

LANCEMENT DU CONSEIL STRATÉGIQUE MONDIAL DES LITIGES POUR LE DROIT DES RÉFUGIÉS

Une note conceptuelle

Le droit international et les lois de nombreux pays établissent des droits pour les réfugiés et migrants contraints de traverser une frontière pour trouver un sentiment de sécurité. La Convention de 1951 sur le statut des réfugiés garantit les droits des réfugiés au travail, à l'éducation, à une procédure régulière et à la non-discrimination, et à l'accès au filet de sécurité sociale, ainsi que le droit crucial de ne pas être renvoyés dans un pays où ils seraient confrontés à toute forme de persécution. D'autres conventions importantes relatives aux droits de l'homme – garantissant les droits économiques, sociaux et culturels, civils et politiques, protégeant les femmes, les enfants et les personnes handicapées, et interdisant la torture et les traitements inhumains – incluent les réfugiés et autres personnes en mouvement dans leur champ d'application.

Malgré ces protections largement reconnues, les réfugiés du monde entier subissent quotidiennement des violations de leurs droits. Le droit au travail leur est refusé, les enfants sont exclus de l'école, les femmes sont victimes de violence et de discrimination. En cherchant à échapper à la persécution chez eux, les réfugiés se voient refuser l'entrée ailleurs ; ils sont refoulés au large ou dans des États qui ne reconnaissent pas leurs droits, ou ils sont détenus dans des camps dans des conditions déplorablement et sans perspective de reprendre une vie normale.

Les organisations de la société civile, les avocats et les défenseurs individuels et les organisations internationales (principalement parmi elles, le Haut-Commissariat pour les réfugiés (HCR)) défendent les droits des réfugiés, intentant parfois des poursuites devant les tribunaux nationaux et internationaux. Bien qu'importants et souvent couronnés de succès, ces efforts ont tendance à se dérouler sur une base ad hoc, sans stratégie globale, afin d'affirmer et de faire progresser les droits au niveau régional ou mondial.

Le Conseil stratégique mondial des litiges pour les droits des réfugiés est en train d'être mis en place pour aider à combler cet écart important et troublant entre les promesses de protection des droits et les pratiques de déni de droits. Le Conseil, constitué d'un ensemble diversifié d'experts juridiques, d'avocats et de défenseurs des réfugiés, élaborera une stratégie pour établir une jurisprudence mondiale sur les droits des réfugiés par le biais de litiges devant les tribunaux internationaux, nationaux et régionaux, et par le plaidoyer connexe.

À ce jour, 28 organisations et individus ont rejoint le Conseil, dont la majorité sont situés dans les pays du Sud (où la grande majorité des réfugiés sont hébergés). Le Conseil est dirigé par un comité directeur composé de dirigeants de mouvements sociaux dirigés par des réfugiés, d'avocats (ayant des antécédents d'engagement dans la reconnaissance et la protection nationales et transnationales du droit international des réfugiés dans un ensemble diversifié de juridictions) et d'universitaires.

Le Conseil élaborera un programme de contentieux stratégique mondial, public, et affirmatif pour étendre la reconnaissance et la protection des droits des réfugiés et des autres personnes en mouvement, qui sera poursuivi par le biais de litiges devant les tribunaux nationaux du monde entier et dans les forums régionaux et mondiaux, y compris les organes au sein des systèmes régionaux et mondiaux des droits de l'homme. Le comité directeur établira des groupes de travail pour faire avancer et soutenir la stratégie de contentieux et de plaidoyer du Conseil.

