

CONVENTION PLUS
GROUPE PILOTE SUR LES MOUVEMENTS SECONDAIRES IRREGULIERS DE REFUGIES ET
DE DEMANDEURS D'ASILE

Déclaration conjointe des co-présidents

But de cette Déclaration conjointe

1. La Suisse et l'Afrique du Sud ont préparé la présente Déclaration conjointe avec l'appui du HCR à la suite de la décision prise le 11 juillet 2005 par le Groupe pilote sur les mouvements secondaires irréguliers de réfugiés et de demandeurs d'asile (« Groupe pilote ») de suspendre les délibérations relatives à un avant-projet de Cadre multilatéral des points d'accord sur les mouvements secondaires irréguliers de réfugiés et de demandeurs d'asile (« cadre multilatéral »); de se concentrer sur la finalisation de l'Etude sur les « Mouvements des réfugiés et des demandeurs d'asile somaliens et la réponse des Etats » (« Etude somalienne »); et de tirer de l'Etude et des discussions pertinentes du Groupe pilote des suggestions sur le renforcement de capacités de protection pour l'action future du HCR dans ce domaine.
2. La présente Déclaration conjointe des co-présidents a pour but d'exposer, sous une forme résumée, les points de vue exprimés au sein du Groupe pilote sur les questions très complexes liées aux mouvements secondaires irréguliers de réfugiés et de demandeurs d'asile.
3. Dans la mesure où les principaux points de vue se sont dégagés au cours des discussions sur le cadre multilatéral, la présente Déclaration conjointe ne couvre pas en détail les délibérations du Groupe pilote mais met plutôt l'accent sur les questions qui ont fait l'objet d'une convergence de vues et sur celles qui nécessiteront une étude et une réflexion plus approfondies.
4. Le Groupe pilote avait notamment pour objectif principal d'identifier les réponses possibles aux mouvements secondaires irréguliers à la lumière des divers causes et facteurs connexes de ces mouvements. On espérait à l'origine que le cadre multilatéral inciterait les Etats à faire preuve d'une plus grande cohérence et prévisibilité dans leur approche concernant ces mouvements. Durant les négociations, plusieurs membres du Groupe pilote ont exprimé l'avis que le cadre multilatéral devait surtout s'attacher à renforcer la protection des réfugiés et à accroître la capacité des Etats, en particulier de ceux en voie de développement, à fournir une protection efficace grâce à une coopération multilatérale plus étroite. D'un autre côté, plusieurs membres du Groupe pilote ont déclaré qu'il aurait été préférable de lancer des initiatives pratiques pour encourager la coopération sur des groupes spécifiques dans des situations concrètes plutôt que de perdre son temps en discussions legalistes et théoriques. Les co-présidents espèrent qu'à l'avenir les travaux sur les mouvements secondaires irréguliers, que ce soit dans le cadre du Comité exécutif du Programme du Haut Commissaire, de tables rondes d'experts pouvant être organisées par le HCR ou d'autres parties, ou d'initiatives spécifiques à une population précise, bénéficieront des réflexions du Groupe pilote telles qu'elles sont résumées dans cette Déclaration conjointe, ainsi que des conclusions de l'Etude somalienne.
5. Les discussions du Groupe pilote se sont avérées précieuses pour élucider divers points de vue sur cette question. Toutefois, l'apport d'une réponse plus efficace aux mouvements secondaires irréguliers nécessite une coopération étroite entre les Etats. Nous espérons donc que la coopération future dans ce domaine pourra tirer profit d'une meilleure compréhension des préoccupations et des motivations de tous les Etats concernés et de l'expérience de réponses apportées à des mouvements secondaires irréguliers dans des situations spécifiques.

6. Les informations générales sur les membres et les termes de référence du Groupe pilote, ainsi que sur les sujets couverts dans ses diverses réunions figurent en Annexe I. La présente Déclaration doit être lue conjointement avec la Conclusion n° 58 (XL) du Comité exécutif, qui est jointe en Annexe II.

