



UNHCR

United Nations High Commissioner for Refugees
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

Dialogue du Haut Commissaire sur les défis de protection (11-12 décembre 2007)

Thème : Protection des réfugiés, solutions durables et migration internationale

Résumé du Président 12 décembre 2007

Excellences, Distingués participants et amis,

L'heure est venue de clore ce premier Dialogue sur les défis de protection qui s'est concentré sur le thème de la protection des réfugiés et les solutions durables et la migration internationale.

J'ai désormais la tâche difficile de résumer les débats de ces deux jours. Permettez-moi de vous remercier tous pour vos contributions individuelles qui n'ont pas manqué de susciter des réflexions intéressantes sur un sujet très complexe. Bon nombre d'entre vous ont estimé que le thème de ce premier Dialogue était particulièrement bien choisi. Voici les observations et les recommandations de suivi que m'ont inspiré nos discussions.

Trois principaux thèmes se sont fait jour : les « lacunes en matière de protection » dans les flux de population mixtes ; le mandat du HCR dans ce domaine des « mouvements mixtes » ; et le partenariat.

Lacunes en matière de protection

En écho à la déclaration clé faite par l'Envoyé spécial de la FICR sur la migration, l'existence de lacunes en matière de protection ou de zones grises concernant les personnes concernées par les mouvements mixtes a été constamment réitérée. Ce phénomène intéresse particulièrement les migrants dont les autorités estiment qu'ils sont en situation irrégulière, ne tombent pas dans le cadre de la protection internationale des réfugiés mais ont néanmoins besoin d'une assistance humanitaire et/ou de différentes formes de protection.

Plusieurs appels ont été lancés afin de respecter les droits et protéger le bien-être des personnes qui se déplacent pour des raisons indépendantes du statut de réfugié mais qui sont exposées aux sévices et à l'exploitation tant au cours de leur déplacement qu'à leur arrivée. Aucune institution à elle seule n'a la capacité ou le mandat de régler cette question complexe de la migration mixte. Toutefois, la solution ne réside pas dans une nouvelle formulation des mandats mais dans la mise au point de mécanismes de partenariat plus efficaces. Un appel très ferme a été lancé au Haut Commissariat pour qu'il œuvre en étroite collaboration avec les Etats et d'autres organisations, notamment l'OIM, afin de créer des synergies et de combler des lacunes dans ce domaine.

Vous avez souligné à maintes reprises la nécessité de mettre en place des méthodologies spécifiques fondées sur les droits ainsi que des démarches visant à remédier aux zones grises et à combler les lacunes ; vous avez également souligné la nécessité de maintenir au cours de toutes les activités le respect des droits de l'homme et de la dignité de l'ensemble des migrants. Certains orateurs nous ont rappelé que s'il est important de répondre aux préoccupations en matière de droits humains, il ne faut pas pour autant négliger les

développements politiques, les aspects relatifs à la sécurité et les spécificités régionales. A cet égard, vous avez souligné la primauté de la souveraineté de l'Etat et la responsabilité gouvernementale dans ce domaine ainsi que l'importance de tenir compte des intérêts nationaux spécifiques. De ce fait, vous avez souligné que l'objectif consistant à mieux gérer la migration et la protection des réfugiés peut être atteint en mettant au point une législation nationale et en créant des capacités moyennant une solidarité et un partage de la charge effectif au plan international. Cette solidarité doit se concrétiser par des dispositifs pratiques visant à régler des situations spécifiques.

Bien que nous ayons beaucoup discuté des lacunes, nous ne les avons pas analysées en détail. Bon nombre d'entre vous ont fait remarquer qu'il existe des contextes où le HCR peut de façon adéquate jouer un rôle moteur, particulièrement lorsque la sauvegarde de l'espace de protection est remise en question. Faisant fond de la suggestion des Pays-Bas, je suggère d'établir un Groupe de travail informel réunissant des représentants de l'OIM, du CICR, de la FICR, de l'OHCHR, de l'OIT, de la communauté des ONG et peut-être du PNUD. Ce groupe de travail informel devrait examiner de façon plus approfondie la question des lacunes existantes, les différentes institutions qui opèrent et la meilleure manière de remédier à ces lacunes grâce à la coopération et au partenariat.

