaires de protection, qui se déplacent et demandent une protection dans un autre État, ainsi que des demandeurs d'asile qui demandent une protection internationale dans un État actuel et qui ont demandé, ou auraient pu demander, une protection dans un État précédent. En ce qui concerne le champ d'application de la protection internationale, voir HCR, *Persons in need of international protection*, juin 2017, www.refworld.org/docid/596787734.html. Aux fins des présentes orientations, l'expression « État actuel » désigne l'État dans lequel un demandeur d'asile ou un réfugié se trouve physiquement et/ou dans lequel il a présenté sa dernière demande de protection internationale. Par « État précédent » on entend un ou plusieurs États qu'il a pu traverser avant d'arriver dans l'État actuel.

⁴ Voir également, Comité exécutif du HCR Conclusion no 58 (XL) (1989), par. (a).

secondaires. Ces crimes constituent un défi majeur pour le maintien de l'ordre public aux niveaux national et international.

3. En outre, les déplacements secondaires peuvent avoir des conséquences négatives importantes pour les réfugiés et les demandeurs d'asile, en particulier lorsqu'ils sont effectués de manière irrégulière. Celles-ci incluent notamment l'exposition au risque de violence, d'exploitation et d'autres violations de leurs droits, qui peuvent toucher en particulier les femmes, les enfants et les personnes ayant des besoins spécifiques. Ils peuvent également exposer les réfugiés et les demandeurs d'asile au risque de détention prolongée, d'être laissés dans l'incertitude ou en « orbite » sans procédure régulière ou statut juridique déterminé ou encore d'être bloqués dans un pays qui n'est pas prêt ou capable de déterminer ou de répondre à leurs besoins de protection internationale.
4. Dans certains cas, les réfugiés et les demandeurs d'asile se déplacent à nouveau afin de trouver une protection internationale qui n'était pas disponible à l'endroit qu'ils ont fui initialement ; ou pour accéder à des moyens de subsistance, par le biais de l'aide humanitaire ou autrement ; pour rejoindre les membres de leur famille dont ils sont séparés, ou pour trouver des solutions durables.⁵ Dans certains cas, ils peuvent effectuer des déplacements secondaires dans le but de bénéficier d'opportunités économiques ou de normes de traitement plus élevées, ou étant perçues comme telles.⁶
5. Le droit international des réfugiés ne confère pas aux réfugiés le droit de choisir leur pays d'asile. Il n'autorise pas non plus leur circulation irrégulière entre pays successifs dans le seul but de bénéficier de conditions plus favorables. Les réfugiés et les demandeurs d'asile ont le devoir et l'obligation de respecter les lois et les mesures nationales visant à maintenir l'ordre public,⁷ y compris l'obligation de coopérer à la procédure d'asile, qui peut consister à se présenter aux autorités et à déposer rapidement une demande d'asile, ou à se conformer aux procédures pour régulariser leur séjour.
6. Le droit des réfugiés et des demandeurs d'asile d'entrer sur le territoire d'un État découle du régime juridique international de protection des réfugiés lorsqu'ils n'ont pas d'autre possibilité légale de le faire. Il est donc légitime pour les États d'exiger le respect des lois et des procédures nationales régissant l'identification et la reconnaissance des réfugiés. En outre, les États peuvent légalement prendre des mesures à l'encontre des personnes qui entrent ou séjournent sur leur territoire de manière irrégulière, y compris dans certaines circonstances contre des réfugiés et des demandeurs d'asile, sous réserve de garanties juridiques.⁸
7. Toutefois, il est nécessaire que tous les États s'acquittent pleinement de leurs obligations en matière de protection internationale. Il s'agit notamment d'assurer l'accès à des systèmes d'asile justes et efficaces, ainsi qu'à un traitement qui reflète les normes internationales en matière de droit des réfugiés et de droits humains. Les systèmes d'asile

⁵ Voir *Ibid.*, par. (b).

⁶ Voir HCR, *Le Plan d'action en 10 points, mise à jour 2016, chapitre 8 : Gérer les déplacements secondaires*, décembre 2016, www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=5c49a9834, section 8.1, « évaluation de la portée et des causes profondes des mouvements ultérieurs ».

⁷ Assemblée générale de l'ONU, *Convention de 1951 relative au statut des réfugiés*, 28 juillet 1951, 189 Recueil des Traités des Nations Unies, série 137, www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4c0652682 (ci-après désignée « Convention de 1951 »), article 2.

⁸ Cela est toutefois soumis aux exemptions de pénalisation qui s'appliquent en vertu de l'article 31 de la Convention de 1951. Voir la section E ci-dessous.

et les normes de traitement justes et efficaces incitent fortement les réfugiés et les demandeurs d'asile à rester dans l'État où ils ont demandé la protection.

8. Les déplacements secondaires soulèvent d'importantes questions concernant la responsabilité qui incombe aux États d'évaluer la demande d'asile d'une personne, de reconnaître son besoin de protection internationale et de l'accorder si nécessaire. Le préambule de la Convention de 1951 reconnaît que les défis liés à la protection des réfugiés ne peuvent être relevés que par la coopération et la solidarité internationales,⁹ étant donné leur portée et leur nature internationales, et l'impact disproportionné que ces défis peuvent avoir sur certains États.¹⁰ Il s'agit notamment des déplacements transfrontaliers des demandeurs d'asile et des réfugiés, qui impliquent par définition plusieurs pays. Des stratégies et des solutions sont nécessaires pour atténuer et remédier aux effets négatifs des déplacements secondaires tels que la pression sur les ressources, les tensions entre les États, les risques et l'insécurité pour les individus.
9. Le caractère central de la coopération internationale pour le bon fonctionnement du régime de protection des réfugiés a été réaffirmé dans la Déclaration de New York sur les réfugiés et les migrants, adoptée par l'Assemblée générale en septembre 2016.¹¹ Les efforts visant à faire face aux déplacements secondaires s'inscrivent donc dans un contexte de reconnaissance de la nécessité d'assurer un partage plus équitable et plus prévisible de la charge et des responsabilités.¹² Il s'agit particulièrement des pays accueillant un grand nombre de réfugiés, étant donné que 84 % des réfugiés dans le monde sont accueillis dans des pays à revenu faible ou intermédiaire.¹³ Parallèlement, la Déclaration de New York fait observer que la capacité des réfugiés à présenter des demandes d'asile dans le pays de leur choix peut être réglementée, sous réserve de la garantie qu'ils auront accès et pourront profiter d'une protection internationale ailleurs.¹⁴ Le Pacte mondial sur les réfugiés¹⁵ souligne l'importance centrale de la solidarité et de la coopération internationales, et pose les bases d'un partage plus équitable et prévisible de la charge et

⁹ Convention de 1951, Préambule, paragraphe 4. Le texte anglais du paragraphe 4 fait référence à la « coopération internationale », tandis que le texte français fait référence à la « solidarité internationale ». Ce principe est également reflété dans l'article II(4) de la Convention de l'Organisation de l'unité africaine (OUA). L'article II (4) dispose que « Lorsqu'un État membre éprouve des difficultés à continuer d'accorder le droit d'asile aux réfugiés, cet État membre pourra lancer un appel aux autres États membres, tant directement que par l'intermédiaire de l'OUA ; et les autres États membres, dans un esprit de solidarité africaine et de coopération internationale prendront les mesures appropriées pour alléger le fardeau dudit État membre accordant le droit d'asile ». Organisation de l'unité africaine, *Convention de l'OUA régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique* (« Convention de l'OUA »), 10 septembre 1969, Recueil des Traités des Nations Unies. 45, www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=488f08be2. Voir également, Union européenne, *Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union*, 13 décembre 2007, 2008/C 115/01, www.refworld.org/docid/4b17a07e2.html, article 80. (en anglais seulement).

¹⁰ Il est également rappelé que la grande majorité des réfugiés dans le monde sont accueillis dans des pays en développement qui, dans de nombreux cas, se trouvent dans leur région d'origine. HCR, *Global Trends: Forced Displacement in 2017*, juin 2018, www.unhcr.org/search?comid=56b079c44&&cid=49aea93aba&tags=globaltrends (en anglais seulement), p 15.

¹¹ Assemblée générale de l'ONU, *Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants*, 19 septembre 2016, A/RES/71/1, <https://undocs.org/fr/A/RES/71/1> (ci-après « Déclaration de New York »), par. 68.

¹² Déclaration de New York, par. 68 ; Annexe 1, par. 1.

¹³ Les statistiques du HCR indiquent qu'à la fin de 2018, environ 84 % des réfugiés dans le monde bénéficiaient d'une protection internationale dans les pays des régions en développement, comme défini par la classification de la Division de statistique des Nations Unies : HCR, *Global Trends: Forced Displacement in 2018*, 19 juin 2019, www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5d08d7ee7/unhcr-global-trends-2018.html (en anglais seulement), p 18. Cela correspond aux proportions similaires enregistrées chaque année depuis plus d'une décennie.

¹⁴ Déclaration de New York, par. 70.

¹⁵ Assemblée générale de l'ONU, *Pacte mondial sur les réfugiés*, 17 Décembre 2018, A/73/12(Part II), www.unhcr.org/gcr/GCR_French.pdf.

des responsabilités,¹⁶ notamment pour aider les États les plus touchés par les mouvements massifs de réfugiés.

10. Les présentes orientations visent à aider les États à relever les défis importants posés par les déplacements secondaires de réfugiés et de demandeurs d'asile, d'une manière conforme au droit international et aux bonnes pratiques.¹⁷ Il décrit les dispositions juridiques internationales et les principes directeurs relatifs aux déplacements secondaires. S'appuyant sur les orientations existantes tirées des instruments internationaux, des conclusions du Comité exécutif du Programme du Haut-Commissaire (ExCom) et du HCR, ainsi que des pratiques des États et de la jurisprudence, il formule des recommandations sur les approches à adopter pour déterminer quel État doit assumer la responsabilité d'examiner une demande et de fournir une protection internationale individuelle aux réfugiés et les normes applicables à respecter. Il souligne qu'il est important de s'attaquer aux causes des déplacements secondaires, notamment en renforçant la coopération et le partage des responsabilités entre les États pour garantir l'accès à la protection internationale. Il propose des arrangements entre États, des stratégies et des options de traitement qui visent à aider les autorités à faire en sorte que les systèmes nationaux d'asile ou de détermination du statut de réfugié soient mieux équipés pour gérer les demandes des réfugiés et des demandeurs d'asile qui se déplacent à nouveau après avoir demandé l'asile ou reçu une protection internationale, ou qui s'abstiennent de demander cette protection dans un État où ils avaient la possibilité de le faire.

