

Les défis associés à la reconnaissance des réfugiés en Inde

Roshni Shanker et Hamsa Vijayaraghavan

L'Inde a signalé à plusieurs reprises son engagement continu en faveur de la protection des réfugiés, pourtant son double système de reconnaissance des réfugiés présente un tableau complexe de protection.

Dans un rare système de fonctionnement double, en Inde, la détermination du statut de réfugié (DSR) est partagée entre le gouvernement et le HCR. Les demandeurs d'asile qui arrivent de pays non voisins et ceux qui arrivent du Myanmar sont tenus de s'adresser au HCR pour la détermination de leur statut de réfugié et pour l'obtention de documents. En Inde, le HCR procède à la détermination du statut de réfugié (DSR) de ces ressortissants conformément à la Convention sur les réfugiés de 1951 (dont l'Inde n'est pas signataire) et à ses propres directives internes, en communiquant la liste des demandeurs d'asile et des réfugiés qu'il a reconnus au ministère de l'Intérieur. Toutefois, parce que le HCR n'est pas autorisé à mettre en place des centres d'enregistrement aux frontières, c'est aux demandeurs d'asile qui arrivent qu'il incombe de s'informer sur le processus de demande d'asile et de se rendre à New Delhi où se trouve le centre bureau du HCR en Inde habilité à procéder à la DSR et à fournir des services de protection, pour y déposer une demande.

Les demandeurs d'asile qui arrivent de pays voisin d'Asie du Sud avec lesquels l'État indien entretient des relations sensibles, sont tenus de s'adresser directement au ministère de l'Intérieur. La procédure à suivre pour ce faire, ainsi que les critères adoptés par le ministère de l'Intérieur dans ce type de cas ne sont pas accessibles au public. Dans le passé, les réfugiés qui arrivaient en grand nombre, tels les Tibétains et les Sri Lankais (respectivement depuis 1955 et 1984) se voyaient offrir une protection temporaire du gouvernement dans des camps et des installations, et sur la scène internationale, l'Inde a été saluée pour le traitement qu'elle a réservé à ces réfugiés. Cependant pour les arrivés plus récentes, il n'existe pas de directives politiques claires de la part du gouvernement, à l'exception de quelques directives internes sporadiques destinées aux fonctionnaires du ministère de l'Intérieur.

Le cadre législatif

En l'absence d'un cadre juridique défini, la protection des réfugiés en Inde s'est traditionnellement fondée sur une série de politiques exécutives arbitraires, sur des législations complémentaires et des déclarations

judiciaires. Jusqu'à très récemment, la loi sur les étrangers de 1946 et la loi sur les passeports de 1967 qui régissent l'entrée, le séjour et la sortie des étrangers (définis comme non-ressortissants) constituaient la seule législation pertinente en matière de migration internationale. Malheureusement, toutes ces lois accordent des pouvoirs étendus permettant de détenir et expulser les étrangers en cas d'entrée et de séjour irréguliers, et n'accordent pas de traitement différencié aux réfugiés, les rendant ainsi, eux aussi, vulnérables à la détention et à l'expulsion.

En l'absence de législation spécifique, dans certains cas, les tribunaux indiens ont autorisé les détenus ayant déposé une demande d'asile *prima facie* à s'adresser au HCR pour la détermination de leur statut de réfugié. Il s'agit toutefois de l'exception plutôt que de la règle, et ces interventions ne sont pas régies par des critères fixes, mais sont effectuées au cas par cas. En outre, ce processus est encore plus compliqué lorsque le demandeur d'asile provient de l'un des pays où les demandes d'asile relèvent du mandat du gouvernement indien, puisque dans ce type de cas le HCR n'a pas d'autorité pour statuer sur les demandes d'asile. Par conséquent, les demandeurs d'asile de ce groupe de pays sont encore plus susceptibles de rester en détention puisqu'ils n'ont aucun moyen de déposer une demande d'asile.

Ceux qui sont reconnus comme réfugiés par le HCR reçoivent bien une carte d'identité mais celle-ci n'est pas largement reconnue par les autorités de l'État (contrairement aux documents d'identification délivrés par le gouvernement aux réfugiés qui relèvent de son mandat et qui sont largement reconnus). Avoir obtenu le statut de réfugié accordé par le HCR n'offre donc pas aux réfugiés une protection suffisante dans la mesure où le manque de reconnaissance de leurs documents signifie que l'accès aux soins, à l'éducation ou à d'autres droits fondamentaux ne leur est pas toujours garanti. En raison d'une méconnaissance généralisée du HCR et de son rôle en Inde, les personnes munies de documents délivrés par le HCR restent souvent considérées par les autorités comme des résidents irréguliers.

