

INITIATIVE MONDIALE SUR LA PROTECTION EN MER

Rappel

Les défis consistant à protéger les réfugiés, les demandeurs d'asile, les apatrides et les migrants voyageant irrégulièrement¹ par mer sont complexes et plus que jamais urgents. Les personnes qui prennent la mer de manière désespérée risquent la mort en montant à bord d'embarcations souvent dangereuses et inadaptées à la navigation, ou en voyageant en tant que passagers clandestins. De plus en plus, ces personnes sont exposées à l'exploitation, aux abus et à la violence pendant le voyage.

Ce phénomène mondial se poursuivra tant qu'il y aura des facteurs favorisant la fuite par mer, à savoir les conflits et les guerres, les situations de réfugiés prolongées, l'apatridie, l'absence ou l'insuffisance de systèmes de protection, la séparation des familles, la pauvreté et les inégalités économiques². Lorsque des personnes sont en détresse en mer, la priorité est de protéger leurs vies et de les secourir en temps utile en assurant un débarquement en toute sécurité, sans tenir compte de leur statut de réfugiés ou de migrants.

Pour renforcer les dispositifs de recherche et de sauvetage et s'attaquer aux causes des fuites par mer, il faudrait que les États côtiers et non côtiers s'engagent à coopérer et à partager la charge à l'échelle régionale. Par ailleurs, étant donné que les personnes qui fuient les conflits ou les persécutions en prenant la mer voyagent en principe aux côtés des personnes se déplaçant pour d'autres raisons, les efforts pour s'attaquer aux migrations irrégulières et limiter les pertes en vies humaines ne doivent pas compromettre l'accès à la protection internationale pour les réfugiés, les demandeurs d'asile et les apatrides.

En 2014, le Dialogue du Haut Commissaire sur la protection en mer offre l'occasion de réaliser un large consensus sur les questions relatives au sauvetage en mer, les mécanismes de débarquement et le partage des responsabilités, et sur la nécessité de concevoir des approches globales pour la protection en mer. Le Dialogue de cette année et l'Initiative mondiale sur la protection en mer décrite ci-dessous s'appuient sur le Plan d'action en dix points du HCR sur la protection des réfugiés et les migrations mixtes³, ainsi que sur une série de consultations régionales sur les migrations mixtes⁴.

Partenaires

Parmi les partenaires avec lesquels le HCR travaille pour promouvoir la protection en mer, il y a les États, les acteurs privés comme les compagnies de navigation, la société civile, les organismes internationaux comme l'Organisation maritime internationale (OMI), l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les droits de l'homme, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance, l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, et le Bureau des affaires juridiques des Nations Unies.

L'Initiative mondiale

L'Initiative mondiale du HCR sur la protection en mer est un plan d'action initial de deux ans dont les principaux objectifs consistent à soutenir les actions des États en vue de :

- réduire les pertes en vies humaines en mer ainsi que l'exploitation, les abus et les violences subis par les gens voyageant d'une manière irrégulière par mer ;

- mettre au point des réponses aux migrations irrégulières mixtes par mer, tenant compte des besoins de protection.

Pour atteindre ces objectifs, il faudrait mettre en place des systèmes efficaces de recherche et de sauvetage, notamment des dispositifs prévisibles pour le débarquement des personnes secourues à des endroits sûrs. Sont également nécessaires l'identification précoce des personnes ayant besoin de protection internationale, un traitement humain à leur égard, la prévention du refoulement ainsi que l'accès à des procédures d'asile équitables et efficaces, et enfin des solutions en temps voulu.

Toutefois, pour limiter les pertes en vies humaines, il faudrait aussi s'attaquer aux causes des déplacements de manière à garantir l'accès à l'asile et à la protection internationale. Les pays de départ, de transit et de destination doivent tous y jouer un rôle. L'Initiative mondiale reconnaît que les actions destinées à protéger les personnes fuyant les persécutions par mer ne peuvent pas être isolées des défis régionaux plus larges que représentent les flux migratoires mixtes.

La coopération régionale et le partage prévisible de la charge sont indispensables pour la recherche et le sauvetage ainsi que pour les solutions alternatives aux mouvements par mer. Le partage insuffisant de la charge à l'échelle régionale décourage souvent la recherche et le sauvetage ainsi que le débarquement. Les États non côtiers et autres jouent un rôle important en prenant eux aussi des responsabilités.

Les débats sur la manière de réagir face aux personnes qui risquent leurs vies en mer ne sont pas nouveaux. La mise en œuvre d'outils et cadres existants pourrait avoir un réel impact. Un certain nombre de ces éléments sont énumérés dans l'annexe du présent document.