B. Principes juridiques internationaux relatifs aux déplacements secondaires

11. Les États ont le droit souverain de gérer et de contrôler leurs frontières, et de définir les droits d'entrée et de séjour des individus. Cette prérogative est soumise à des obligations juridiques internationales que les États sont tenus de respecter de bonne foi en veillant à ce que leur législation, leurs politiques et leurs pratiques nationales soient conformes au droit international.¹⁸ Les obligations juridiques internationales relatives au traitement des réfugiés et des demandeurs d'asile découlent de la Convention de 1951 et de son Protocole de 1967 ainsi que d'autres instruments internationaux pertinents du droit des réfugiés et des droits humains.¹⁹ Le fait qu'un réfugié ou qu'un demandeur d'asile ait

¹⁶ *Ibid*, par. 15 à 16.

¹⁷ Certaines des obligations mentionnées ici s'appliquent spécifiquement aux États parties à la Convention de 1951, tandis que d'autres s'appliquent plus généralement aux États non parties, sur la base d'autres instruments relatifs aux réfugiés et aux droits humains, du droit international coutumier et des principes juridiques internationaux généraux.

¹⁸ Nations Unies, *Convention de Vienne sur le droit des traités*, 23 mai 1969, Recueil des traités des Nations Unies, vol. 1155, p. 331, <https://treaties.un.org/doc/publication/unts/volume%201155/volume-1155-i-18232-french.pdf>, article 26.

¹⁹ Convention de l'OUA ; *Déclaration de Carthagène sur les réfugiés, Colloque sur la protection internationale des réfugiés en Amérique centrale, au Mexique et au Panama*, 22 novembre 1984, www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=50cee5b22 (ci-après « Déclaration de Carthagène »); Assemblée générale de l'ONU, *Convention des Nations Unies de 1984 contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants*, 1465 U.N.T.S. 85, entrée en vigueur le 26 juin 1987, www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=528f3e814 (ci-après « CAT »); Assemblée générale de l'ONU, *Pacte international de 1996 relatif aux droits civils et politiques*, R.T.N.U. 999 171, entré en vigueur le 23 mars 1976, www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4c0f50332 (ci-après « PIDCP »), Assemblée générale de l'ONU, *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, 16 décembre 1966, Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 993, p. 3, www.refworld.org/cgi-

effectué un déplacement secondaire n'affecte pas son droit à un traitement conforme au droit international des droits humains, ni son besoin potentiel de protection internationale et de droits connexes en vertu du droit international des réfugiés. Cela comprend, sans toutefois s'y limiter, la protection contre le refoulement²⁰ et la pénalisation en cas d'entrée ou de séjour irrégulier en vertu de l'article 31 de la Convention de 1951.²¹

12. Le droit international impose aux États concernés des obligations fondées sur la présence de réfugiés sur leur territoire ou dans leur juridiction. Le traitement conforme aux normes internationales en matière de droits humains comprend des dispositions d'accueil adéquates qui répondent aux besoins fondamentaux et spécifiques²² pendant la détermination du statut. Le droit international des réfugiés exige des garanties juridiques et procédurales applicables dans le processus d'asile, ainsi que l'extension de la protection internationale aux personnes reconnues comme réfugiés.
13. En même temps, les demandeurs d'asile et les réfugiés ont des devoirs et des obligations envers les États dans lesquels ils se trouvent, notamment de respecter les lois et les réglementations nationales, y compris les mesures visant à maintenir l'ordre public.²³ Ils sont également tenus de coopérer en respectant des exigences raisonnables en matière d'identification et de traitement, ainsi que des étapes procédurales.²⁴

bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4c0f50a22 (ci-après « PIDESC ») ; Conseil de l'Europe, *Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, modifiée par les protocoles n° 11 et 14*, 4 novembre 1950, STE, www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=500456362 (ci-après « CEDH ») ; l'Organisation de l'Unité africaine (OUA), *Charte africaine des droits de l'homme et des peuples*, 27 juin 1981, CAB/LEG/67/3 rev. 5, 21 I.L.M. 58 (1982), <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201520/volume-1520-I-26363-English.pdf> (ci-après « Charte africaine »).

²⁰ Ce principe interdit aux États de renvoyer toute personne, de quelque manière que ce soit, dans des territoires où elle risquerait d'être menacée de mort ou d'atteinte à sa liberté pour des motifs visés par la Convention de 1951 (Convention de 1951, article 33) ; un risque réel de torture ou de peines ou traitements inhumains ou dégradants (CAT, art. 3 ; PIDCP, Art. 7) ; privation arbitraire du droit à la vie (PIDCP, art. 6) ; ou préjudice irréparable. Comité des droits de l'homme, *Observation générale No. 31 [80], La nature de l'obligation juridique générale imposée aux États parties au Pacte*, 26 May 2004, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=478b26c32. En vertu du droit international relatif aux droits de l'homme, elle s'applique également à toutes les personnes qui risquent d'être renvoyées par des moyens directs ou indirects dans le pays où elles risquent de subir de graves violations de leurs droits fondamentaux. Cela inclut également le droit à la protection contre le retour pour faire face aux menaces à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne, consacré entre autres dans la Convention de l'OUA, article I(2). Le principe de non-refoulement vers la torture et les peines ou traitements inhumains ou dégradants a un caractère absolu : voir Conseil de l'Europe : Cour européenne des droits de l'homme, *Hirsi Jamaa et autres c. Italie, requête n° 27765/09*, 23 février 2012, www.refworld.org/docid/4f4507942.html. L'interdiction du refoulement en vertu du droit international des réfugiés s'applique non seulement aux personnes officiellement reconnues comme réfugiés, mais aussi aux demandeurs d'asile en attendant une décision définitive sur leur statut. Le principe de *non-refoulement* s'applique également aux personnes interceptées ou secourues en mer : voir Comité exécutif de HCR, *Conclusion sur les garanties de protection dans les mesures d'interception No. 97 (LIV) - 2003*, www.refworld.org/docid/3f9640fe4.html.

²¹ Pour une analyse de l'application de l'article 31, voir la section E ci-dessous. Voir aussi HCR, *Summary Conclusions: Article 31 of the 1951 Convention (Geneva Expert Roundtable, 8-9 November 2001)*, juin 2003, www.refworld.org/docid/470a33b20.html, par. 10(c) (en anglais seulement) (ci-après « Summary Conclusions: Article 31 »).

²² Voir HRC, *Consultations mondiales sur la protection internationale : Accueil des demandeurs d'asile, y compris les normes de traitement dans le contexte des différents systèmes d'asile*, 4 septembre 2001, EC/GC/01/17, www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?docid=4a54bc220. Voir également HCR, *La protection des réfugiés et les mouvements migratoires mixtes: Le Plan d'Action en Dix Points*, février 2011, www.refworld.org/docid/4d9430ea2.html, Chapitre 4. Voir également la Déclaration de New York, Annexe 1, par. 5.

²³ Convention de 1951, Article 2.

²⁴ Toutefois, lorsqu'un demandeur d'asile ne remplit pas ces conditions, les États restent liés par le principe de *non-refoulement*. Voir également la section C sur les options de traitement.

14. Alors que le droit international établit le droit de « *demander et de bénéficier de l'asile* », ²⁵ la Convention de 1951 et d'autres instruments juridiques internationaux ne confèrent pas aux réfugiés le droit de décider dans quel État ils recevront une protection internationale. Le droit international ne crée pas d'obligation pour un individu de demander une protection internationale à la première occasion. Par contre, les demandeurs d'asile et les réfugiés n'ont pas le droit absolu de choisir le pays qui statuera sur leur demande d'asile sur le fond et qui leur fournira l'asile. ²⁶ Le Comité exécutif a toutefois exprimé l'avis « *[qu'il] convient de tenir compte, dans la mesure du possible, des intentions de l'intéressé touchant le pays où il souhaite demander asile* ». ²⁷ Les conclusions du Comité exécutif encouragent en outre les États à adopter des critères communs pour identifier l'État qui examinera la demande d'asile d'une personne, d'une manière qui devrait viser à « *éviter les risques de désaccord entre États sur le point de savoir auquel d'entre eux il incombe d'examiner la demande d'asile et tenir compte de la durée de tout séjour de la personne en quête d'asile dans d'autres pays et de la nature de ce séjour* ». ²⁸ Le Comité exécutif note « *[qu'il] convient de tenir compte du principe selon lequel l'asile ne doit pas être refusé au seul motif qu'il aurait pu être demandé à un autre État* ». Toutefois, lorsqu'il apparaît qu'une personne, avant de demander l'asile, a déjà « *établi des liens ou entretenu des rapports étroits avec un autre État* », le Comité exécutif indique « *[qu'il] peut lui être demandé d'adresser d'abord sa demande d'asile à cet État, s'il semble raisonnable et équitable de le faire* ». ²⁹
15. De l'avis du HCR, cela nécessite une évaluation, en premier lieu, des lieux où la protection internationale est disponible dans la pratique. Cette évaluation doit en outre tenir compte, selon le Comité exécutif, de l'État dans lequel il est « *raisonnable et équitable* » pour un demandeur d'asile de demander une protection. L'exigence du « *caractère raisonnable* » doit être interprétée en référence au(x) « *lien[s] ou au(x) rapport[s] étroit[s]* » entre le demandeur d'asile et les États concernés, ce qui inclut « *la durée et la nature* » de tout séjour antérieur ; ainsi que les liens familiaux, y compris avec des personnes en situation de dépendance vis-à-vis de l'individu ; une considération humanitaire impérative (par exemple, une exigence de traitement médical disponible dans un seul État) ; les liens linguistiques ou culturels ou les droits de séjour existants. Le caractère « *équitable* » peut être compris par rapport à la non-discrimination entre les catégories de demandeurs d'asile, ainsi qu'à la nécessité de veiller à ce que toute répartition des responsabilités ou tout transfert de réfugiés ou de demandeurs d'asile n'engendre pas de pression

²⁵ Assemblée générale de l'ONU, *Déclaration universelle des droits de l'homme*, 10 Décembre 1948, 217 A (III) www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/ocpdf.pdf?reldoc=y&docid=47a080c92, art. 14. Le droit d'asile est également développé dans le droit régional, notamment : Charte africaine, article 12(3) ; Commission interaméricaine des droits de l'homme, *Déclaration américaine des droits et devoirs de l'homme*, 2 mai 1948, www.cidh.oas.org/Basicos/French/b.declaration.htm, Article XXVII ; Organisation des états américains, *Convention américaine relative aux droits de l'homme* (« *Pacte de San José* »), 22 novembre 1969, www.cidh.oas.org/Basicos/French/c.convention.htm, article 22, par. 7 ; La Ligue des États arabes, *Charte arabe des droits de l'homme*, 15 septembre 1994 https://editionslep.ch/contenu-additionnel/demain-en-main/documents/5_15_03.pdf, article 23 ; Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN), *ASEAN Human Rights Declaration*, 18 novembre 2012, www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?page=search&docid=50c9fea82&skip=0&query=ASEAN%20Human%20rights, par. 16 (en anglais seulement) ; l'Union européenne, *Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne* (2007/C 303/01), 14 décembre 2007, C 303/1, www.refworld.org/docid/50ed4f602.html, article 19.