À noter qu'au fil des ans, les tribunaux indiens sont intervenus et ont reconnu les réfugiés comme

novembre 2020

www.fmreview.org/fr/reconnaître-refugies

une catégorie distincte de celle des « étrangers » et leur ont accordé une protection constitutionnelle élémentaire. Par exemple, dans une affaire qui a fait date, la Cour suprême de l'Inde a accordé aux réfugiés le droit à la vie et à l'égalité, même si dans une mesure limitée¹. Les tribunaux ont également ordonné aux autorités d'immigration de respecter rigoureusement les principes de procédure régulière dans les cas d'expulsion et ont demandé l'intervention du HCR pour procéder à la DSR et statuer sur la demande d'asile du détenu concerné². De plus, en invoquant des législations complémentaires telles que la loi sur le droit à l'éducation qui permet à tous les enfants (quel que soit leur statut juridique) de s'inscrire dans les écoles publiques, des réfugiés ont pu accéder à certains droits socioéconomiques essentiels³. Cependant, la plupart des décisions judiciaires de ce type proviennent de tribunaux de niveau inférieur qui n'ont pas la même valeur qu'un précédent établi par un arrêt de la Cour suprême ; en outre, la majorité de ces décisions sont spécifiques à un cas et ne peuvent pas être appliquées en tant que principe général. Une loi sur la gestion des réfugiés irait plus loin qu'une décision de justice et permettrait d'étendre de manière significative la protection juridique due aux réfugiés, en particulier aux plus vulnérables d'entre eux⁴.

L'Inde et le Pacte mondial sur les réfugiés

Dans ce contexte, l'appui sans restriction de l'Inde au Pacte mondial sur les réfugiés de 2018 (Global Compact on Refugees - GCR) constitue un engagement bienvenu. Même s'il ne s'agit pas d'un instrument juridiquement contraignant (ce qui a peut-être joué un rôle considérable dans son acceptation par de nombreux pays, dont l'Inde), le Pacte mondial établit une série de « dispositions souhaitées » en matière de protection des réfugiés face auxquelles les gouvernements peuvent être appelés à rendre des comptes. Bien qu'il ne contienne aucune disposition spécifique concernant la DSR, le

Pacte mondial mentionne explicitement la nécessité de mettre en place des mécanismes pour l'identification et l'enregistrement des réfugiés, et pour un processus équitable et efficace de détermination des demandes d'asile individuelles. Plus concrètement, il a conduit le HCR à créer un Groupe de soutien aux capacités d'asile chargé



Des enfants réfugiés venus du Myanmar apprennent l'anglais et le hindi dans une garderie du HCR à New Delhi, en Inde. *Pourquoi leurs yeux sont-ils pixellisés ? Consultez la politique du RMF en matière de photos sur www.fmreview.org/fr/politique-en-matiere-de-photos.*

de d'apporter une expertise technique aux États qui le demandent afin d'aider leur système d'asile à respecter des normes d'équité, d'efficacité, d'adaptabilité et d'intégrité. Il s'agit d'une déclaration sans équivoque de la position, maintes fois réitérée du HCR, selon laquelle la DSR fait partie de l'exercice du pouvoir souverain de l'État et l'objectif du HCR est de faciliter les systèmes nationaux de DSR dans la mesure du possible.

Jusqu'à présent cependant, le gouvernement indien n'a, à notre connaissance, exprimé aucune intention de reprendre les fonctions de DSR qui sont actuellement assumées par le HCR et il permet à ce dernier de mener ses procédures en vertu des dispositions du Protocole d'accord en vigueur entre les deux parties. De fait, compte tenu de la négligence avec laquelle les questions de réfugiés sont traitées au niveau politique et du manque d'intérêt qu'elles suscitent auprès du grand public, l'ordre d'expulsion émis en aout

2017 – qui appelait à la déportation en masse de tous les Rohingyas d'Inde, est arrivé sans aucune forme de préavis⁵. Cet ordre d'expulsion ne mentionnait à aucun moment que ces personnes, parce qu'originaires du Myanmar avaient accès au statut de réfugiés du HCR, et n'opérait aucune distinction entre les réfugiés dont le statut avait déjà été reconnu et ceux qui n'avaient pas encore reçu de documents délivrés par le HCR. Cet ordre a, en outre, démontré que le gouvernement indien accorde bien peu de valeur juridique au statut de réfugié accordé par le HCR.