Cette analyse plus concrète devrait avoir lieu dans un cadre ouvert. Je serais prêt à mettre sur pied ce groupe qui, à mon avis, ne devrait pas simplement être composé d'institutions. Je pense que les Etats de différentes régions du monde devraient également participer aux travaux. Ce groupe devrait être aussi relativement ouvert et représentatif sous peine de perdre son efficacité.

Certains d'entre vous ont demandé comment la question des droits des migrants pourrait recevoir davantage d'attention dans le cadre du Forum mondial sur la migration et le développement. Il n'appartient pas au HCR ou au Comité exécutif du Programme du Haut Commissaire de produire l'ordre du jour du Forum global. Toutefois, certains d'entre vous ont estimé que ce Dialogue sur les défis de protection a permis de dégager des idées utiles sur tout un éventail de questions relatives aux droits humains et à la protection des réfugiés ainsi qu'aux défis du développement qu'il pourrait être intéressant d'examiner de façon plus approfondie dans le cadre de processus régionaux de consultation sur la migration ainsi qu'au sein du Forum global.

Vous avez également discuté du phénomène de la migration maritime irrégulière, particulièrement au cours de la réunion en marge sur le sauvetage en mer convoquée dans le cadre du Dialogue. Si ces mouvements ne représentent qu'un modeste élément de la migration internationale, ils soulèvent des problèmes très spécifiques et très complexes qu'il convient de résoudre.

Vous avez confirmé la nécessité de préserver et de protéger la sécurité en mer et de faciliter le sauvetage en mer ainsi que le régime de recherche et de sauvetage. La plupart des orateurs ont placé au premier rang des priorités le droit à la vie et la nécessité de résoudre les problèmes humanitaires soulevés dans le contexte du sauvetage en mer – indépendamment des définitions et du respect des critères spécifiques inhérents au statut de réfugié. Vous avez souligné que le débarquement sûr et en temps voulu des personnes secourues en mer nécessite une réponse concertée impliquant un large éventail d'acteurs, y compris les organisations intergouvernementales. Vous avez également reconnu la nécessité de mettre au point des réponses plus prévisibles, sur la base de longues traditions maritimes et humanitaires. A cet égard, vous avez pris note de la Troisième réunion interinstitutions sur le traitement des personnes secourues en mer convoquée par le HCR le 11 décembre 2007 et vous vous êtes félicités du rôle de facilitateur joué par le HCR et d'autres institutions afin d'aider les Etats à trouver des solutions pour les migrants et les réfugiés secourus en mer.

Le sauvetage en mer est l'un des domaines où je crois que nous pouvons avancer avec les instruments dont nous disposons et moyennant les décisions qui ont déjà été prises. Je convoquerai une réunion le semestre prochain des directeurs des différentes institutions concernées, soit l'OIM, l'OIT, l'OMI, le Haut Commissariat aux droits de l'homme et l'UNDOLOAS – l'unité du Secrétariat des Nations Unies qui traite de ces questions. Nous examinerons les types d'actions à prendre dans nos domaines d'activité respectifs et les formes de coopération à mettre en place. J'espère que la première réunion nous permettra d'élaborer un Plan d'action interinstitutions en matière de sauvetage en mer.

De concert avec l'OMI, le HCR publiera une nouvelle édition des orientations en matière de sauvetage en mer à l'intention des capitaines des navires. Parallèlement, nous proposons à notre Comité exécutif d'envisager de mettre au point une conclusion sur le sauvetage en mer, spécifiquement dans les domaines ayant trait aux activités du HCR. Si j'en crois le fruit de nos discussions, j'estime qu'il s'agit d'un domaine où ce Dialogue pourrait apporter une contribution utile et fructueuse.

Mandat du HCR

Concernant les réfugiés et les personnes relevant de la compétence du HCR, vous avez fait remarqué que le HCR avait un rôle à jouer dans le domaine des migrations mixtes, surtout pour garantir l'accès aux systèmes de protection. Il ne s'agit pas d'un nouveau rôle du HCR dans la mesure où il lui appartient de par ce mandat de créer un espace de protection pour les réfugiés.