²⁶ Voir HCR, *Summary Conclusions on the Concept of "Effective Protection" in the Context of Secondary Movements of Refugees and Asylum-Seekers* (Lisbon Expert Roundtable, 9-10 December 2002), février 2003, www.refworld.org/docid/3fe9981e4.html (en anglais seulement) (ci-après « *Conclusions de Lisbonne* »).

²⁷ Comité exécutif du HCR, *Réfugiés sans pays d'asile No. 15 (XXX) - 1979*, 16 octobre 1979, www.unhcr.org/fr/excom/exconc/4b30a25fe/refugies-pays-dasile.html, par. (h)(iii).

²⁸ *Ibid.*, par. (h)(ii).

²⁹ *Ibid.*, par. (h)(iv).

disproportionnée sur l'État qui pourrait autrement être appelé à en assumer la responsabilité.

C. Possibilités de traitement

16. La responsabilité première de fournir une protection internationale incombe à l'État dans lequel le demandeur d'asile arrive et auprès duquel il demande cette protection. Les demandes de protection internationale devraient en principe être traitées sur le territoire de l'État où les demandeurs d'asile arrivent, ou sous la juridiction duquel ils se trouvent,³⁰ conformément à la pratique générale des États et au droit international.
17. Toutefois, dans certaines circonstances, la responsabilité de l'examen d'une demande de protection internationale incombe à un autre État. Une telle responsabilité peut être basée sur :
 - a. Un accord bilatéral ou multilatéral visant le transfert des demandeurs d'asile et la délégation de la responsabilité de traiter les demandes d'asile et de fournir une protection internationale, ou de réinstaller les réfugiés reconnus ;³¹
 - b. La délivrance préalable du statut de réfugié ou d'un statut relatif à la protection internationale à cette personne par cet État, et l'assurance de sa protection en pratique (sur la base de l'application du principe de « premier pays d'asile » ;³² ou
 - c. La disponibilité de l'accès à des procédures d'asile justes et efficaces pour déterminer les besoins de protection internationale de l'individu, l'octroi d'une protection internationale si nécessaire (sur la base de la notion de « pays tiers sûr »).³³
18. Tout transfert de réfugié ou de demandeur d'asile vers un autre État dans les cas décrits ci-dessus suppose le respect, en pratique, de plusieurs normes. Il s'agit notamment des normes suivantes :
 - a. L'État doit accepter d'admettre cette personne ;
 - b. L'État doit assurer sa protection contre la persécution et les menaces à sa sécurité physique et à sa liberté ;

³⁰ Voir HCR, *Note d'orientation du HCR sur les accords de transfert bilatéraux et/ou multilatéraux des demandeurs d'asile*, mai 2013, www.refworld.org/docid/51af82794.html, par. 1. Cela vaut également pour les États qui exercent leur juridiction en dehors de leur territoire, y compris dans le cadre d'opérations en mer, notant que dans le cas d'opérations de recherche et de sauvetage, les règles applicables du droit maritime international et les exigences de la sécurité maritime guideront également les arrangements de débarquement (voir cependant les paragraphes 16 *ss infra*). Les demandes de protection internationale devraient normalement être traitées sur terre, sur le territoire de l'État dans lequel les personnes concernées sont arrivées ou dont les responsabilités en matière de protection ont été engagées ; l'évaluation sur le fond des demandes de protection internationale ne devrait pas avoir lieu en mer, à moins que des normes internationales en matière d'accueil et d'éligibilité puissent être garanties. Voir HCR, *General Legal Considerations: Search-and-Rescue Operations Involving Refugees and Migrants at Sea*, novembre 2017, www.refworld.org/docid/5a2e9efd4.html (en anglais seulement), notamment au par. 7.

³¹ Voir HCR, *Note d'orientation du HCR sur les accords de transfert bilatéraux et/ou multilatéraux des demandeurs d'asile*, mai 2013, www.refworld.org/docid/51af82794.html, par. 1. Voir aussi École de droit de l'Université de Michigan, *Les recommandations de Michigan sur la protection ailleurs*, 3 janvier 2007, www.refworld.org/docid/4ae9acd0d.html.

³² Pour d'autres orientations sur l'application de ce concept, voir HCR, *Legal Considerations Regarding Access to Protection and a Connection Between the Refugee and the Third Country in the Context of Return or Transfer to Safe Third Countries*, avril 2018, www.refworld.org/docid/5acb33ad4.html (en anglais seulement).

³³ *Ibid.*

- c. La possibilité pour cette personne de se prévaloir à nouveau de la protection dont elle bénéficiait auparavant dans cet État.
- d. Si cette personne n'avait auparavant pas été reconnue comme nécessitant une protection internationale, elle doit bénéficier d'un accès à des procédures d'asile justes et efficaces ;
- e. Le droit pour cette personne de séjourner légalement sur ce territoire pendant toute la durée de la procédure d'asile, et d'y rester s'il s'avère qu'elle nécessite une protection internationale ; et
- f. Des normes de traitement en accord avec la Convention de 1951 et les normes internationales relatives aux droits de l'homme, y compris, sans s'y restreindre, la protection contre le refoulement.³⁴

19. Une **procédure d'asile juste et efficace** exige, entre autres, l'accès pratique aux moyens de présenter une demande de protection internationale et aux éléments de preuve pertinents à l'appui, à une décision objective et rapide et à un appel ou un réexamen en cas de décision négative. Elle exige également qu'une protection internationale soit disponible pour tous les réfugiés qui en ont besoin, sur la base de normes internationales largement acceptées. La détermination du statut de réfugié relève de la responsabilité des États parties à la Convention de 1951. Lorsque le HCR procède à la détermination du statut dans le cadre de son mandat, cela ne peut être considéré comme équivalent à une procédure d'asile menée par un État, qui fournirait des garanties nécessaires comme conditions préalables au transfert d'un demandeur d'asile ou d'une personne nécessitant une protection internationale. En fait, le HCR procède souvent à la détermination du statut en vertu de son mandat précisément dans des circonstances où le pays concerné n'a pas la capacité de le faire, que ce soit en termes de procédures juridiques ou d'extension des droits juridiques conformément à la Convention de 1951.

20. Les réfugiés et les demandeurs d'asile doivent également avoir accès à des moyens de subsistance suffisants pour maintenir un niveau de vie adéquat³⁵ et prendre des mesures pour leur permettre d'atteindre progressivement l'autonomie.³⁶ Les normes de traitement conformes aux principes internationaux des droits humains comprennent notamment celles qui s'appliquent aux personnes ayant des besoins spécifiques. Elles exigent également que les réfugiés aient accès à des solutions.

21. Un indicateur critique de l'existence d'une **protection internationale** est la question de savoir si un État est partie à la Convention de 1951 et/ou à son Protocole de 1967 et/ou à d'autres instruments internationaux pertinents relatifs au droit des réfugiés, ainsi qu'à

³⁴ *Conclusions de Lisbonne*, par. 15. Voir aussi HCR, *Consultations mondiales sur la protection internationale/Troisième réunion : Processus d'asile (procédures d'asile justes et efficaces)*, 31 mai 2001, EC/GC/01/12, www.refworld.org/docid/3b36f2dfa.html, par. 14 et 15; HCR, *HCR Politique du HCR sur la protection des réfugiés et les solutions en milieu urbain*, septembre 2009, www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opensslpdf.pdf?reldoc=y&docid=50a626f02, par. 153 et 154 ; HCR, *Guidance Note on Bilateral and/or Multilateral Transfer Arrangements of Asylum-Seekers*, mai 2013, www.refworld.org/docid/51af82794.html, par. 3(vi) (en anglais seulement). HCR, *Considerations on the "Safe Third Country" Concept*, juillet 1996, www.refworld.org/docid/3ae6b3268.html (en anglais seulement). Voir HCR, *General legal considerations: search-and-rescue operations involving refugees and migrants at sea*, novembre 2017, www.refworld.org/docid/5a2e9efd4.html, par. 6 (en anglais seulement).

³⁵ PIDESC, Article 11.

³⁶ HCR, *Improving Asylum Procedures: Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice - Detailed Research on Key Asylum Procedures Directive Provisions*, mars 2010, www.refworld.org/docid/4c63e52d2.html, p. 283 (en anglais seulement).

d'autres instruments relatifs aux droits humains.³⁷ Les normes de traitement correspondant aux instruments relatifs aux droits humains largement ratifiés ainsi qu'à la Convention de 1951 et à son Protocole de 1967 sont plus efficacement et durablement garanties lorsque l'État a accepté l'obligation de respecter ces normes en vertu du droit international conventionnel, adopté des lois nationales pour appliquer les traités pertinents et met effectivement en œuvre cet engagement prouvant ainsi qu'il respecte ses obligations juridiques internationales.