Des groupes de travail seront organisés autour de thèmes particuliers qui croisent un ensemble de droits. Des groupes de travail seront établis en fonction de l'examen d'un éventail de facteurs, notamment (1) la mesure dans laquelle un problème ou un litige envisagé correspond aux priorités et aux besoins des communautés de réfugiés et des organisations dirigées par des réfugiés; (2) la probabilité qu'un litige aboutisse à la reconnaissance et à la protection des droits fondamentaux dans un domaine thématique proposé; (3) un litige déjà en cours concernant le domaine thématique ou le caractère raisonnable qu'un litige puisse être engagé; (4) la probabilité d'une issue favorable au litige; et (5) la mesure dans laquelle la juridiction potentielle où le litige est en cours ou pourrait être intenté s'inscrit dans le cadre plus large et transnational et l'impact probable d'une bonne décision pour la région particulière ou le monde.

Avec la participation d'un certain nombre de membres du Conseil, des groupes de travail ont été créés autour de deux domaines thématiques: (1) Statut légal et séjour légal; et (2) Détention et procédure régulière. (Une description de ces domaines thématiques se trouve dans l'annexe.) Des groupes de travail supplémentaires seront établis pour développer des stratégies de litige pour d'autres ensembles de droits; ceux-ci peuvent inclure les droits du travail, le regroupement familial, les barrières à l'entrée et les refus de droits résultant de mesures en cas de pandémie.

En plus de soutenir les litiges et de promouvoir le développement de normes juridiques, le Conseil servira de centre de ressources, de lieu de création de réseaux et de canal pour amplifier l'impact mondial des victoires nationales et régionales pour les droits des réfugiés et des migrants. Le Conseil prévoit de développer des événements de partage d'informations, des traductions de plaidoiries et de décisions de justice, et une assistance technique participative pour les requêtes de recherche sur les litiges urgentes.

Il pourra demander l'engagement d'universitaires et d'avocats bénévoles pour des recherches et d'autres services d'assistance en matière de litige. Il établira également des partenariats avec d'autres parties prenantes clés, telles que des mouvements sociaux dirigés par des réfugiés, des entités gouvernementales régionales ou nationales engagées dans le développement progressif du droit des réfugiés, et des groupes mondiaux et nationaux de juges et d'avocats pratiquant le droit des réfugiés et de l'immigration.

Les activités du Conseil sont envisagées comme un complément au travail poursuivi par le HCR, à travers son Département de la protection internationale (DIP) et son personnel de protection

dans ses bureaux régionaux et nationaux. Le HCR sera invité à agir en qualité d'observateur permanent au Conseil et pourra participer à des groupes de travail thématiques. Le Conseil s'efforcera de tirer parti des efforts du DIP pour cristalliser et faire progresser les développements normatifs en matière de protection des réfugiés, ainsi que pour aider le DIP à identifier les membres du Conseil qui pourraient aider le HCR dans la préparation des mémoires d'amicus curiae. Le Conseil soutiendrait également le développement et l'institutionnalisation continus de la table ronde annuelle sur les litiges stratégiques UNHCR-HIAS-Asylum Access. D'autres organisations internationales ayant des mandats essentiels en rapport avec les travaux du Conseil, telles que le HCDH et l'OIT, seront également invitées à s'engager et à collaborer avec le Conseil.

Le Conseil cherchera également à créer un réseau de plaideurs stratégiques coopérants qui sont engagés dans des travaux conformes à l'agenda du Conseil, y compris les litiges et le plaidoyer connexe pour faire progresser la reconnaissance et la protection des droits des réfugiés devant les tribunaux nationaux. Le Réseau pourrait atteindre davantage ceux qui apportent une expertise supplémentaire dans des domaines connexes du droit.

Nous sommes optimistes qu'en 3 à 5 ans de travail soutenu du Conseil et de ses partenaires, nous pouvons produire un réel changement dans la reconnaissance et la protection nationales du droit international des migrations et des réfugiés dans un certain nombre de domaines cibles et également tirer parti d'une communauté croissante de défenseurs engagé à utiliser les tribunaux pour faire avancer les droits des personnes en mouvement.