Mouvements secondaires irréguliers: points de convergence et points nécessitant une réflexion plus approfondie

7. Voici selon nous les principaux points de convergence et points nécessitant une réflexion plus approfondie qui sont apparus tout au long des discussions du Groupe pilote. Ils se sont cristallisés lors des discussions du cadre multilatéral par le Groupe pilote.

Points de convergence

- Les discussions sur cette question ont permis de définir le contexte dans lequel ces mouvements se produisent et les problèmes que rencontrent les Etats pour y faire face.
- Les membres du Groupe se sont largement entendus sur le fait que les aspects liés à la question des mouvements secondaires irréguliers étaient complexes, notamment les questions controversées des définitions et des responsabilités liées à l'asile.
- Les réponses actuelles aux mouvements secondaires irréguliers doivent être considérablement améliorées.
- Les participants ont reconnu qu'il était difficile de faire face de manière efficace à de tels mouvements sans une solide coopération internationale. Un large consensus s'est dégagé sur le fait qu'il fallait absolument approfondir le niveau de coopération internationale entre les Etats et avec les organisations internationales, en particulier le HCR, pour répondre à la fois aux causes profondes et aux conséquences de ces mouvements.
- A cet égard, le Groupe pilote a reconnu la valeur d'une coopération multilatérale pour partager plus efficacement les responsabilités et les charges entre les Etats dans la réponse aux causes profondes des mouvements secondaires irréguliers et pour élaborer des solutions appropriées.
- La Conclusion n° 58 (XL) du Comité exécutif a contribué de manière importante à définir ce qui constitue un « mouvement secondaire »¹ et à identifier les domaines dans lesquels il convenait de renforcer la coopération internationale visant à répondre à de tels mouvements.²
- Si la Conclusion n° 58 du Comité exécutif reste valable comme guide pour l'action et la réflexion future sur ce sujet, il a été reconnu que le respect de ses orientations restait limité à un certain nombre d'égards. Lors de ses délibérations, le Groupe pilote a également noté que cette conclusion contenait certaines ambiguïtés.
- Il a aussi été reconnu que le phénomène des mouvements irréguliers était aujourd'hui plus important et plus complexe que le phénomène décrit dans la Conclusion n° 58 du Comité exécutif, qui a été adoptée il y a près de vingt ans.

¹ « Le phénomène des réfugiés, formellement reconnus comme tels ou non (demandeurs d'asile), qui quittent de façon irrégulière des pays où la protection leur a déjà été accordée afin de chercher asile ou de se réinstaller ailleurs, devient de plus en plus préoccupant. » Voir Conclusion n° 58 (XL) du Comité exécutif, paragraphe a.

² Il convient de souligner qu'il a fallu trois ans au Comité exécutif pour négocier cette Conclusion, preuve supplémentaire de la complexité des questions traitées.