22. Avant tout transfert, il convient de procéder à une évaluation individuelle de sa légalité et de son caractère approprié, sous réserve des garanties procédurales pertinentes. Il est important que les individus aient la possibilité, au cours de cette évaluation, de **réfuter la présomption** qu'ils seront protégés dans l'État vers lequel le transfert est proposé, en fonction de leur situation particulière.³⁸ Dans certaines circonstances, les transferts ou la réinstallation des réfugiés ou des demandeurs d'asile dans le cadre d'un accord bilatéral formel ou multilatéral peuvent être effectués sans évaluation individuelle. Cela nécessitera l'existence de certaines normes objectives de protection dans le pays d'accueil ainsi qu'un engagement ferme de ce pays à garantir l'accès à la protection, à l'aide et à des solutions pour les personnes retournées.³⁹ Des évaluations individuelles avant le transfert sont néanmoins nécessaires dans tous les cas pour les groupes vulnérables et/ou les personnes ayant des besoins spécifiques, y compris les enfants non accompagnés et séparés en tenant avant tout en considération l'intérêt supérieur de l'enfant.⁴⁰

23. En examinant la responsabilité de l'État à statuer sur une demande d'asile et à fournir une protection internationale, le Comité exécutif a souligné l'importance de tenir compte des **liens ou des rapports étroits** entre les réfugiés ou les demandeurs d'asile et les États. Il s'agit notamment de la durée et de la nature de tout séjour antérieur ;⁴¹ des liens familiaux, y compris avec la famille élargie et d'autres personnes ayant des relations de dépendance avec la personne concernée ; des liens linguistiques ou culturels, des droits de résidence existants ; ainsi que d'autres considérations humanitaires impérieuses (par exemple, l'obligation de recevoir un traitement médical disponible dans un seul État). La prise en compte de ces liens ou rapports étroits accroît la viabilité et la durabilité du transfert du point de vue tant de la personne que de l'État et peut réduire les incitations à effectuer des déplacements secondaires. Bien qu'un lien entre la personne et l'État soit important, il ne constitue toutefois pas une obligation en vertu du droit international et pourrait être omis

³⁷ Lisbon Conclusions, para 15(e); HCR, *Consultations mondiales sur la protection internationale/Troisième réunion : Processus d'asile (procédures d'asile justes et efficaces)*, 31 mai 2001, EC/GC/01/12, www.refworld.org/docid/3b36f2dfa.html, par. 14 ; HCR, *Guidance note on bilateral and/or multilateral transfer arrangements of asylum-seekers*, mai 2013, www.refworld.org/docid/51af82794.html, par. 3(iii) et 3(viii) (en anglais seulement); HCR, *Considerations on the "Safe Third Country" Concept*, juillet 1996, www.refworld.org/docid/3ae6b3268.html (en anglais seulement); HCR, *Legal Considerations Regarding Access to Protection and a Connection Between the Refugee and the Third Country in the Context of Return or Transfer to Safe Third Countries*, avril 2018, www.refworld.org/docid/5acb33ad4.html, par. 9 (en anglais seulement). Il convient de noter que la conclusion considère qu'il est essentiel d'adhérer à la Convention de 1951 et/ou à son Protocole de 1967 et de s'y conformer, à moins que le pays de destination ne puisse démontrer qu'il a développé une pratique analogue à la Convention de 1951 et/ou à son Protocole de 1967.

³⁸ Voir Royaume-Uni : Cour suprême, *R (on the application of EM (Eritrea)) v. Secretary of State for the Home Department*, [2014] UKSC 12, 19 février 2014, www.refworld.org/cases,UK_SC,5304d1354.html, par Kerr LJ pour la majorité, par. 41 (en anglais seulement).

³⁹ Un tel arrangement devrait également respecter l'interdiction de l'expulsion collective en droit international. Cela signifie que l'individu doit avoir la possibilité de présenter des arguments contre l'expulsion dans son cas particulier.

⁴⁰ HCR, *Guidance Note on Bilateral and/or Multilateral Transfer Arrangements of Asylum-Seekers*, mai 2013, www.refworld.org/docid/51af82794.html (en anglais seulement).

⁴¹ Comité exécutif du HCR, *Réfugiés sans pays d'asile No. 15 (XXX) - 1979*, 16 octobre 1979, www.unhcr.org/fr/excom/exconc/4b30a25fe/refugiés-pays-dasile.html, par. (h)(iv).

en cas d'accords de partage des responsabilités entre États, à condition que des garanties pertinentes soient prévues.

24. Un État peut accepter la responsabilité d'examiner une demande d'asile plutôt que de renvoyer la personne vers un autre État, sur la base des principes de **coopération internationale et de partage des responsabilités**, et conformément aux normes de **traitement juste et efficace des demandes**. Cela peut être particulièrement le cas lorsque l'autre État accueille un grand nombre de réfugiés ou d'autres personnes nécessitant une protection internationale relative ou absolue, y compris en cas d'afflux massif ou de situation prolongée, dans des circonstances qui font peser encore plus de contraintes sur sa capacité d'accueil ou de protection.
25. Les modalités des **accords bilatéraux ou multilatéraux conclus entre les États** pour réinstaller les réfugiés et les demandeurs d'asile et/ou répartir la responsabilité de l'examen des demandes d'asile et octroyer une protection internationale⁴² devraient être du domaine public. De tels arrangements doivent être mis en œuvre de bonne foi dans le but de partager efficacement les charges et les responsabilités entre les États. Il ne devrait pas y avoir de « transfert de la charge » dans le sens où l'on chercherait à éviter la responsabilité et/ou à accroître de manière disproportionnée la charge sur la capacité d'un autre État ni de tentative pour éviter ou minimiser les responsabilités en vertu du droit international.⁴³ Leur application doit garantir que les réfugiés et les demandeurs d'asile ne se voient pas refuser sommairement l'entrée ou ne soient pas repoussés aux frontières.
26. Pour **les personnes qui ont déjà été reconnues comme réfugiés** ou qui se sont vu accorder une protection internationale, auxquelles le concept de « premier pays d'asile » peut s'appliquer, il est nécessaire d'évaluer les normes de traitement qui leur sont accordées en pratique dans ce pays, afin de déterminer si elles sont conformes aux normes de la Convention de 1951 et au droit international des droits humains, et notamment mais pas exclusivement, au principe de non-refoulement. Il est important de rappeler que lorsqu'une personne a été reconnue comme réfugié par le HCR en vertu de son mandat, le simple fait que le HCR l'ait reconnue ne peut être considéré comme une équivalence ou une garantie de la protection de l'État et des normes de traitement y relatives.⁴⁴
27. En outre, lorsqu'une personne reconnue dans un État demande ultérieurement l'asile dans un autre État, ce dernier peut, plutôt que d'appliquer le concept de « pays de premier asile », choisir de statuer sur le fond de la demande ; ou bien reconnaître le statut accordé

⁴² Le HCR a proposé l'élaboration d'accords internationaux pour faire face aux mouvements ultérieurs en tant que phénomène spécifique ou dans le cadre d'approches régionales globales plus larges pour traiter les mouvements migratoires mixtes : voir HCR, *Protection des réfugiés et mouvements mixtes : Plan d'action en dix points*, 2017, www.unhcr.org/fr/le-plan-daction-en-dix-points.html; HCR, *initiative spéciale pour la méditerranée: Plan de renforcement de la réponse opérationnelle, juin – décembre 2015*, 12 juin 2015, www.refworld.org/cgi-bin/tehis/vtx/rwmain/pendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=559f86664. Voir aussi HCR, *Guidance Note on Bilateral and/or Multilateral Transfer Arrangements of Asylum-Seekers*, mai 2013, www.refworld.org/docid/51af82794.html.

⁴³ Voir HCR, *Expert Meeting on International Cooperation to Share Burdens and Responsibilities*, 28 juin 2011, www.refworld.org/docid/4e9fed232.html, par. 23-25, soulignant qu'il importe de situer ces accords dans un cadre plus large qui cherche à répondre aux causes des déplacements secondaires. D'autres exemples d'initiatives de partage de la charge et des responsabilités visant à assurer l'accès à la protection et à soutenir les États qui accueillent un nombre important de réfugiés sont la réinstallation, le transfert et d'autres formes d'admission.

⁴⁴ Voir Conseil de l'Europe : Cour européenne des droits de l'homme, *Affaire Salah Sheekh c. Pays-Bas, Requete no. 1948/04*, 11 janvier 2007, <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-78987%22%7D>.

dans l'État précédent.⁴⁵ Si la personne a déjà été reconnue par le HCR à la suite d'une évaluation individuelle, l'État devrait lui accorder un poids significatif.⁴⁶

28. Lorsqu'un demandeur d'asile a demandé une protection internationale dans un État précédent et a reçu une **décision finale négative**, y compris en appel, l'État actuel peut procéder à une nouvelle évaluation de la demande sur le fond. Cela sera particulièrement important s'il existe de nouveaux éléments ou motifs qui pourraient justifier l'octroi d'une protection internationale. Un État actuel ne peut rejeter une demande uniquement sur la base d'un rejet antérieur par un autre État, à moins qu'il n'existe des preuves qu'une décision finale ait été prise dans le cadre d'une procédure d'asile juste et efficace et qu'aucune circonstance nouvelle pouvant justifier l'octroi d'une protection internationale ne soit apparue.

29. Dans le cas de demandeurs d'asile qui ont demandé ou auraient pu demander une protection internationale dans un autre État, auxquels un État actuel envisage d'appliquer le concept de « **pays tiers sûr** », ou dans d'autres contextes pertinents tels qu'un débarquement après une interception ou un sauvetage en mer,⁴⁷ les normes requises exigent que l'accès à une procédure d'asile juste et efficace soit possible dans le pays qui accepte de les réadmettre.⁴⁸ Lorsque ces normes sont respectées et que la présomption générale de « sécurité » et de disponibilité d'une protection internationale n'est pas réfutée, l'État actuel peut choisir de ne pas examiner la demande du demandeur d'asile sur le fond et demander plutôt sa réadmission dans l'État précédent afin de déterminer son besoin de protection internationale.⁴⁹

⁴⁵ Il est important de rappeler que le statut de réfugié est maintenu jusqu'à ce qu'il cesse conformément à l'une des clauses de cessation de la Convention de 1951 : voir HCR, *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status and Guidelines on International Protection Under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees*, avril 2019, www.refworld.org/cgi-bin/txis/vtx/rwmain?docid=5cb474b27, par. 112 (en anglais seulement). Voir également Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Advisory Opinion OC-25/18 of 30 May 2018 Requested by the Republic of Ecuador*, 30 mai 2018, www.refworld.org/cases,IACRTHR,5c87ec454.html, para. 123, pp. 41-42, dans lequel il est affirmé au paragraphe 123 que : « [...] la Cour a déclaré [dans l'affaire Pacheco Tineo c. Bolivie (2013)] qu'une fois le statut de réfugié déterminé pour le demandeur, ce statut sera maintenu sauf dans le cas où les clauses de cessation s'appliquent. Dans cette optique, il est nécessaire d'examiner les obligations des États de maintenir et d'assurer la continuité de la détermination du statut de réfugié, qui acquièrent une validité extraterritoriale, à moins que des clauses de cessation ne s'appliquent, comme cela a déjà été mentionné. » (traduction non officielle, avec emphase).