La question des réfugiés est récemment passée au premier plan dans le discours public à la suite de modifications apportées en décembre 2019 aux lois indiennes sur la citoyenneté, lesquelles ont suscité des manifestations d'opposition de la part de citoyens à travers tout le pays⁶. La nouvelle loi permet à tous les groupes religieux minoritaires, à l'exception des musulmans d'Afghanistan, du Bangladesh et du Pakistan, de demander la citoyenneté, ce qui concerne aussi bien les réfugiés sous mandat du gouvernement que ceux sous mandat du HCR. Ironiquement, il s'agit de la première législation indienne visant à accorder une protection aux réfugiés. Toutefois, les modifications n'apportaient pas d'éclaircissement sur les critères d'octroi du statut de réfugié et, par conséquent, la gestion de l'asile et les processus de DSR restent toujours entourés d'ambiguïté.

L'érosion de la légitimité accordée par le gouvernement au processus de DSR sous mandat du HCR se manifeste également par une détérioration générale des conditions de protection. Alors qu'auparavant les réfugiés sous mandat du HCR pouvaient trouver un emploi dans l'immense secteur de l'économie informelle indienne, au cours des dernières années, cela est devenu de plus en plus difficile en raison des restrictions imposées par le gouvernement concernant l'emploi de personnes ne possédant pas de documents délivrés par le gouvernement ; de même, de simples transactions comme la location d'une maison ou l'achat d'une carte SIM sont devenues pratiquement impossibles. Bien qu'en 2012, le gouvernement ait autorisé les réfugiés sous mandat du HCR à demander un visa de catégorie spéciale appelé « visa de longue durée⁷ » qui permet au titulaire d'accéder à l'enseignement supérieur et d'être employé dans le secteur privé, la délivrance d'un tel visa reste arbitraire et sévèrement limitée, et le gouvernement n'a pris aucune mesure pour permettre aux réfugiés d'accéder à d'autres formes de documents qui simplifieraient leur vie quotidienne.

Ces événements qui ont eu lieu au cours des trois dernières années environ, ont également coïncidé avec ce qui, selon notre expérience et notre analyse des tendances de DSR, semble être une approche plus timorée de la DSR de la part du bureau du HCR de New Delhi dont les taux de reconnaissance ont régulièrement diminué et dont les délais de traitement de dossiers sont devenus beaucoup plus longs, sans qu'il y ait eu une augmentation proportionnelle d'arrivées de réfugiés.

Dans un tel contexte, la pandémie de COVID-19 a mis un terme à la DSR en Inde. Alors que les taux d'infection augmentent à un rythme alarmant au moment où nous écrivons ces lignes, il semble actuellement peu probable que les activités d'enregistrement et de DSR reprennent de sitôt à des niveaux d'avant la pandémie. De nombreux réfugiés seront ainsi dépourvus d'accès à la protection la plus élémentaire contre la détention et l'expulsion octroyée par les documents délivrés dans le cadre du mandat du HCR. En attendant, il est absolument nécessaire de mener une action de plaidoyer, tant au niveau national qu'international, auprès du gouvernement indien afin de s'assurer qu'il respecte ses engagements et ses obligations humanitaires dans le cadre du Pacte mondial pour les réfugiés.

Roshni Shanker *roshni@aratrust.in*
Fondatrice et directrice exécutive

Hamsa Vijayaraghavan *hamsa@aratrust.in*
Directeur juridique

Migration and Asylum Project (M.A.P), New Delhi,
Inde www.migrationandasylumproject.org

1. *Commission nationale des droits de l'homme contre État de l'Arunachal Pradesh et Anr*, 9 janvier 1996, 1996 SCC (1) 742
2. *Ktaer Abbas Habib Al Qutaifi et Ors contre Union Of India (Lloi et Ors*, 12 octobre 1998
3. *Gulshar contre Govt of NCT of Delhi et Anr*, 17 octobre 2019 W.P.(C) 10833/2019 & CM No.44817/2019
4. M.A.P. a été étroitement impliqué dans la rédaction du seul projet de loi qui n'a pas encore été présenté au parlement, le projet de loi sur l'asile de 2015. En tant que projet de loi d'initiative parlementaire présenté par un membre du parti d'opposition, son adoption est toutefois peu probable. <http://164.100.47.4/billstexts/lsbilltexts/asintroduced/3088LS.pdf>
5. Ministère de l'Intérieur, gouvernement de l'Inde 'Identification of illegal migrants and monitoring thereof – regarding', 8 août 2017 bit.ly/Gov-India-illegal-migrants-2017. La Cour suprême du pays est toujours saisie d'un litige concernant cette ordonnance.
6. Ministère du Droit et de la Justice (2019) 'The Citizenship (Amendment) Act, 2019' <http://egazette.nic.in/WriteReadData/2019/214646.pdf>
7. Ministère de l'Intérieur (2017) 'Long Term Visa Policy & 2011 Standard Operating Procedure' https://mha.gov.in/PDF_Other/AnnexVI_01022018.pdf