- La majorité des participants sont convenus qu'il était difficile de dégager des points d'accord d'application universelle concernant les mouvements secondaires irréguliers sans des efforts supplémentaires visant à identifier les causes et la portée de ces mouvements dans des situations précises.
- C'est pourquoi les co-présidents souhaitent souligner à quel point de nombreux membres du Groupe pilote ont apprécié les informations fournies par l'Etude somalienne effectuée par le Forum suisse pour l'étude des migrations et des populations (SFM). Cette étude a indéniablement mis en lumière un certain nombre de raisons à l'origine des mouvements de réfugiés et de demandeurs d'asile somaliens. Dans la mesure où certains membres du Groupe pilote ont mis en garde les participants sur le fait que l'Etude somalienne ne permettrait guère de parvenir à une meilleure compréhension du phénomène et de tirer des leçons valables pour d'autres groupes, il a été suggéré que le HCR et les Etats envisagent de procéder à l'avenir à d'autres études similaires sur des groupes spécifiques afin d'établir les causes sous-jacentes et de formuler des recommandations pratiques.
- Les informations qui découlent de l'Etude somalienne peuvent aussi être utilisées par le HCR pour élaborer des projets connexes, comme les « Eléments préparatoires d'un Plan d'action global pour les réfugiés somaliens » (PAG somalien), ainsi que le « Projet de renforcement de la capacité de protection »).
- Si les membres ont exprimé des avis différents concernant les motifs pouvant être qualifiés de « liés à la protection » à l'origine des mouvements irréguliers mis en évidence par l'Etude somalienne, l'Etude a clairement identifié les facteurs de motivation généraux suivants:
 - ✓ absence de connaissance ou mauvaise connaissance des possibilités d'asile, des procédures d'asile et/ou de la présence et du rôle du HCR;
 - ✓ absence d'accès au HCR;
 - ✓ difficultés d'accès à une procédure d'asile juste, efficace, et qui tienne compte de l'âge et du genre du requérant;
 - ✓ difficultés d'accès à l'enregistrement, que ce soit en tant que demandeur d'asile ou réfugié, et difficultés pour obtenir les documents d'identité correspondants, qui ne sont pas fournis par les autorités ou ne sont pas systématiquement reconnus par elles;
 - ✓ problèmes rencontrés par les réfugiés pour obtenir un statut juridique sûr;
 - ✓ préoccupations relatives à la sûreté physique, à cause de divers facteurs, dont le manque de sécurité dans les camps ou les zones urbaines, et la violence sexuelle et sexiste;
 - ✓ harcèlement par les fonctionnaires de la police, avec des arrestations et des détentions arbitraires, et risque ou menace de refoulement;
 - ✓ précarité des conditions de vie (que ce soit dans les camps ou les zones urbaines) en matière de logement, d'aide aux moyens de subsistance et d'accès aux services élémentaires tels que les soins de santé;
 - ✓ restrictions à la liberté de circulation, avec notamment confinement dans les camps et restrictions quant au lieu d'installation, qui limitent à leur tour l'accès aux possibilités d'emploi, d'activités d'autosuffisance et d'éducation;
 - ✓ interdiction ou restrictions concernant l'emploi rémunéré;
 - ✓ absence de possibilités d'éducation, d'autosuffisance et d'emploi;
 - ✓ perspectives limitées ou inexistantes de solutions durables, et accès inégal à ces solutions, en particulier dans les situations de réfugiés prolongées;
 - ✓ détérioration des conditions de séjour et de traitement au fil du temps;
 - ✓ désir des réfugiés et des demandeurs d'asile d'être réunis aux membres de leur famille; et
 - ✓ désir des réfugiés et des demandeurs d'asile d'améliorer leur situation économique.

- Un large consensus s'est dégagé selon lequel des solutions globales sont nécessaires pour répondre aux mouvements secondaires irréguliers mais les composantes de ces approches et le juste « équilibre » entre les mesures proposées reste à déterminer. (Voir Points nécessitant une réflexion plus approfondie).
- Un large consensus s'est dégagé sur le fait que les Etats, aidés par le HCR et les partenaires concernés, devaient instaurer des mécanismes efficaces pour assurer l'enregistrement et l'octroi de documents d'identité aux réfugiés et aux demandeurs d'asile en temps voulu, conformément à l'Article 27 de la Convention de 1951 et aux orientations fondamentales énoncées dans la Conclusion n° 91 (LII) du Comité exécutif, de 2001. Ces mécanismes doivent comprendre des mesures qui permettent d'identifier et de fournir des papiers d'identité aux personnes qui ont des besoins spécifiques, dont les femmes et les enfants, ainsi qu'aux groupes vulnérables, afin de répondre de manière appropriée à ces besoins.