⁴⁶ « Toutefois, compte tenu du mandat et de l'autorité internationale uniques du HCR, ainsi que de son expertise et de son expérience, le fait que le HCR ait reconnu un individu comme réfugié est pertinent pour la détermination du statut de réfugié effectuée par les États. Elle devrait être le point de départ de tout exercice visant à déterminer si l'individu doit être reconnu comme réfugié par l'État. Lors de l'examen de la demande d'asile d'un demandeur qui a été reconnu comme réfugié par le HCR, l'État devrait accorder une importance considérable à cette reconnaissance et en tenir compte sérieusement ». HCR, *J. A. v. Secretary of State for the Home Department: Case for the Intervener*, 27 octobre 2013, UKSC2012/0157, www.refworld.org/docid/52a098e34.html, para. 4(2) (en anglais seulement).

⁴⁷ Voir également HCR, *General Legal Considerations: Search-and-Rescue Operations Involving Refugees and Migrants at Sea*, novembre 2017, www.refworld.org/docid/5a2e9efd4.html (en anglais seulement).

⁴⁸ Voir Comité exécutif du HCR, *Conclusion générale sur la protection internationale N° 85 (XLIX) – 1998*, 9 octobre 1988, www.refworld.org/docid/3ae68c4630.html, par. (aa), où le Comité exécutif « souligne que, en ce qui concerne le renvoi vers un pays tiers d'un demandeur d'asile dont la demande n'a pas encore été déterminée à partir du territoire du pays où elle a été présentée, y compris en vertu d'accords bilatéraux ou multilatéraux de réadmission, il devrait être établi que le pays tiers traitera ce demandeur d'asile (demandeurs d'asile) conformément aux normes internationales reconnues, et assurera une protection efficace contre le refoulement et lui offrira (aux demandeurs d'asile) la possibilité de demander et de bénéficier du statut de réfugié ».

⁴⁹ Les notions de « pays tiers sûr » peuvent être désignées sous un autre nom ou appliquées sans catégorisation spécifique dans la législation ou la pratique des États. Voir Comité exécutif du HCR *Conclusion no 58 (XL) (1989)* ; ainsi que HCR, *Consultations mondiales sur la protection internationale/Troisième réunion : Processus d'asile*

30. Si l'accès à une procédure d'asile juste et efficace n'est pas possible dans un autre État,⁵⁰ et/ou si le transfert vers un tel État n'est pas possible, l'État actuel est tenu d'admettre le demandeur d'asile dans le processus d'examen de sa demande sur le fond.⁵¹ Pour les demandeurs d'asile qui ont simplement transité par un État précédent qui n'a pas de système d'asile national établi, ou lorsqu'il ne peut être démontré que la protection internationale sera disponible pour la personne, l'État actuel devrait admettre le demandeur au processus d'asile et évaluer ses demandes de protection internationale sur le fond.
31. Si une personne a demandé l'asile et n'a pas encore reçu de décision, mais qu'elle a quitté le territoire par la suite et/ou ne s'est pas conformée à une obligation de fond dans la procédure d'asile, les autorités de l'État en question peuvent considérer la demande comme étant **implicite** retirée. Cela se produira généralement sur la base de critères raisonnables en droit national, y compris le fait de ne pas se présenter à plusieurs reprises à des rendez-vous effectivement notifiés sans explication raisonnable. Dans de tels cas, les autorités peuvent suspendre ou clore leurs dossiers. La possibilité de rouvrir des dossiers est une garantie importante dans le contexte de l'application du concept de pays tiers sûr.
32. Certains réfugiés ou demandeurs d'asile ne demandent la protection qu'après avoir été arrêtés et confrontés à un renvoi pour entrée ou séjour irrégulier. Ces personnes peuvent néanmoins avoir besoin d'une protection internationale, empêchant ainsi un renvoi sommaire sans tenir compte du bien-fondé de leur demande.⁵² Bien que la demande d'asile après l'arrestation ou le renvoi en attente ne justifie pas en soi le rejet ou l'examen moins approfondi d'une demande, le fait de ne pas présenter une demande plus tôt sans motif valable peut, lorsqu'il existe des informations concernant les moyens et une possibilité raisonnable de le faire, sous réserve d'autres preuves disponibles, être jugé pertinent pour évaluer la crédibilité d'une demande.

D. Retour et réadmission

33. Lorsqu'un réfugié s'est éloigné d'un État qui lui a accordé une protection internationale, cet État continue d'avoir des obligations permanentes envers l'individu, à moins que son statut n'ait pris fin.⁵³ Le droit international des réfugiés ne prévoit pas de sanctions ou de restrictions au droit des réfugiés de quitter le pays, bien que les lois nationales de certains pays limitent ce droit. Un État qui a déjà délivré un titre de voyage pour réfugiés en vertu de l'article 28 de la Convention de 1951 est tenu de les réadmettre en vertu du

(procédures d'asile justes et efficaces), 31 mai 2001, EC/GC/01/12, www.refworld.org/docid/3b36f2dfa.html, section II.A.

⁵⁰ Comité exécutif du HCR, *Réfugiés sans pays d'asile No. 15 (XXX) - 1979*, 16 octobre 1979, www.unhcr.org/fr/excom/exconc/4b30a25fe/refugies-pays-dasile.html, par (k).

⁵¹ Cela est également nécessaire lorsque la personne fait face à une menace de persécution ou à des dangers pour sa sécurité ou sa liberté physique : Comité exécutif du HCR Conclusion no 58 (XL) (1989), par. (a).

⁵² Certains États et régions ont appliqué des procédures accélérées dans de tels cas, assorties des garanties nécessaires.

⁵³ Le Guide du HCR, au paragraphe 112, affirme la continuité du statut de réfugié, en l'absence de circonstances qui conduiraient à la cessation de son statut : « Lorsqu'une personne s'est vue reconnaître le statut de réfugié, ce statut est maintenu à moins que l'intéressé ne relève de l'un des cas de cessation d'applicabilité de la Convention prévus par ces clauses. » Voir HCR, *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status and Guidelines on International Protection Under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees*, avril 2019, www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?docid=5cb474b27 (en anglais seulement).

paragraphe 13 de l'annexe à cette Convention. Conformément à la pratique en vigueur, les États sont encouragés à réadmettre les réfugiés dont ils ont reconnu les besoins de protection internationale.⁵⁴

34. Les réfugiés et les demandeurs d'asile devraient être traités conformément aux normes relatives aux droits humains en attendant leur retour dans un État qui a accepté de les réadmettre. Donner aux demandeurs d'asile et aux réfugiés la possibilité de retourner volontairement dans un État précédent est une bonne pratique qui peut réduire les coûts pour les États, ainsi que les souffrances et les atteintes à la dignité des personnes. Il est préférable de donner à une personne, avant son renvoi forcé, la possibilité de partir dans un délai défini, sur une base volontaire et éventuellement avec un soutien financier, que de la renvoyer de force.⁵⁵ En toutes circonstances, le retour et le renvoi doivent être mis en œuvre de manière humaine, dans le plein respect des droits humains et de la dignité humaine.⁵⁶
35. Dans les cas où il existe des motifs raisonnables de soupçonner un risque de fuite, des alternatives à la détention devraient toujours être envisagées avant de recourir à la détention avant renvoi. Le HCR reconnaît que la protection de l'ordre public est un objectif légitime qui peut justifier la légalité de la détention.⁵⁷ notamment pour éviter que l'intéressé ne puisse se soustraire aux autorités ou dans les cas où le refus de coopérer est probable. En conséquence, lorsqu'il y a de bonnes raisons de croire qu'un demandeur d'asile en particulier est susceptible de s'enfuir et que la détention est nécessaire et proportionnée pour gérer ce risque, la détention peut être autorisée dans un cas particulier⁵⁸. La détention doit faire l'objet d'un contrôle judiciaire régulier afin d'en garantir la légalité ; elle

⁵⁴ Le Comité exécutif a noté que « le HCR peut être prié d'aider à organiser la réadmission et l'accueil des personnes concernées » : Comité exécutif du HCR Conclusion no 58 (XL) (1989), par. f(ii). Toutefois, dans la pratique, la portée et les ressources du HCR à cette fin peuvent être limitées.

⁵⁵ Pour la définition et le champ d'application du « volontaire » dans le contexte du retour, voir également : HCR, *Protection Policy Paper: The Return of Persons Found Not to be in Need of International Protection to their Countries of Origin: UNHCR's Role*, novembre 2010, www.refworld.org/docid/4cea23c62.html (Annexe I : Définitions) (en anglais seulement).

⁵⁶ Voir Comité exécutif du HCR, *Conclusion sur le retour de personnes dont on estime qu'elles n'ont pas besoin de protection internationale No. 96 (LIV) – 2003*, 10 octobre 2003, www.unhcr.org/fr/excom/exconc/4b30a2741d/conclusion-retour-personnes-estime-nont-besoin-protection-internationale.html, par. o). Dans cette conclusion, le Comité exécutif a également rappelé que l'intérêt supérieur de l'enfant devrait être une considération primordiale dans toutes les actions concernant les enfants ; et a noté en outre que la force, lorsqu'elle devrait être nécessaire, devrait être proportionnée et conforme au droit relatif aux droits humains. Voir aussi Comité exécutif du HCR, *Conclusion générale sur la protection internationale No. 85 (XLIX) - 1998*, 9 octobre 1998, www.unhcr.org/fr/excom/exconc/4b30a25215/conclusion-generale-protection-internationale.html, par. bb) ; Comité exécutif du HCR, *Conclusion générale sur la protection internationale No. 81 (XLVIII) - 1997*, 17 octobre 1997, www.unhcr.org/fr/excom/exconc/4b30a25e1d/conclusion-generale-protection-internationale.html, par. s) ; HCR, *Conclusion générale sur la protection internationale N° 79 (XLVII) – 1996*, 11 octobre 1996, www.refworld.org/docid/3ae68c4524.html par. u).