Vous avez exhorté la communauté internationale à maintenir une distinction entre les réfugiés et les migrants. De nombreux Etats ont soulevé leurs préoccupations selon lesquelles l'impossibilité d'établir une distinction entre ceux qui ont besoin d'une protection internationale en vertu de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés ou des formes complémentaires de protection et d'autres migrants saperait l'intégrité des systèmes d'asile et réduirait l'appui public à l'accueil des personnes ayant besoin de protection internationale.

Vous avez par ailleurs reconnu que les questions relatives aux réfugiés et à la migration se recoupaient à plusieurs reprises et devaient donc être examinées de façon complémentaire afin d'être plus efficaces. La migration internationale ne peut être gérée de façon efficace par les seuls contrôles aux frontières ou politiques de migration. A cet égard, vous avez reconnu la nécessité impérieuse d'harmoniser la tâche de protection des réfugiés et la gestion de la migration ainsi que le contrôle des frontières. Une approche plus cohérente, globale et intégrée est requise, intégrant les initiatives appropriées dans un large éventail d'autres domaines politiques.

Des préoccupations très sérieuses ont été soulevées concernant le mandat du HCR eu égard à la gestion des migrations, la fourniture d'une information et d'une assistance aux migrants qui n'ont pas besoin de protection, le retour des demandeurs d'asile déboutés et la nécessité de garantir une valeur ajoutée lorsqu'il est question de convoquer une réunion ou de mettre sur pied un groupe de travail. J'en prends acte.

Partenariat : Plan en dix points sur la protection des réfugiés et, la migration mixte

J'aimerais également conclure de nos débats qu'un objectif-clé consiste à renforcer les partenariats, même concernant la protection des réfugiés qui constitue une responsabilité primordiale de l'Etat. Les Etats auront naturellement un rôle clé à jouer dans ces partenariats. Vous avez reconnu la pertinence directe des secteurs couverts dans le Plan d'action en dix points sur la protection des réfugiés et la migration mixte afin de mieux gérer

les questions du lien entre l'asile et la migration. Compte tenu de nos discussions, j'estime qu'il nous faut considérer le Plan d'action en dix points dans une double perspective – tant comme un travail en cours que comme un cadre de coopération plus étroite.

Le Plan en dix points est en cours car il ne s'agit pas d'un document qui consacre une « doctrine » pour l'éternité. Il serait insensé de le voir ainsi. Il comporte des aspects qui doivent être améliorés, adaptés et précisés. Mais cela doit être fait en examinant les circonstances spécifiques où il nous faut agir de façon concertée. Ces circonstances changeront au fil du temps compte tenu des nouveaux problèmes qui surviendront. Ainsi, comme je l'ai déjà dit, il s'agit d'un travail en cours.

Mais le Plan en dix points doit également être un instrument d'action. Cela signifie que nous ne pouvons pas passer dix ans à discuter d'un document qui se voudrait parfait pour découvrir qu'il est complètement inutile car les réalités du terrain ont changé. Nous devons être en mesure de l'améliorer dans le cadre d'un partenariat car bon nombre des secteurs indiqués dans le document n'ont pas directement trait aux activités du HCR. Et naturellement, les dix points ne couvrent pas la totalité des problèmes liés à la migration et à l'asile dans le monde et encore moins la totalité des aspects de la migration internationale.

En conséquence, le Plan d'action en dix points est un instrument qui peut être amélioré et qui nécessitera des précisions et des compléments. J'ai été particulièrement attentif aux interventions sur les secteurs qui nécessitent davantage de travail, par exemple le partage des responsabilités et la nécessité de veiller à ce que les droits accordés aux réfugiés ne portent pas atteinte aux droits humains des travailleurs migrants. C'est un problème qu'il convient de ne pas passer sous silence. Il ne peut s'agir d'un instrument qui exclut les gens d'une approche soucieuse des droits car nous avons besoin d'une démarche qui couvre toutes les personnes concernées.