Points nécessitant une réflexion plus approfondie

- Des divergences d'opinion importantes sont apparues concernant la portée du cadre multilatéral. Certains membres du Groupe pilote souhaitaient que le cadre se concentre fortement sur les mouvements secondaires irréguliers de demandeurs d'asile et de réfugiés qui avaient déjà trouvé ou « auraient déjà pu » trouver une protection dans un pays d'asile. Pour d'autres membres, la notion d' « auraient déjà pu trouver protection » n'était pas claire. Les discussions du Groupe pilote relatives à la protection ont attiré l'attention sur le fait que des personnes se déplacent aussi d'un pays à un autre parce qu'elles n'ont pu trouver de protection dans aucun des pays qu'elles ont traversé ou qu'elles ont perdu la protection dont elles bénéficiaient avec le temps. Concernant les premières, les participants ont estimé que l'impossibilité d'avoir accès à la protection était une continuation de la fuite d'origine et devait donc être considérée comme un mouvement « primaire » plutôt que « secondaire ». Concernant les dernières, les participants ont été d'avis que ces déplacements ne pouvaient être considérés comme des « mouvements secondaires irréguliers » et nécessitaient une réponse distincte, axée sur la protection. Ces considérations ont conduit à des divergences d'opinion sur la portée du cadre multilatéral et sur le fait de savoir s'il devait introduire une définition de cette catégorie plus vaste de personnes. Ces questions n'ont pas pu faire l'objet d'un consensus en raison de la difficulté à classer précisément différents types de déplacement et d'un désaccord sur la question de la mesure dans laquelle les possibilités d'accès à la protection devaient influencer la définition d'un mouvement secondaire irrégulier, et donc la portée du cadre multilatéral.
- La question de la nécessité d'une définition, dans le texte du cadre multilatéral (ou d'une déclaration du HCR faisant autorité), de ce qui constitue une « protection efficace » a été étroitement liée à cet aspect. Pour de nombreux membres du Groupe pilote, la définition du mouvement secondaire irrégulier tourne autour de l'évaluation du fait que les personnes aient ou non trouvé une protection, détermination qui selon eux ne peut être faite que par une définition claire du contenu d'une protection efficace. Un certain nombre de participants ont appelé de leurs vœux l'incorporation d'une telle définition dans le texte. Certains toutefois ont craint que l'inclusion d'une description trop succincte dans le cadre multilatéral n'encourage les Etats à chercher à faire réadmettre un nombre plus grand de personnes dans les pays de premier asile, faisant ainsi peser une charge supplémentaire sur ces Etats. Pour d'autres membres du Groupe pilote, une telle définition sortait des termes de référence du Groupe pilote et n'était ni nécessaire ni souhaitable dans un document qui se concentrait essentiellement sur les mouvements secondaires irréguliers de personnes qui avaient *déjà* trouvé une protection. Au-delà de ces différences, beaucoup se sont dits préoccupés par le langage du cadre multilatéral, qui décrivait un certain nombre de jalons de la protection comme des éléments que les pays devaient viser à atteindre au fil du temps.