⁵⁷ HCR, *Principes directeurs relatifs aux critères et aux normes applicables à la détention des demandeurs d'asile et aux alternatives à la détention*, 2012, www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opensslpdf.pdf?reldoc=y&docid=520cc0ea4, Directive 4.1, par. 22 (ci-après « Principes directeurs relatifs à la détention 2012 »). Voir également Comité exécutif du HCR, *Détention des réfugiés et des personnes en quête d'asile No. 44 (XXXVII) – 1986*, 13 octobre 1986, www.unhcr.org/fr/excom/exconc/4b30a2581d/detention-refugies-personnes-quete-dasile.html.

⁵⁸ Principes directeurs relatifs à la détention 2012, Directive 4.1, par. 22. Le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies a également réaffirmé que la détention ne devrait être utilisée qu'en « dernier recours » : Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, *Rapport du Groupe de travail sur la détention arbitraire*, 18 janvier 2010, A/HRC/13/30, <https://undocs.org/fr/A/HRC/13/30>, par. 77. De plus, la Commission des droits de l'homme de l'ONU a noté qu'en vertu du principe de proportionnalité, toute restriction à la liberté doit être l'option la moins intrusive pour atteindre le résultat souhaité, et toute restriction doit à la fois servir des « fins admissibles » et être nécessaire pour les atteindre : Comité des droits de l'homme de l'ONU, *Observation générale n° 27 : Article 12 (liberté de circulation)*, CCPR/C/21/Rev.1/Add.9, 1 novembre 1999, <https://undocs.org/fr/CCPR/C/21/Rev.1/Add.9>, par. 14.

doit se dérouler dans des conditions adéquates et être soumise à des délais maximaux fixés par la loi. La détention est toujours contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant.⁵⁹ Les normes internationales exigent donc le recours à des alternatives non privatives de liberté et communautaires pour les enfants et les familles.⁶⁰

36. Les accords de réadmission qui s'appliquent aux réfugiés ou aux demandeurs d'asile qui ont effectué des déplacements secondaires peuvent faciliter le retour d'une manière régulière et ordonnée. Ceux-ci doivent garantir le respect des normes et des garanties décrites ci-dessus en ce qui concerne les accords bilatéraux et multilatéraux et l'utilisation des concepts de pays tiers sûr et de pays de premier asile. Les garanties applicables, qui doivent être stipulées dans ces accords et effectivement appliquées dans les faits, comprennent une garantie de respect du non-refoulement.⁶¹ Afin de garantir la légalité, l'opportunité et la durabilité du retour, le principe de l'unité familiale et les besoins spécifiques des individus doivent être respectés, et l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale. Lorsqu'un retour est proposé vers un État antérieur dans lequel un réfugié a été reconnu, les États doivent veiller à ce que ces accords prévoient explicitement que les réfugiés ont le droit de bénéficier de leur statut précédemment reconnu et des droits qui y sont associés. Lorsqu'il est prévu de renvoyer des demandeurs d'asile qui n'ont pas fait l'objet d'une évaluation au fond de leur demande dans l'État précédent, les accords de réadmission doivent préciser que l'État actuel doit informer l'État précédent qu'il n'y a pas eu d'évaluation au fond de la demande du demandeur et lui demander de garantir l'accès à une procédure d'asile juste et efficace.

E. Sanctions

37. Des systèmes d'asile harmonisés qui fonctionnent bien, une protection internationale et un traitement conforme aux normes internationales incitent fortement les réfugiés et les demandeurs d'asile à rester dans les pays où ils ont demandé ou reçu une protection internationale. Toutefois, même lorsque de tels systèmes et processus sont en place, les États peuvent souhaiter adopter des mesures qui découragent les mouvements irréguliers à partir d'États où les réfugiés et les demandeurs d'asile bénéficient ou auraient pu bénéficier d'une protection internationale.

38. Le paragraphe 1 de l'article 31 de la Convention de 1951 interdit d'infliger des sanctions aux réfugiés qui sont venus directement de territoires où leur vie ou leur liberté est

⁵⁹ Voir HCR, *Position du HCR concernant la détention des enfants réfugiés et migrants dans le contexte des migrations*, janvier 2017, www.refworld.org/docid/5885c2434.html (ci-après « Document de position du HCR 2017 »). Voir également le Comité pour la Protection de tous les Travailleurs Migrants et des Membres de leurs Familles (CMW), *Observation Générale Conjointe No. 4 (2017) du Comité pour la Protection de tous les Travailleurs Migrants et des membres de leurs familles et No. 23 (2017) du Comité des Droits de l'Enfant relative aux Obligations des Etats en matière de Droits de l'Enfant dans le Contexte de la Migration Internationale dans les Pays d'Origine, de Transit, de Destination et de Retour*, 16 Novembre 2017, CMW/C/GC/4-CRC/C/GC/23, www.refworld.org/docid/5a2fa3e44.html

⁶⁰ Voir *Ibid.*

⁶¹ Voir aussi, HRC, *Consultations mondiales sur la protection internationale : Accueil des demandeurs d'asile, y compris les normes de traitement dans le contexte des différents systèmes d'asile*, 4 septembre 2001, EC/GC/01/17, www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?docid=4a54bc220 ; HCR, *Convention Plus: Faire face aux mouvements secondaires irréguliers de réfugiés et de demandeurs d'asile*, 11 mars 2004, FORUM/CG/SM/03, www.refworld.org/docid/471def390.html. Sur l'utilité des dispositifs de suivi pour assurer le fonctionnement efficace des garanties et prévenir et traiter les risques de protection dans le contexte de la réadmission, voir HCR, *Le Plan d'action en 10 points, mise à jour 2016, chapitre 8 : Gérer les déplacements secondaires*, décembre 2016, www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opensslpdf.pdf?reldoc=y&docid=5c49a9834, section 8.5 : « Appui et suivi de la réadmission des réfugiés ayant effectué un mouvement ultérieur vers leur pays de premier asile ».

menacée, qui se présentent sans délai aux autorités et qui justifient leur entrée ou leur présence non autorisées.⁶² En revanche, les réfugiés qui entrent ou se trouvent sur le territoire sans autorisation et qui ne se sont pas présentés aux autorités dans les plus courts délais, ou qui n'ont pas exposé de raisons valables de leur entrée ou de leur présence irrégulière, ne sont pas exemptés de l'imposition de sanctions du fait de leur entrée ou de leur présence non autorisée.

39. Les réfugiés qui ne sont pas « arrivés directement » de leur pays d'origine peuvent par conséquent être passibles de sanctions. Le terme « directement » doit être interprété au sens large et non au sens littéral, temporel ou géographique, ce qui signifie que les réfugiés qui ont traversé, fait escale ou séjourné dans d'autres pays *en cours de route* peuvent encore être exemptés des sanctions.⁶³ Il n'y a pas de limite de temps définie pour un retard, une escale ou un sursis, et les raisons de le faire seront pertinentes pour déterminer si des pénalités peuvent être appliquées.⁶⁴ En outre, pour être exemptés des sanctions prévues à l'article 31, paragraphe 1, de la Convention de 1951, les réfugiés doivent se présenter « sans délai » devant les autorités. Cette condition n'est généralement pas remplie lorsque les réfugiés présentent une demande de protection internationale après avoir été appréhendés ou détenus par les autorités, bien qu'ils aient eu une possibilité effective de le faire plus tôt, car cela ne refléterait pas, à moins qu'il n'y ait de raisons valables justifiant un retard, une tentative réelle du réfugié de régulariser sa situation en temps opportun en se présentant aux autorités.⁶⁵ Les réfugiés doivent justifier leur entrée ou leur présence non autorisée par un motif valable ou des raisons valables, ce qui pourrait inclure l'absence ou l'impossibilité pratique d'accéder à des procédures d'asile justes et efficaces, ou à une protection internationale et à des normes de traitement conformes aux normes internationales.

40. Les formes de sanctions utilisées par les États dans certains cas où l'interdiction prévue à l'article 31(1) ne s'applique pas pourraient inclure, par exemple, des sanctions administratives et financières, la restriction des prestations sociales ou d'autres sanctions, y compris des restrictions à la liberté de circulation.⁶⁶ Ces sanctions doivent toutefois être proportionnées, nécessaires à des fins légitimes, et appliquées au cas par cas. Lorsqu'il est proposé de restreindre l'accès à l'aide sociale ou à d'autres conditions d'accueil, ou de fournir une assistance en nature plutôt qu'en espèces aux demandeurs d'asile en

⁶² Les conditions requises pour la non pénalisation de la « franchise », de la « promptitude » et de la « bonne cause » sont cumulatives, voir Cathryn Costello (avec Yulia Ioffe et Teresa Büchsel), *Article 31 de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés*, juillet 2017, PPLA/2017/01, www.refworld.org/docid/59ad55c24.html, p. 16 (ci-après « Costello et al ») (en anglais seulement).

⁶³ Summary Conclusions : Article 31, par. 10 b). Voir aussi Conclusions de Lisbonne, par. 11. Voir également G S Goodwin-Gill, *Article 31 of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees: Non-Penalization, Detention, and Protection*, juin 2003, www.refworld.org/docid/470a33b10.html, pp.189, 217.-218 (en anglais seulement). Voir également Newman J in Royaume-Uni : Cour suprême, *R v. Uxbridge Magistrates Court and Another, Ex parte Adimi*, [1999] EWHC Admin 765; [2001] Q.B. 667, 29 juillet 1999, www.refworld.org/cases,GBR_HC_QB,3ae6b6b41c.html, par. 69 (ci-après « Adimi ») : 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 n'ont pu trouver une protection effective dans le ou les premier(s) pays qu'elles ont précédemment fuis.

⁶⁴ Summary Conclusions : Article 31, par. 10 d). HCR, *Réfugiés sans pays d'asile No. 15 (XXX) - 1979*, 16 octobre 1979, www.unhcr.org/fr/excom/exconc/4b30a25fe/refugies-pays-dasile.html, par. (h)(iii). Voir aussi Adimi, par. 18.