Annexe: Groupes de Travail Établis

1. Statut légal et séjour légal

Description du problème: Parmi les pays qui accueillent la plupart des réfugiés dans le monde, beaucoup n'ont pas de loi ou de politique claire qui accorde universellement et positivement un séjour légal aux réfugiés – une catégorie qui ouvre l'accès aux droits fondamentaux de la Convention, tels que la liberté d'association, d'exercer un emploi salarié, d'exercer une profession et d'accéder au logement social et à l'aide sociale. Dans certains de ces pays, les réfugiés n'ont aucun moyen d'obtenir une autorisation légale formelle de rester, d'être présent ou de résider légalement dans le pays. Dans d'autres, des sous-ensembles de réfugiés – souvent déterminés par la nationalité ou la date d'arrivée – peuvent se voir accorder un séjour, une présence ou une résidence légaux, tandis que d'autres sont laissés sans recours. Dans d'autres encore, les réfugiés sont tolérés de facto mais confinés dans des camps et/ou soumis à des extorsions par des acteurs étatiques et privés en raison de leur statut non autorisé ou indéterminé dans le pays. Établir les devoirs des États en ce qui concerne la reconnaissance de la présence légale, du séjour et de la résidence légales offrirait aux réfugiés une voie pour faire valoir un large éventail de droits garantis par la Convention. Le travail informel, par exemple, serait moins risqué si les employeurs ne pouvaient pas menacer les réfugiés de faire respecter l'immigration (par exemple,

détention, internement ou expulsion) sur la base de leur séjour illégal. De même, un séjour légal éliminerait la peur profonde qui, pour de nombreux réfugiés, accompagne les transactions de la vie quotidienne - de marcher dans la rue à entrer dans un bureau du gouvernement - car l'arrestation et la détention ou l'expulsion seraient intrinsèquement illégales.

Cadre juridique mondial: Alors que les mesures prises pour protéger les réfugiés sont largement considérées par le droit international comme une question de pouvoir discrétionnaire souverain, il existe des limites à l'exercice du pouvoir discrétionnaire, telles que le principe d'effectivité de l'obligation en vertu de la Convention. Pourtant, comme le note un traité concernant la présence, par exemple, « le conditionnement de la 'présence légale' à la vérification formelle du statut de réfugié permettrait à un véritable réfugié d'être pris en otage par la décision de ne jamais entreprendre le traitement de sa demande au statut de réfugié au sens de la Convention". (Hathaway, Les droits des réfugiés en vertu du droit international, 181) Il existe une lacune dans la jurisprudence existante sur la manière et le moment où les États sont obligés de traiter les réfugiés comme légalement présents, séjournant ou résidant sur leur territoire. À l'heure actuelle, le choix de facto de nombreux États est de laisser ces personnes sans statut légal, ni résidence légale, et souvent sans aucun document - en effet, elles ne sont même pas formellement autorisées à rester, et cela même en dépit de la reconnaissance par un État qu'il lui est interdit de renvoyer des réfugiés chez eux. Une jurisprudence solide pourrait définir les contours des obligations spécifiques liées au séjour et à la résidence légale en tant qu'effet à la fois de la Convention et du droit général des droits de l'homme. Une telle jurisprudence serait également conforme à l'attention portée à l'enregistrement et à la documentation et aux déterminations de statut individualisées reflétées dans le Pacte mondial non contraignant sur les réfugiés (GCR) et le Pacte mondial pour les migrations (GCM). (GCR Para. 58 (s'engageant à soutenir les États dans l'expansion de la capacité d'enregistrement et de documentation) ; Objectif GCM 7, Para. 23(h) (s'engageant à permettre des évaluations individuelles du statut de tous les migrants).)

Actions en justice potentielles: Les litiges pourraient contester, par exemple, le non-respect de la détermination du statut parmi les États de la Convention et soulever le défaut de déterminer le statut comme moyen de défense dans d'autres procédures en rapport avec l'arrestation et la détention).