- Un certain nombre de membres du Groupe pilote ont souhaité que le cadre multilatéral reflète un engagement fort en faveur du partage des responsabilités et de la charge, et que cet engagement repose sur les principes des droits de l'homme, pour leur permettre de s'acquitter de leurs responsabilités de protection et de chercher des solutions durables le plus vite possible. Ils ont estimé que le cadre multilatéral devait surtout mettre l'accent sur le renforcement de la protection et de l'assistance dans les pays d'asile, notamment dans ceux qui avaient été confrontés à des afflux massifs ou à des situations de réfugiés prolongées. Ces membres ont donc attaché une importance particulière à la section du cadre relative au « renforcement de la capacité de protection par la coopération internationale ». Toutefois, d'autres ont trouvé que le cadre multilatéral se concentrait trop étroitement sur l'amélioration de la protection et de l'assistance, impliquant que la recherche d'une protection était la motivation principale de la plupart des mouvements secondaires irréguliers, point de vue qu'ils contestaient. Selon eux, cette focalisation créait un « déséquilibre » dans le cadre multilatéral et ils ont suggéré que ce déséquilibre pourrait être corrigé en accordant une attention similaire aux questions telles que le contrôle aux frontières et la réadmission. Aucun consensus n'a été atteint concernant le poids et l'interaction relatifs des diverses réponses invoquées dans le cadre multilatéral, dont la création de capacités de protection, les solutions durables, l'aide au développement, l'interception et autres mesures visant à décourager les mouvements secondaires irréguliers.
- La place de la réadmission dans toute réponse globale aux mouvements secondaires irréguliers a fait l'objet d'un débat nourri. Pour de nombreux membres du Groupe pilote, la réadmission fait nécessairement partie intégrante de toute réponse globale aux mouvements secondaires irréguliers telle que prévue dans la Conclusion n° 58 du Comité exécutif. Selon eux, la réadmission est une composante qu'il serait souhaitable d'incorporer dans le cadre multilatéral et constitue une réponse légitime à de tels déplacements. Par contraste, plusieurs membres ont exprimé leurs préoccupations quant à la pratique des Etats dans ce domaine. Ils ont argué qu'une section consacrée à la réadmission devrait inclure des définitions claires des notions de « mouvement secondaire irrégulier » et de « protection efficace », sans quoi le texte laisserait trop de place à l'interprétation. Ils ont estimé qu'aujourd'hui les accords de réadmission étaient conclus sur la base de relations de pouvoir inégales et équivalaient souvent à un transfert du fardeau. Ils se sont dits préoccupés par le fait qu'en l'absence d'un éventail de garanties pour la personne concernée, la réadmission pouvait exposer les réfugiés au risque de refoulement et d'autres violations des droits de l'homme. A cet égard, certains ont souligné que le cadre multilatéral ne prévoyait pas suffisamment de garanties et que la protection devait être son objectif majeur. Ils ont aussi considéré que la section du cadre multilatéral relative à la réadmission était trop vague, ne se concentrait pas assez sur la nécessité d'adopter des approches multilatérales et n'envisageait pas un rôle clair pour le HCR. Ils se sont donc montrés inquiets à l'idée que certains Etats puissent donner la priorité à la réadmission dans leur prise en charge des situations de mouvement secondaire irrégulier, sans se préoccuper suffisamment des causes profondes de ces déplacements ou sans envisager d'autres réponses, comme la réinstallation.
- D'autres différences sont apparues concernant la pertinence des mouvements migratoires de grande ampleur dans la discussion sur les mouvements secondaires irréguliers, influençant également les diverses opinions sur les composantes du cadre multilatéral. Bien qu'il ait été reconnu que les mouvements secondaires irréguliers se produisaient souvent dans le contexte plus vaste de « flux mixtes » de migrants et de personnes ayant besoin de protection, un certain nombre de membres du Groupe pilote se sont opposés à l'incorporation de toute référence aux mouvements migratoires en général ou à la gestion des migrations en particulier car ils estimaient que cet aspect sortait du cadre multilatéral. Cette opposition a conduit à des objections de principe à la dernière section du cadre multilatéral, qui traite du retour des personnes considérées comme n'ayant pas besoin de la protection internationale. Certains membres ont été d'avis qu'il n'y avait pas lieu de prévoir dans le cadre multilatéral une section sur le retour dans leur pays d'origine de demandeurs d'asile dont la demande de statut de réfugié ou de toute autre forme de

protection complémentaire avait été rejetée à l'issue d'une procédure complète et équitable. D'autres toutefois ont considéré que les mouvements secondaires irréguliers faisaient partie de mouvements irréguliers plus vastes à des fins de migration. Ils ont vigoureusement défendu le point de vue selon lequel le retour de demandeurs d'asile dont la requête avait été rejetée était une composante importante de toute approche globale du problème des mouvements secondaires irréguliers dans la mesure où le non-retour compromettait à la fois la crédibilité et l'intégrité de leur système d'asile.

Annexe I

CONVENTION PLUS GROUPE PILOTE SUR LES DEPLACEMENTS SECONDAIRES IRRÉGULIERS DE DEMANDEURS D'ASILE ET DE REFUGIÉS

Membres et termes de référence du Groupe pilote

1. Le Groupe pilote sur les mouvements secondaires irréguliers de demandeurs d'asile et de réfugiés a été créé le 11 mars 2004 dans le cadre de l'initiative Convention Plus du HCR, sous la présidence conjointe de la Suisse et de l'Afrique du Sud. Le HCR a aidé les co-présidents et a fait office de secrétariat du Groupe pilote.
2. Les Etats et les organisations suivants ont participé au Groupe pilote: Afrique du Sud, Algérie, Allemagne, Argentine, Australie, Autriche, Bangladesh, Brésil, Danemark, République dominicaine, Egypte, Espagne, Etats-Unis d'Amérique, Ethiopie, Ghana, Inde, République islamique d'Iran, Italie, Japon, Kenya, Maroc, Mexique, Nigéria, Ouganda, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède, Suisse, Turquie, Commission européenne, Organisation internationale pour les migrations (OIM), Conseil international des agences bénévoles (CIAB), Commission internationale catholique pour les migrations (CICM), Jesuit Refugee Service (JRS), Amnesty International, Conseil néerlandais pour les réfugiés, Human Rights Watch et Women's Commission for Refugee Women and Refugee Children.
3. Le Groupe pilote a adopté les termes de référence suivants:

Le Groupe pilote élaborera (sur la base de l'Agenda pour la protection, But 2, Objectif 4) un cadre des points d'accord relatif aux causes des mouvements secondaires irréguliers de réfugiés et de demandeurs d'asile afin de tenter d'y apporter une solution, notamment à ceux dont la nature est liée à la protection, basé sur la solidarité internationale et le partage du fardeau. Son travail s'inspirera des conclusions (intermédiaires) d'une ou de plusieurs études de populations spécifiques. Le Groupe pilote pourra aussi suivre les progrès accomplis dans l'exécution de cette ou de ces études.³

Réunions du Groupe pilote

4. Le Groupe pilote a été officiellement instauré le 11 mars 2004, à la suite d'une réunion ouverte des Etats et des organisations intéressés organisée le 16 décembre 2003 pour discuter d'une proposition de projet préliminaire de l'étude sur les mouvements de réfugiés et de demandeurs d'asile somaliens effectuée par le Forum suisse pour l'étude des migrations et des populations (SFM) (mis sous contrat par le gouvernement suisse). Le Groupe pilote s'est réuni à quatre reprises avant de commencer ses délibérations sur l'avant-projet de cadre des points d'accord. Au-delà de l'échange de vues sur des questions relatives à l'apport de solutions au problème des mouvements secondaires irréguliers, un certain nombre de réunions du Groupe pilote ont aussi servi à suivre les progrès accomplis et à recevoir des rapports périodiques sur les conclusions d'une étude sur les mouvements de réfugiés et de demandeurs d'asile somaliens. En interrogeant des Somaliens en Afrique du Sud, à Djibouti, en Egypte, en Ethiopie, au Kenya, aux Pays-Bas, en Suisse et au Yémen, « l'étude somalienne » du SFM avait pour but de fournir des informations de

³ Une délégation a souligné que les mouvements secondaires irréguliers de demandeurs d'asile et de réfugiés ne pouvaient être étudiés de manière isolée dans la mesure où ils font partie de flux plus complexes, qui comprennent aussi d'autres types de migrants. Les termes de référence ont été adoptés, une délégation réservant sa position sur ce point.

première main sur les causes des mouvements secondaires, et sur les itinéraires et les moyens de voyage, ainsi que sur les réponses apportées par les Etats à ces déplacements, afin de structurer le travail du Groupe pilote. L'étude somalienne livre aussi des renseignements précieux pour des projets connexes tels que les « Eléments préparatoires d'un Plan d'action global pour les réfugiés somaliens » (PAG somalien) et le « Projet de renforcement de la capacité de protection ».