Vous avez mis en lumière un certain nombre de domaines présentant des problèmes particuliers. Par exemple, vous avez discuté de l'importance de la terminologie et de parvenir à une position commune sur les termes et concepts utilisés lorsque nous parlons de migration mixte ou de personnes ayant besoin de protection. Vous avez également souligné la nécessité de réexaminer et d'actualiser la terminologie basée sur les développements au niveau du droit et de la pratique. Nous avons entendu des préoccupations concernant le terme de « profilage », particulièrement dans la mesure où le Plan d'action en dix points n'est pas un instrument visant à exclure quiconque de l'accès aux procédures conçues pour les réfugiés.

Nous avons entendu des préoccupations très pertinentes concernant le rôle que le HCR pourrait jouer dans le retour de ces personnes dont on estime qu'elles n'ont pas besoin de protection internationale. Certains d'entre vous ont lancé une mise en garde contre l'engagement du HCR alors que d'autres ont cité des exemples en vertu desquels la participation du HCR au retour des non réfugiés dans le cadre de mouvements mixtes se sont en fait révélés positifs au niveau de la protection des réfugiés. Je pense qu'il nous faut nous montrer très circonspects concernant la manière dont nous traitons ce problème spécifique. Il nous faut reconnaître que l'assistance du HCR peut être davantage requise lorsqu'il s'agit de créer des capacités dans certaines régions du monde plutôt que dans des régions où les Etats ont la capacité de faire face à ces situations par leurs propres moyens et aux termes d'accords bilatéraux.

Vous avez également reconnu que le statut des réfugiés et des demandeurs d'asile qui poursuivent leur déplacement reste une question qui nécessite des discussions plus approfondies, notamment concernant les mesures pratiques requises pour gérer ces mouvements qui se poursuivent. Eu égard aux travaux dans ce domaine dans le cadre des

consultations mondiales sur la protection internationale et l'Initiative Convention Plus, le Haut Commissariat a demandé au Comité exécutif son avis sur la façon d'aborder cette question à l'avenir.

Il y a donc des préoccupations à prendre en compte en la matière et des précisions à apporter. Je crois que nous pouvons continuer à travailler en coopération autour du Plan d'action en dix points avec la contribution centrale des Etats dans la mesure où les mouvements de réfugiés et de migrants relèvent essentiellement de la responsabilité des Etats.

Bon nombre d'entre vous se sont référés à la création de capacité au sens large. Nous avons un instrument, le Projet de renforcement de la capacité de protection, qui doit probablement être amélioré et développé. Il y a d'autres instruments visant à créer des capacités dans ce domaine. L'OIM a mis au point plusieurs programmes en la matière. La Commission européenne, par exemple, a ses programmes de protection au plan régional. Dans la mesure où il existe de nombreux instruments pour la création de capacités, il n'appartient pas à mon Office de travailler seul. C'est de toute évidence un domaine où la capacité de la communauté internationale d'appuyer les efforts des Etats est absolument cruciale.

En même temps, vous avez encouragé mon Office à continuer d'examiner des manières novatrices d'utiliser les cadres de la migration, du travail et des droits de l'homme afin de renforcer la protection dans les pays et régions qui ne se sont pas encore dotés de cadres juridiques et politiques ayant spécialement trait aux réfugiés et aux demandeurs d'asile. Cette législation peut se révéler être un cadre utile pour veiller à ce que les personnes ayant besoin de protection la trouvent. A cet égard, vous avez encouragé le HCR à discuter avec les Etats sur la manière dont la migration économique peut bénéficier aux réfugiés, sans restreindre les possibilités de solutions durables.

Dialogue du Haut Commissaire sur les défis de protection

Enfin, j'estime que ce modèle de dialogue sur les défis de protection fait sens, bien qu'à mon avis nous puissions améliorer sa méthodologie. Plusieurs orateurs ont apprécié l'idée des réunions séparées et ont souligné l'intérêt d'entendre des vues divergentes. Je suggère que nous ayons un Dialogue par an. Chaque Dialogue doit porter sur un défi clé en matière de protection. La sélection du thème sera naturellement discutée avec les pays membres du Comité exécutif et avec les organisations qui sont en contact permanent avec nous au cours de l'année. Je suggère de convoquer le prochain Dialogue au cours du troisième trimestre de 2008, portant sur un autre défi de protection relatif aux réfugiés.

Si vous en êtes d'accord, nous procéderons ainsi.

21 janvier 2008
Siège du HCR