2. Détention et procédure régulière

Description du problème: Dans la plupart des pays, les autorités chargées de l'immigration ont le pouvoir de détenir des non-ressortissants pour des motifs liés au statut d'une personne en tant que migrant, ce qui inclut trop souvent les réfugiés. Cette détention est généralement la conséquence d'un pouvoir administratif ou civil qui opère séparément des pouvoirs conférés à la police et aux juridictions pénales. La détention d'immigrants peut avoir lieu à des moments différents. elle peut se produire lorsque les autorités chargées de l'immigration entrent en contact pour la première fois avec une personne et qu'elles sont incapables d'établir son identité ou son statut migratoire régulier. Malheureusement, le

recours à la détention d'immigrants – souvent obligatoires et indéfinis – est de plus en plus fréquent et endémique à la gestion de flux migratoires mixtes et complexes. À l'échelle mondiale, des millions de réfugiés, de demandeurs d'asile et de migrants risquent chaque année d'être placés en détention pour immigrants. Les réfugiés, les demandeurs d'asile et les migrants sont souvent soumis à des détentions arbitraires ou illégales et peuvent être détenus pendant des mois ou des années dans des conditions inférieures aux normes internationales. De plus, de nombreux pays dans le monde détiennent encore des enfants (y compris des enfants réfugiés) et ne respectent pas le principe d'utiliser la détention en dernier recours. L'absence de limitations clairement définies sur la durée de la détention et/ou l'absence de contrôle judiciaire et de contrôle sur le début et la prolongation de la détention est également courante dans de nombreuses juridictions.

Cadre juridique mondial: En vertu du droit international général des droits de l'homme, la détention des migrants n'est destinée qu'à être utilisée en dernier recours et uniquement lorsqu'elle est individuellement nécessaire, raisonnable et proportionnée à un objectif gouvernemental légitime (PIDCP art. 9, Commentaire général du CDH n° 35). Récemment, des États se sont engagés dans le PMM à ne recourir à la détention des migrants qu'en dernier recours (Objectif 13 du PMM, par. 29). Les États se sont également engagés à mettre fin à la détention d'enfants migrants (Objectif 13 h du MCG). En vertu des principes internationaux des droits humains, un objectif gouvernemental légitime justifiant la détention dans certains cas peut inclure la détention d'une personne qui présente un risque de se soustraire à de futures procédures judiciaires ou administratives ou la détention de quelqu'un qui présente un danger pour elle-même ou pour la sécurité publique. Dans tous les cas, la détention d'immigrants ne peut être utilisée qu'après que des alternatives non-privatives de liberté et basées sur la communauté à la détention (ATD) aient été explorées dans chaque cas individuel. Pour les réfugiés, la Convention sur les réfugiés interdit spécifiquement le traitement inutile ou punitif des demandeurs d'asile (Convention sur les réfugiés Art. 31). Le HCR a interprété l'art. 31 de la Convention sur les réfugiés, lu conjointement avec d'autres dispositions de la Convention, pour exiger que « la détention des demandeurs d'asile soit une mesure de dernier recours, la liberté étant la position par défaut ». (Stratégie globale du HCR: Au-delà de la détention.) En plus de ces protections juridiques générales, les droits spécifiques qui protègent les enfants migrants, y compris les enfants réfugiés, selon les interprétations dominantes de la Convention relative aux droits de l'enfant et de la Convention sur les réfugiés, interdisent (ou au restreindre le moins sévèrement) la détention des enfants dans le cadre de la mobilité humaine.

Revendications juridiques potentielles: La coordination des litiges affirmatifs sur la détention permettrait au Conseil de tirer parti de ces normes juridiques pour lutter contre la privation généralisée de liberté des migrants sur la base de leur seul statut. Entre autres, les litiges pourraient remettre en cause la détention obligatoire et illimitée, les normes justifiant la détention initiale, la détention des enfants migrants et l'inaccessibilité du contrôle judiciaire.

Traduction réalisée par Clara Beccaro, doctorante à The New School.