5. Au cours de sa première réunion, du 20 septembre 2004, les participants ont échangé leurs vues sur un document du HCR intitulé « Basic propositions on irregular secondary movements » de juin 2004⁴, sur lequel un certain nombre de délégations avaient fait des commentaires par écrit avant la réunion.⁵ La discussion a soulevé un certain nombre de questions que le Groupe pilote a discutées plus en détail dans les trois réunions suivantes:
 - La notion de partage des responsabilités et de la charge et les principes des droits de l'homme sous-jacents, la manière d'opérationnaliser cette notion, ainsi que les expériences et les arrangements régionaux sur ce sujet.
 - Comment identifier et enregistrer dès que possible les réfugiés et les demandeurs d'asile qui se déplacent, notamment dans les situations de flux mixtes, avec des procédures équitables afin d'assurer la protection.
 - Les raisons de ces mouvements secondaires et comment les Etats peuvent mieux travailler ensemble pour y faire face.
 - Comment renforcer les capacités de protection et fournir de véritables perspectives de solutions durables.
 - Comment développer des voies d'asile plus régulières pour les réfugiés en quête de protection.
6. Compte tenu de l'importance accordée par de nombreux participants au principe du partage international des responsabilités et du fardeau dans le contexte des mouvements secondaires irréguliers, le Groupe pilote a consacré sa réunion du 24 novembre 2004 à ce principe. Pour nourrir cette discussion, le Groupe pilote a étudié les documents suivants: « Basic Human Rights Principles applicable to Responsibility and Burden-sharing Arrangements »⁶; la Conclusion n° 52 (XXXIX) du Comité exécutif de 1998 intitulée « Solidarité internationale et protection des réfugiés »; la Conclusion n° 100 (LV) du Comité exécutif de 2004 sur la « Coopération internationale et le partage de la charge et des responsabilités dans les afflux massifs »; et un document du HCR intitulé « Mécanismes de coopération internationale afin de partager les responsabilités et le fardeau lors d'afflux massifs. »⁷
7. A sa réunion du 31 janvier 2005, le Groupe pilote s'est penché sur la manière d'identifier et d'enregistrer dès que possible les réfugiés et les demandeurs d'asile qui se déplacent, notamment dans les situations de flux mixtes, avec des procédures équitables afin d'assurer la protection; et sur la manière de fournir des voies d'asile plus régulières aux réfugiés en quête de protection. La réunion du 23 février 2005 s'est concentrée sur les raisons des mouvements secondaires, en particulier dans les situations de réfugiés prolongées, et sur la manière dont les Etats peuvent mieux travailler ensemble pour y faire face; ainsi que sur la manière de renforcer les capacités de

⁴ Disponible uniquement en anglais sur la page Convention Plus du site internet du HCR, à l'adresse www.unhcr.org

⁵ Le Ghana, au nom du Groupe africain, Amnesty International, l'Argentine, l'Australie, le Danemark, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède.

⁶ « UNHCR Forum and Executive Committee: Basic human rights principles applicable to responsibility- and burden-sharing arrangements », Amnesty International, March 2004, AI Index IOR 42/007/2004.

⁷ EC/GC/01/7 du 19 février 2001. Voir la page des « Consultations mondiales » du site www.unhcr.fr

protection et de fournir de véritables perspectives de solutions durables. Toutes les discussions mentionnées ci-dessus ont mis en évidence des questions et des actions que le secrétariat a utilisées pour rédiger, en consultation étroite avec les co-présidents, l'avant-projet de cadre multilatéral des points d'accord sur les mouvements secondaires irréguliers de demandeurs d'asile et de réfugiés.

8. Le secrétariat du Groupe pilote a déposé le premier avant-projet de cadre multilatéral le 23 mars 2005. Le Groupe pilote a discuté du cadre multilatéral dans les réunions des 9 et 11 mai et des 1^{er} et 2 juin 2005, avant de décider de suspendre ses délibérations le 11 juillet 2005.

Annexe II

Conclusion No. 58 (XL) - 1989

Problème des réfugiés et des demandeurs d'asile quittant de façon irrégulière un pays où la protection leur a déjà été accordée