Assurer la protection en mer

Pour réduire les pertes en vies humaines en mer, il faudrait :

- renforcer les capacités et la coordination à l'échelle nationale et régionale pour la recherche et le sauvetage ;
- supprimer les facteurs décourageant les secours, en s'accordant notamment sur les mécanismes régionaux d'identification d'« endroits sûrs » pour le débarquement des personnes secourues, et ne pas pénaliser ceux qui portent secours ;
- mettre en œuvre le cadre juridique international existant et les orientations de l'OMI sur la recherche, le sauvetage et le débarquement.

Pour veiller à ce que les réactions face aux personnes voyageant par mer (y compris les personnes secourues) tiennent compte des besoins de la protection internationale des personnes ou des groupes spécifiques, il faudrait :

- garantir l'accès à un territoire sûr et assurer la protection contre le refoulement pour que ces personnes ne soient pas débarquées ou qu'elles ne soient pas renvoyées à des endroits où elles seraient exposées ;
- leur assurer un traitement humain et satisfaire leurs besoins immédiats (soins médicaux, abri, nourriture et eau, contact avec les membres de leurs familles) ;
- identifier le plus tôt possible les personnes ayant besoin de la protection, notamment les réfugiés, les demandeurs d'asile, les apatrides ainsi que les victimes de trafic, les enfants non accompagnés ou séparés et d'autres personnes ayant des besoins spécifiques ;
- garantir aux réfugiés et demandeurs d'asile l'accès à des procédures d'asile équitables et efficaces, aux solutions et à d'autres formes de protection internationale ;
- les orienter vers les processus appropriés et soutenir les victimes de trafic, les enfants non accompagnés ou séparés ainsi que les personnes ayant d'autres besoins ;
- limiter les réponses dissuasives, punitives ou ayant pour effet de transférer la charge à d'autres, et trouver des moyens alternatifs à celles-ci.

Les dispositifs régionaux de coopération et de partage des responsabilités à la suite des opérations de secours pourraient s'inspirer du Cadre régional type de Djibouti qui fournit un bon modèle pouvant être adapté à différents contextes⁵.

Un partage équitable de la charge au niveau régional entre les États côtiers et les États non côtiers suppose des mécanismes stables et prévisibles permettant :

- de soutenir les dispositifs adéquats de réception dans les pays de débarquement ;
- de répartir les responsabilités au niveau du traitement des demandes et de la recherche de solutions durables, notamment en explorant les possibilités de traitement conjoint des demandes ;
- de mettre en œuvre les dispositions pour le séjour ou la protection temporaire au niveau régional (dès lors que la protection prévue par la Convention de 1951 sur les réfugiés n'est pas disponible, ou en attendant la transition vers d'autres solutions)⁶ ;
- de renforcer les capacités des pays de débarquement et de leur accorder d'autres types d'appui (notamment par des équipes mobiles de protection d'urgence multidisciplinaires pour aider à la réception initiale, à l'établissement des profils de protection et à l'orientation des personnes secourues⁷).

Pour s'attaquer aux facteurs qui favorisent les mouvements irréguliers en mer, y compris les déplacements secondaires, il faudrait :

- améliorer et harmoniser les conditions de traitement des demandeurs d'asile au niveau régional ;
- assurer un meilleur accès au regroupement familial ;
- étendre les moyens de migration légale et d'entrée régulière ;
- intensifier les efforts pour trouver des solutions durables aux situations de réfugiés prolongées ;
- combattre la traite et le trafic d'êtres humains ;
- si nécessaire, fournir des conseils aux personnes n'ayant pas besoin de la protection internationale et faciliter leur retour librement consenti⁸.

Enfin, pour faire face aux mouvements irréguliers en mer, il faudrait s'attaquer à leurs causes profondes par des activités de consolidation de la paix, de développement et de sensibilisation dans les pays d'origine, d'asile et de transit.

Les États ont le droit de gérer leurs frontières, d'assurer leur sécurité, de combattre les crimes et de réduire la tendance chez les gens à risquer leurs vies en mer. Toutefois, en prenant des mesures à cet effet, ils doivent respecter leurs obligations internationales envers les réfugiés, les demandeurs d'asile et les apatrides, ainsi que le droit international relatif aux droits de l'homme. En particulier,

- les interceptions en mer n'ayant aucun lien avec le sauvetage ne doivent pas avoir pour effet d'exposer au refoulement, d'empêcher les réfugiés et les demandeurs d'asile de solliciter la protection, de transférer la charge à d'autres ou, de toute autre manière, de compromettre la protection internationale et le partage des responsabilités ;
- les interceptions doivent se faire avec des garanties de protection et de respect du droit international, sans compromettre la sécurité ;
- il faudrait éviter le recours à des détentions punitives, arbitraires ou dissuasives à l'encontre des personnes exerçant leur droit de demander l'asile.