⁶⁵ J C Hathaway, *The Rights of Refugees under International Law* (2005, Cambridge University Press, Cambridge), p. 390 (en anglais seulement), faisant référence aux travaux en note de bas de page 496 et 497. Une exception serait les circonstances dans lesquelles les réfugiés sont appréhendés ou détenus avant qu'on puisse raisonnablement s'attendre à ce qu'ils se présentent devant les autorités : Conclusion sommaires. Hathaway *op. cit.*, p. 391; Adimi, pp. 528-529.

⁶⁶ Goodwin-Gill, *op. cit.*, p. 204; G Noll, "Article 31 (Refugees Unlawfully in the Country of Refuge)" in A Zimmermann (ed), *The 1951 Convention Relating to the Status of the Refugees and its 1967 Protocol: A Commentary* (OUP 2011), p. 1264.

situation irrégulière, le HCR rappelle que ces conditions doivent au minimum garantir un niveau de vie adéquat et le respect des droits humains universels. Toutefois, un État ne peut en aucun cas, à titre de sanction pour le fait qu'une personne ne soit pas venue directement, qu'elle ne se soit pas présentée sans délai aux autorités ou qu'elle n'ait pas justifié son entrée ou sa présence irrégulière, empêcher les demandeurs d'asile ou les réfugiés arrivés ou présents sans autorisation de demander l'asile ou d'accéder à une procédure d'asile. Il ne peut pas non plus imposer des conditions de procédure qui, en pratique, empêcheraient les réfugiés de demander une telle procédure ou de se présenter. Une telle démarche aurait pour effet de leur refuser le droit de demander l'asile, ce qui est contraire à l'objet de l'article 31, paragraphe 1, et à l'objet et aux objectifs généraux de la Convention de 1951 et de son protocole de 1967.⁶⁷

41. La détention est utilisée par certains États comme sanction en cas d'entrée ou de présence non autorisée. L'article 31, paragraphe 2, de la Convention de 1951, protège les réfugiés qui sont également exemptés de sanctions par le paragraphe 1, contre les restrictions à leur liberté de circulation, autres que celles qui sont nécessaires, et seulement jusqu'à ce que leur statut soit régularisé ou qu'ils soient admis dans un autre pays. Cela implique que les réfugiés qui ne remplissent pas les conditions de l'article 31(1) (et ne sont donc pas exemptés de sanctions) peuvent, dans certains cas, être soumis à des restrictions de déplacement. En outre, même pour ceux qui sont ainsi exemptés, la détention non punitive dans le contexte de l'article 31(2) de la Convention de 1951 peut, après examen des alternatives moins restrictives, être autorisée. Cela peut être le cas lorsqu'il existe un risque important de fuite, afin de permettre leur admission dans un autre pays ou la régularisation de leur statut pour éviter un déplacement secondaire. La détention doit également faire l'objet de garanties pertinentes dans tous les cas.⁶⁸
42. Bien que le droit international des réfugiés ne constitue pas une base pour sanctionner les mouvements secondaires en tant que tels, la Convention de 1951 peut néanmoins permettre aux États d'imposer des sanctions aux réfugiés et aux demandeurs d'asile qui sont entrés ou séjournent sur le territoire sans autorisation et qui ne remplissent pas les conditions susmentionnées d'admission prévues à l'article 31, sous réserve des garanties applicables.

F. S'attaquer aux causes des déplacements secondaires

43. Le Pacte mondial sur les réfugiés et la Déclaration de New York de 2016⁶⁹ énoncent des objectifs pour s'attaquer aux causes sous-jacentes des déplacements secondaires. Des dispositions spécifiques visant à un partage efficace de la charge et des responsabilités, comme le prévoit le Pacte mondial sur les réfugiés, amélioreront également les conditions d'accueil des réfugiés et des demandeurs d'asile et élargiront l'accès à des voies sûres et régulières vers les pays tiers, notamment par la réinstallation et les mécanismes complémentaires d'admission, ainsi que d'autres solutions au plus tôt, qui pourraient répondre à certains des défis favorisant les déplacements secondaires.

⁶⁷ Canada : Cour suprême, *B010 v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2015 SCC 58, 27 novembre 2015, par. 63, www.refworld.org/cases,CAN_SC,56603be94.html (en anglais seulement).

⁶⁸ Voir note 35 et note de bas de page 57 ci-dessus.

⁶⁹ Assemblée générale de l'ONU, *Pacte mondial sur les réfugiés*, 17 Décembre 2018, A/73/12(Part II), www.unhcr.org/gcr/GCR_French.pdf. Voir également : HCR, *The Global Compact on Refugees*, undated, www.unhcr.org/towards-a-global-compact-on-refugees.html.

44. **Trouver des solutions** : Le but ultime du régime de protection internationale est d'aider les États et les réfugiés à trouver des solutions aux déplacements.⁷⁰ Il s'agit notamment de soutenir le retour volontaire des réfugiés, lorsque les conditions sont réunies, de faciliter des solutions telles que la réinstallation dans des pays tiers et de favoriser l'autonomie. Investir dans les solutions est un moyen efficace pour s'attaquer à l'une des principales causes des déplacements secondaires.⁷¹ Il s'agit là d'une priorité essentielle pour tous les États, compte tenu du fait que quelque 15,9 millions de réfugiés (plus de la moitié des 2.594 millions de réfugiés dans le monde) se trouvaient en situation de déplacement prolongé⁷² fin 2018.⁷³ De nombreux États hôtes font face à des pressions extrêmes et croissantes au fil du temps, et les personnes qui ne voient aucune solution viable sur place reprennent la route.
45. Garantir l'accès à des solutions en temps opportun peut inciter davantage les réfugiés à se conformer aux exigences et aux obligations procédurales dans le cadre des procédures d'asile nationales. Lorsqu'il est entendu que l'engagement avec les autorités, y compris en ce qui concerne les procédures relatives aux frontières et à l'asile, peut permettre à ceux qui en ont besoin d'avoir accès à la protection internationale et à des solutions, la nécessité d'effectuer des déplacements secondaires de façon irrégulière à la recherche d'une solution anticipée est susceptible de diminuer dans leur perception.
46. **Faciliter les déplacements réguliers, y compris le regroupement familial** : le regroupement avec les membres de la famille immédiate et élargie est l'un des principaux facteurs qui incitent de nombreux réfugiés et demandeurs d'asile à effectuer des déplacements secondaires. Les États sont vivement encouragés à envisager des manières de faciliter l'accès aux moyens légaux de regroupement familial et à éliminer les obstacles pratiques, financiers et administratifs y relatifs⁷⁴. Des approches plus souples sont nécessaires en ce qui concerne le champ d'application des règles relatives au regroupement familial, afin de garantir que les personnes à charge ne continuent pas à emprunter des routes dangereuses.
47. Les mécanismes qui prévoient le **déplacement régulier** des réfugiés reconnus peuvent fournir d'importants moyens d'accès à des solutions et doivent être encouragés et facilités. Cela inclut des mécanismes entre États sur la base d'**accords régionaux ou bilatéraux sur la libre circulation**, qui peuvent prévoir explicitement un droit pour certaines catégories de personnes, y compris les réfugiés, de circuler entre les pays concernés. Les réfugiés devraient également pouvoir bénéficier d'une plus grande mobilité et d'un régime de libre circulation qui peuvent leur être applicables en fonction de leur nationalité, de leur statut, de leur capacité économique ou des besoins du marché du travail. Le cas échéant, le transfert des mesures de protection peut s'avérer nécessaire pour assurer des garanties

⁷⁰ Comité exécutif du HCR, *Solutions durables et la protection des réfugiés N° 56 (XL) – 1989*, 13 octobre 1989, www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?docid=3ae68c4618; voir également HCR, *Update on Solutions*, 6 juin 2014, EC/65/SC/CRP.15, www.refworld.org/docid/542cfe634.html (en anglais seulement). Voir aussi HCR, *Towards a Global Compact on Refugees*, 6 novembre 2017, www.unhcr.org/5a0019467 (en anglais seulement).

⁷¹ Comité exécutif du HCR Conclusion no 58 (XL) (1989), par. (b) et (d)(ii).

⁷² Le HCR définit comme « prolongée » une situation dans laquelle 25 000 personnes ou plus ont été déplacées depuis au moins cinq ans.

⁷³ HCR, *Global Trends: Forced Displacement in 2018*, www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5d08d7ee7/unhcr-global-trends-2018.html (en anglais seulement). Voir également Comité exécutif du HCR Conclusion no 58 (XL) (1989), par. (C) (ii).

⁷⁴ Voir HCR, *Summary Conclusions on the Right to Family Life and Family Unity in the Context of Family Reunification of Refugees and Other Persons In Need Of International Protection*, 4 décembre 2017, www.refworld.org/docid/5b18f5774.html (en anglais seulement). Voir aussi HCR, *Summary conclusions: Family Unity*, June 2003, www.refworld.org/docid/470a33bed.html (en anglais seulement).

contre le refoulement et d'autres risques de protection. Ceux-ci peuvent permettre aux réfugiés de contribuer économiquement là où leurs compétences et leur potentiel peuvent être le plus efficacement réalisés, d'une manière qui soit réglementée et potentiellement bénéfique pour les États.

48. Parmi les autres **voies sûres et voies d'accès complémentaires** à la protection internationale et aux solutions pour les réfugiés figurent la mise en place ou le recours accru à des programmes de réinstallation et d'admission humanitaire pour les réfugiés et autres personnes ayant besoin d'une protection internationale ; l'utilisation accrue et simplifiée des voies légales existantes pour les déplacements réguliers, notamment les programmes de visas de travail et d'études ; les programmes de mobilité ;⁷⁵ la délivrance de visas pour demander l'asile (visas humanitaires discrétionnaires ou d'entrée protégée) ainsi que pour d'autres types de visas réguliers. Les sanctions sévères imposées aux transporteurs aériens et les exigences en matière de visas figurent parmi les facteurs qui peuvent limiter ou empêcher les mouvements réguliers des réfugiés. La souplesse dans leur application aux personnes venant de pays où les persécutions et les conflits sont largement documentés pourrait également contribuer à faire de l'entrée régulière et en toute sécurité une alternative réaliste aux mouvements irréguliers pour les personnes ayant besoin d'une protection internationale. Ces itinéraires sûrs complètent d'autres mesures nécessaires pour lutter contre le **trafic illicite et la traite**.