- a) Le phénomène des réfugiés, formellement reconnus comme tels ou non (demandeurs d'asile), qui quittent de façon irrégulière des pays où la protection leur a déjà été accordée afin de chercher asile ou de se réinstaller ailleurs, devient de plus en plus préoccupant. Cette préoccupation résulte de l'effet déstabilisateur que les déplacements irréguliers de ce type ont sur les efforts internationaux organisés pour offrir des solutions durables appropriées aux réfugiés. Ces déplacements irréguliers impliquent l'entrée sur le territoire d'un autre pays sans le consentement préalable des autorités nationales ou sans un visa d'entrée, ou sans les papiers habituellement requis pour voyager, ou avec de faux papiers. Le phénomène croissant des réfugiés et des demandeurs d'asile qui détruisent ou jettent délibérément leurs papiers afin d'abuser les autorités de leur pays de destination est tout aussi préoccupant.
- b) Les déplacements irréguliers des réfugiés et des demandeurs d'asile qui ont déjà trouvé protection dans un pays sont le fait, dans une large mesure, de personnes qui, faute de possibilités d'éducation et d'emploi et en l'absence de solutions durables telles que le rapatriement librement consenti, l'intégration sur place et la réinstallation, se sentent contraintes de partir.
- c) Le phénomène de ces déplacements irréguliers ne peut être correctement traité que par une action concertée des gouvernements en consultation avec le HCR afin:
- i) d'identifier les causes et la portée des déplacements irréguliers dans une situation de réfugiés donnée,
 - ii) de supprimer ou d'atténuer les causes de ces déplacements irréguliers en offrant les solutions durables requises ou toute autre mesure d'assistance appropriée.
 - iii) d'encourager la prise de dispositions adéquates pour l'identification des réfugiés dans les pays concernés et,
 - iv) de garantir un traitement humain aux réfugiés et aux demandeurs d'asile qui, en raison de la situation où ils se trouvent, se sentent obligés de se rendre dans un autre pays de façon irrégulière.
- d) Dans ce cadre, les gouvernements, en étroite coopération avec le HCR, s'efforceront:
- i) de promouvoir la mise en place de mesures appropriées pour l'entretien et l'appui aux réfugiés et aux demandeurs d'asile dans les pays où ils ont trouvé protection en attendant la définition d'une solution durable et,
 - ii) de préconiser des solutions durables appropriées en mettant particulièrement l'accent tout d'abord sur le rapatriement librement consenti, et lorsque cela n'est pas possible, sur l'intégration sur place et sur l'offre de possibilités de réinstallation adéquates.
- e) Les réfugiés et les demandeurs d'asile, qui ont trouvé protection dans un pays donné, ne devraient pas quitter ce pays de façon irrégulière afin de trouver des solutions durables ailleurs, mais devraient tirer parti des solutions durables offertes dans ce pays grâce aux mesures prises par les gouvernements et le HCR, conformément aux recommandations présentées dans les paragraphes c) et d) ci-dessus.

- f) Lorsque les réfugiés et les demandeurs d'asile quittent, malgré tout, de façon irrégulière un pays où ils ont déjà trouvé protection, ils peuvent être renvoyés dans ce pays;
- i) s'ils sont protégés contre des mesures de refoulement et,
 - ii) s'ils sont autorisés à y rester et s'ils sont traités conformément aux normes humanitaires de base reconnues jusqu'à ce qu'une solution durable leur soit offerte. Lorsqu'un tel retour est envisagé, l'assistance du HCR peut être sollicitée concernant les dispositions à prendre pour la réadmission et l'accueil des personnes concernées.
- g) Il a été reconnu qu'il pouvait y avoir des cas exceptionnels où un réfugié ou un demandeur d'asile puisse légitimement avancer qu'il a des raisons de craindre la persécution ou que sa sécurité physique ou sa liberté soient menacées dans un pays où il avait tout d'abord trouvé protection. Les autorités de l'Etat auprès duquel il demande asile devraient réserver un accueil favorable à sa requête.
- h) Le problème des déplacements irréguliers est rendu plus complexe du fait de l'utilisation par un nombre croissant de réfugiés et de demandeurs d'asile de faux documents et du fait qu'il détruisent ou jettent délibérément leurs documents de voyage et autres papiers afin d'abuser les autorités du pays où ils arrivent. Ces pratiques compliquent l'identification des personnes concernées ainsi que la détermination du pays où elles ont résidé avant leur arrivée et de la durée de leur séjour dans ce pays. Des pratiques de cet ordre sont frauduleuses et pourraient affaiblir la cause de la personne concernée.
- i) Il a été reconnu que certaines circonstances peuvent contraindre un réfugié ou un demandeur d'asile à avoir recours à de faux papiers pour quitter un pays où sa sécurité physique ou sa liberté sont menacées. En l'absence de telles circonstances, l'utilisation de faux papiers ne saurait se justifier.
- j) Le fait que les réfugiés et les demandeurs d'asile détruisent ou jettent délibérément des documents de voyage ou d'autres papiers dès l'arrivée dans leur pays de destination, afin d'abuser les autorités nationales quant à leur séjour précédent dans un autre pays où ils avaient trouvé protection, est inacceptable. Des dispositions appropriées doivent être prises par les Etats au plan national ou international, pour faire face à ce phénomène qui s'accroît.