L'analyse que les États, le HCR et d'autres parties prenantes auront faite des «leçons apprises» permettra d'identifier les meilleures pratiques. L'un des objectifs de l'Initiative mondiale est de faciliter la coopération interinstitutions en vue de mettre en place une base mondiale de connaissances sur les migrations irrégulières mixtes par mer, notamment des informations sur les cas de détresse, de sauvetage, d'interception et de passagers clandestins, ainsi que sur les pratiques actuelles des États et d'autres parties prenantes.

Avec ses partenaires, le HCR mettra au point et diffusera des guides pour les États et les acteurs internationaux et commerciaux.

Dialogue du Haut Commissaire

Ayant lieu chaque année, le Dialogue du Haut Commissaire sur les défis de protection constitue un forum unique d'échanges ouverts entre des États, des organisations non gouvernementales et intergouvernementales, des universitaires et d'autres parties prenantes. Celui des 10 et 11 décembre 2014 portera sur la protection en mer. Son but est de renforcer les mesures prises en vue de relever les défis mondiaux de protection des réfugiés en mer.

HCR / Division de la protection internationale

¹ On entend généralement par mouvement « irrégulier » par mer le déplacement par mer dont le départ ou l'arrivée n'ont pas été autorisés.

² Le changement climatique et les catastrophes naturelles sont également des facteurs potentiels de migrations forcées par mer. L'Initiative Nansen sur les déplacements transfrontaliers provoqués par les catastrophes naturelles est un important processus intergouvernemental visant à relever les défis liés aux déplacements transfrontaliers en cas de catastrophes naturelles.

³ Voir HCR, *Refugee Protection and Mixed Migration: The 10-Point Plan in action* (La Protection des réfugiés et les mouvements migratoires mixtes : Un Plan d'action en dix points), février 2011 à <http://www.refworld.org/docid/4d9430ea2.html>.

⁴ Notamment la Réunion d'experts de Djibouti sur les réfugiés et les demandeurs d'asile en détresse en mer (voir la note 5 ci-dessous), la Conférence régionale des Caraïbes sur la protection des personnes vulnérables dans les flux migratoires mixtes tenue à Nassau en 2013 (résumé du rapport disponible à <http://www.refworld.org/docid/51e3c0384.html>) et la Table ronde régionale sur les mouvements irréguliers par mer dans la région Asie-Pacifique, tenue à Jakarta en 2013 (résumé des coprésidents disponible à <http://www.refworld.org/docid/51e3bcfe4.html>).

⁵ Voir HCR, *Refugees and Asylum-Seekers in Distress at Sea - how best to respond?* (Réfugiés et demandeurs d'asile en détresse en mer - quelles solutions ?) Résumé des conclusions de la réunion d'experts de Djibouti, 5 décembre 2011 à <http://www.refworld.org/docid/4ede0d392.html>, p. 4 et annexe 1.

⁶ Voir HCR, *Guidelines on Temporary Protection or Stay Arrangements* (Principes directeurs sur la protection temporaire ou les dispositions de séjour), février 2014 à <http://www.refworld.org/docid/52fba2404.html>.

⁷ Voir la note 5 ci-dessus.

⁸ 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* (Document de politique générale en matière de protection : retour dans leurs pays d'origine des personnes pour lesquelles la protection internationale n'a pas été jugée nécessaire), novembre 2010 à <http://www.refworld.org/docid/4cea23c62.html>.