49. **Admission, accueil et satisfaction des besoins** : Des conditions d'accueil adéquates, sûres et dignes qui répondent aux besoins essentiels des nouveaux arrivants peuvent contribuer à garantir aux réfugiés et aux demandeurs d'asile des alternatives viables aux déplacements secondaires, et donc réduire leur exposition aux risques supplémentaires que celle-ci peut comporter.⁷⁶ La planification d'urgence, les systèmes d'alerte rapide et une capacité d'accueil plus souple peuvent contribuer à faire en sorte que les États soient mieux équipés pour accueillir un grand nombre d'arrivées et que les déplacements secondaires ne soient pas exacerbés par des conditions inadéquates lorsque ces arrivées se produisent. Un soutien international peut être nécessaire pour soutenir la mise en place de mesures et d'installations appropriées⁷⁷ et pour veiller à ce que la présence de réfugiés n'exerce pas de pressions excessives sur les services, installations et infrastructures locaux. En outre, il a été démontré que les mesures spécifiques destinées aux personnes ayant des besoins spécifiques, y compris les enfants, sont particulièrement importantes.⁷⁸ L'accès à l'emploi et aux moyens de subsistance est également un élément crucial qui peut accroître la capacité des réfugiés et des demandeurs d'asile à contribuer à leur

⁷⁵ Ces régimes peuvent être spécifiquement destinés aux réfugiés et comporter des garanties ou d'autres dispositions spécifiques visant à assurer leur protection et leur accès permanent dans la pratique à ces régimes.

⁷⁶ HCR, *UNHCR Child Protection Regional Initiative - Live, Learn & Play Safe 2014-2016*, 2014, www.refworld.org/docid/53bbc6314.html (en anglais seulement), fait partie des stratégies spécifiques visant à faire face au risque de déplacement dangereux des enfants, notamment par la traite et le trafic illicite. Les premières évaluations d'impact ont conclu que les mesures visant à identifier les enfants séparés non accompagnés, à renforcer les systèmes de protection de l'enfance, à améliorer les dispositifs de protection de remplacement, à réunifier les familles et à offrir des possibilités d'éducation et de moyens de subsistance ont permis de réduire les déplacements secondaires depuis les camps dans les pays participants, à accroître la scolarisation, à régler les problèmes liés à la protection de remplacement et favorisé d'autres progrès : HCR, *Child Protection Impact Assessment – Khartoum, Sudan: Live, Learn and Play Safe*, March 2015.

⁷⁷ Déclaration de New York, Annexe 1, par. 5 et suiv.

⁷⁸ Pour des exemples d'activités visant à répondre aux besoins d'amélioration des conditions et de la protection dans les domaines clefs de la protection de l'enfance, de l'éducation et de la prévention et des réponses à la violence sexuelle et sexiste, voir HCR, *Note sur la protection internationale*, 9 juillet 2014, A/AC.96/1134, www.unhcr.org/fr/fr/541074e29.pdf. Pour de plus amples informations sur le soutien international envisagé pour les dispositions d'accueil dans le cadre du Pacte mondial pour les réfugiés, voir : HCR, *Towards a Global Compact on Refugees*, 9 Octobre 2017, www.unhcr.org/59dc8f317 (en anglais seulement).

communauté d'accueil tout en renforçant leur autonomie. Ces mesures doivent être prises de manière à soutenir les communautés d'accueil et à leur permettre de bénéficier des opportunités économiques et des initiatives de développement. Les campagnes d'information qui fournissent des informations objectives et régulièrement mises à jour sur les risques de déplacements secondaires, ainsi que sur les sanctions éventuelles en cas d'entrée et de séjour irréguliers, peuvent également aider à contrebalancer les attentes irréalistes, l'ignorance des dangers et la désinformation des passeurs qui peuvent encourager les déplacements secondaires dans certaines situations.⁷⁹

50. Renforcement et harmonisation des cadres et de la capacité de protection internationale : Dans toutes les régions, les États qui accueillent des réfugiés peuvent avoir besoin d'aide pour renforcer leur capacité à gérer des systèmes d'asile et à fournir une protection internationale conforme aux normes internationales et aux bonnes pratiques.⁸⁰ Le renforcement de l'État de droit, ainsi que la facilitation de l'élaboration d'une législation et d'institutions pour le faire respecter, peuvent contribuer à assurer une plus grande sécurité et le respect des droits fondamentaux dans les pays d'accueil, y compris ceux des demandeurs d'asile et des réfugiés, aux côtés de leurs communautés hôtes. L'application de lois, d'institutions et de procédures justes et efficaces pour l'identification des personnes ayant besoin d'une protection internationale, en temps opportun, est une priorité essentielle dans ce domaine. Les stratégies et approches régionales peuvent également assurer une meilleure coordination et une meilleure coopération, et réduire la portée et l'incitation à effectuer des déplacements secondaires.⁸¹ Des efforts concertés sont nécessaires pour harmoniser les normes, les pratiques et les droits disparates au sein d'une région et entre les régions en ce qui concerne l'octroi de la protection internationale.

51. Inclusion des réfugiés dans des stratégies de développement plus larges : Les donateurs internationaux sont encouragés à travailler avec les États hôtes pour les aider à renforcer la protection des réfugiés, ainsi qu'à coopérer pour répondre aux besoins de développement plus larges. Il est reconnu que les politiques et l'appui au développement ont davantage d'impact lorsqu'ils tiennent compte des mouvements de réfugiés et de migrants. Une telle assistance peut aider les communautés d'accueil à relever les défis liés à ces mouvements, mais aussi exploiter plus efficacement le potentiel des réfugiés et des demandeurs d'asile pour contribuer à créer des conditions, notamment économiques, favorables dans leurs pays et leurs communautés hôtes.⁸² Dans la mesure du possible, il

⁷⁹ HCR, *Le Plan d'action en 10 points, mise à jour 2016, chapitre 8 : Gérer les déplacements secondaires*, décembre 2016, www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=5c49a9834. Voir section 8.2, « Renforcement des capacités de protection dans les pays d'asile et information sur les risques de déplacements secondaires irréguliers ».

⁸⁰ HCR, *Le Plan d'action en 10 points, mise à jour 2016, chapitre 8 : Gérer les déplacements secondaires*, décembre 2016, www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=5c49a9834. Voir section 8.2, « Renforcement des capacités de protection dans les pays d'asile et information sur les risques de déplacements secondaires irréguliers ».

⁸¹ Voir aussi, par exemple, les suggestions faites dans la région Asie-Pacifique dans le cadre de l'approche coopérative régionale : HCR, *Regional Cooperative Approach to Address Refugees, Asylum Seekers and Irregular Movement*, novembre 2011, www.refworld.org/docid/4e92d7c32.html (en anglais seulement). Voir aussi HCR, *Le Plan d'action en 10 points, mise à jour 2016, chapitre 8 : Gérer les déplacements secondaires*, décembre 2016, www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=5c49a9834, section 8.4, « Élaboration de stratégies de protection régionales et bilatérales ».

⁸² Voir HCR, *Note sur la protection internationale*, 8 juin 2015, EC/66/SC/CRP.10, www.unhcr.org/fr/55964a7b9.pdf. Pour de plus amples informations sur les possibilités et les défis liés à l'établissement de liens entre les stratégies et programmes de développement et d'aide aux réfugiés, voir T. Alexander Aleinikoff, *From Dependence to Self-Reliance: Changing the Paradigm in Protracted Refugee Situations*, Migration Policy Institute, mai 2015, www.migrationpolicy.org/research/dependence-self-reliance-changing-paradigm-protracted-refugee-situations (en anglais seulement). Voir également : HCR, *Towards a Global Compact on Refugees*, 9 octobre 2017, www.unhcr.org/59dc8f317 (en anglais seulement).

est également essentiel de s'attaquer aux disparités en terme d'opportunités économiques au sein des régions et d'une région à l'autre. Les États et les acteurs internationaux compétents sont vivement encouragés à investir dans le développement à long terme, qui peut contribuer à cet objectif dans les différents pays et régions accueillant des réfugiés.

G. Conclusions

52. La mobilité internationale, à une échelle beaucoup plus grande que par le passé, est une réalité dans le monde globalisé d'aujourd'hui. Les personnes cherchant, ou ayant besoin d'une protection internationale, peuvent apporter une contribution positive aux États qui les accueillent. Il est possible de gérer plus efficacement ce phénomène de manière à réduire les déplacements secondaires. Les investissements destinés à soutenir le renforcement des capacités de protection internationale et à aider les États à améliorer leurs systèmes de protection à l'échelle mondiale pourraient permettre à un plus grand nombre de réfugiés et de demandeurs d'asile d'obtenir une protection internationale plus en amont et plus proche de leur pays d'origine. Ils permettraient également de trouver des voies sûres et régulières vers une protection internationale et des solutions possibles pour des millions de personnes.
53. La capacité d'accueillir des réfugiés, de répondre à leurs besoins fondamentaux et de leur fournir une protection internationale varie selon les pays et les régions, de même que les coûts et les ressources disponibles. Dans ce contexte, le caractère essentiel d'une coopération internationale renforcée – en tant que condition préalable essentielle à la résolution des défis transnationaux liés aux réfugiés, comme le reconnaît la Convention de 1951⁸³ et comme le rappelle le Pacte mondial sur les réfugiés⁸⁴ – est particulièrement évident en ce qui concerne les déplacements secondaires. Aucun État ne peut à lui seul s'attaquer aux causes et aux effets des déplacements secondaires, et les réponses unilatérales motivées par le désir de décourager l'arrivée de personnes qui ont effectué des déplacements secondaires risquent tout simplement de détourner ou d'aggraver le problème. Une volonté collective de renforcer le système international de protection des réfugiés et de mettre en pratique les principes essentiels de solidarité et de partage des responsabilités sera nécessaire pour garantir des réponses efficaces aux mouvements secondaires. Cela exigera également la preuve d'un engagement clair à soutenir les pays d'origine qui accueillent la majorité des réfugiés dans le monde, ainsi qu'une garantie d'accès à la protection internationale et aux solutions pour ceux qui en ont besoin.

Septembre 2019

⁸³ Convention de 1951, Préambule, paragraphe 4 ; voir également paragraphe 8 ci-dessus.

⁸⁴ Assemblée générale de l'ONU, *Pacte mondial sur les réfugiés*, 17 Décembre 2018, A/73/12(Part II), www.unhcr.org/gcr/GCR_French.pdf ; voir en particulier les paragraphes 5, 14-16 et la section 3.