Annexe Quelques cadres et outils

- Le Plan d'action en dix points du HCR sur la protection des réfugiés et les migrations mixtes prévoit des propositions pratiques permettant aux États de mettre au point leurs stratégies¹.
- Le Comité exécutif du Programme du Haut Commissaire (ExCom) a adopté un certain nombre de conclusions sur les mesures de sauvetage, de protection et d'interception en mer, ainsi que sur les passagers clandestins demandeurs d'asile².
- Le Résumé des conclusions de la réunion d'experts de Djibouti sur la détresse et le sauvetage en mer propose des outils pour les cas impliquant les demandeurs d'asile et les réfugiés. Ces outils comprennent des équipes mobiles de protection et un modèle d'accord-cadre régional sur la recherche et le sauvetage, le débarquement et le partage de la charge³.
- Le cadre normatif international pour la recherche et le sauvetage, qui codifie les coutumes maritimes, précise l'obligation d'aider les personnes en détresse en mer et régleme le système mondial de recherche et de sauvetage. Les orientations et les principes de l'Organisation maritime internationale sur le traitement et le débarquement des personnes secourues en mer comportent d'importantes directives à l'intention des États⁴.
- La jurisprudence récente a renforcé le principe de non-refoulement dans les cas de «pushbacks» et d'interdictions en mer⁵.
- L'Initiative pour la Méditerranée centrale du HCR prévoit un plan d'action en 12 points permettant de prévenir des morts en Méditerranée⁶.
- Le Processus de Bali sur la traite et le trafic d'êtres humains et les crimes transnationaux connexes a entériné le cadre régional de coopération sur les mouvements irréguliers et la protection des réfugiés en Asie du Sud-Est⁷.
- La Déclaration de Jakarta et la Déclaration de Sanaa posent les bases de la mobilisation régionale en faveur de la protection en mer⁸.
- Les orientations du HCR sur les dispositions pour la protection temporaire ou le séjour et sur les dispositions entre États pour le transfert des demandeurs d'asile s'appliquent à certaines situations de sauvetage en mer⁹.

¹ Voir HCR, *Refugee Protection and Mixed Migration: The 10-Point Plan in action* (La Protection des réfugiés et les mouvements migratoires mixtes : Un Plan d'action en dix points), février 2011 à <http://www.refworld.org/docid/4d9430ea2.html>.

² Voir les thèmes intitulés « Asylum-Seekers at Sea / Rescue at Sea » et « Interception » dans le document du HCR intitulé « *A Thematic Compilation of Executive Committee Conclusions* », 6^e édition, juin 2011 à <http://www.refworld.org/docid/4f50cfbb2.html>. Voir aussi la conclusion du Comité exécutif n° 53 (XXXIX) de 1988 intitulée « Passagers clandestins en quête d'asile », 10 octobre 1988 à <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?docid=3ae68c548>.

³ Voir HCR, *Refugees and Asylum-Seekers in Distress at Sea - how best to respond?* (Réfugiés et demandeurs d'asile en détresse en mer - quelles solutions ?), Résumé des conclusions, 5 décembre 2011 à <http://www.refworld.org/docid/4ede0d392.html>.

⁴ Voir OMI, *Guidelines on the Treatment of Persons Rescued at Sea* (Principes directeurs sur le traitement des personnes secourues en mer), 20 mai 2004, MSC.167(78), et *Principles Relating to Administrative Procedures for Disembarking Persons Rescued at Sea* (Principes relatifs aux procédures administratives pour le débarquement des personnes secourues en mer), 22 janvier 2009, FAL.3/Circ.194.

⁵ *Hirsi Jamaa et consorts c. Italie*, demande n° 27765/09, Cour européenne des droits de l'homme, 23 février 2012.

⁶ HCR, *Proposal for a Central Mediterranean Sea Initiative: EU solidarity for rescue-at-sea, protection and comprehensive responses* (Proposition pour l'Initiative pour la Méditerranée centrale : Solidarité de l'Union européenne pour le sauvetage en mer, la protection et des réponses globales, 16 octobre 2013 à <http://www.refworld.org/docid/52c172f84.html>).

⁷ Voir <http://www.baliprocess.net/regional-cooperation-framework> et le document du HCR intitulé *Regional Cooperative Approach to Address Refugees, Asylum Seekers and Irregular Movement* (Approche régionale de coopération concernant la problématique des réfugiés, des demandeurs d'asile et des mouvements irréguliers), novembre 2011 à <http://www.refworld.org/docid/4e92d7c32.html>.

⁸ *Jakarta Declaration on Addressing Irregular Movement of Persons* (Déclaration de Jakarta sur la gestion des mouvements irréguliers de personnes), 20 août 2013 à <http://www.refworld.org/docid/530db94f4.html> ; Déclaration de Sanaa, 13 novembre 2013 à <http://www.refworld.org/docid/530483644.html>

⁹ Voir les documents du HCR intitulés « *Guidelines on Temporary Protection or Stay Arrangements* » (Principes directeurs sur la protection temporaire ou les dispositions de séjour), février 2014 à <http://www.refworld.org/docid/52fba2404.html>, et « *Guidance Note on bilateral and/or multilateral transfer arrangements of asylum-seekers* » (Guide sur les dispositions bilatérales et/ou multilatérales pour le transfert des demandeurs d'asile), mai 2013 à <http://www.refworld.org/docid/51af82794.html>.