

DOCUMENT D'INFORMATION

I. INTRODUCTION

1. Dans toutes les régions du monde, un nombre très élevé de personnes risquent leurs vies en mer, en essayant désespérément d'échapper aux persécutions, aux conflits, à l'instabilité et à la pauvreté. Les réfugiés, les demandeurs d'asile, les apatrides et les migrants font souvent l'objet d'exploitation, d'abus ou de violences pendant le voyage, et bon nombre périssent à bord de bateaux impropres à la navigation. C'est dans ce contexte que se tient cette année le Dialogue du Haut Commissaire qui est un élément essentiel de l'initiative biennale, appelée *Initiative mondiale sur la protection en mer*, visant à catalyser l'action pour prévenir d'autres pertes en vies humaines et veiller à ce que les réponses tiennent compte de ceux qui ont besoin de la protection internationale.

2. On compte parmi les objectifs du Dialogue :

- Reconnaître la nécessité impérieuse des efforts de recherche et de sauvetage, le besoin d'une solide coordination aux niveaux national et régional, ainsi que les défis et dilemmes spécifiques auxquels font face les bateaux commerciaux;
- Encourager un engagement réaffirmé vis-à-vis du cadre international de recherche, de sauvetage et de débarquement¹ ;
- Promouvoir une coopération internationale plus importante en vue du partage des charges et des responsabilités, notamment par des protocoles régionaux pour le sauvetage et le débarquement en temps opportun, intégrant des mesures de sauvegarde pour ceux qui ont besoin de la protection internationale ;
- Promouvoir l'appui aux approches globales, qui impliquent la totalité des services gouvernementaux ainsi que l'ensemble des pays au sein d'une région reconnaissant les rôles distincts des États, des organisations internationales, des autorités locales et des acteurs de la société civile tout au long du trajet de migration ou de déplacement et assurant l'accès à l'asile, à la protection et aux solutions durables, y compris les possibilités pour les réfugiés d'accéder aux moyens d'autosuffisance ;
- Encourager — en plus des efforts renouvelés pour la réinstallation et l'admission pour des motifs humanitaires — des voies pratiques d'entrée protégée ou des voies alternatives de migration, y compris la mobilité de la main d'œuvre et le regroupement familial, pour assurer la protection des réfugiés et promouvoir leur autonomie ;
- Mobiliser un soutien pour l'inclusion d'objectifs et d'indicateurs liés aux migrations et aux déplacements forcés dans l'Agenda de développement durable pour l'après-2015,

¹ En particulier, l'article 98 de la *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer* de 1982, entrée en vigueur le 16 novembre 1994 ; le chapitre V (version modifiée) de la *Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer* de 1974, entrée en vigueur le 25 mai 1980 ; *Convention internationale sur la recherche et le sauvetage maritimes* de 1979, entrée en vigueur le 22 juin 1985 (version modifiée) ; OMI, *Guidelines on the Treatment of Persons Rescued at Sea* (Directive sur le traitement des personnes secourues en mer), 20 mai 2004, MSC.167(78), <http://www.refworld.org/docid/432acb464.html> ; OMI, *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, <http://www.refworld.org/docid/524be8244.html>.

ainsi que la réflexion sur la contribution possible du Forum mondial sur la migration et le développement à la création de voies alternatives de migration, y compris pour les réfugiés.

II. CONTEXTE

3. Chaque jour, des réfugiés, des demandeurs d'asile, des personnes victimes de traite, des apatrides, ainsi que des personnes à la recherche d'une vie meilleure prennent tous les risques pour essayer de traverser des océans et des voies d'eau à travers le monde. Entassés sur des embarcations de fortune dirigées par des groupes criminels sans pitié, bon nombre périssent sans laisser de trace. Laissés à la merci des passeurs et des trafiquants, de nombreux sont battus, violés, torturés ou jetés par-dessus bord. Ceux qui réussissent à atteindre les côtes étrangères arrivent souvent dans un état proche de la mort à cause de la soif, de la faim, de l'exposition aux éléments ou de mauvais traitements.

4. Le caractère mondial et clandestin de ces mouvements mixtes de réfugiés et de migrants ne permet pas de déterminer leur nombre exact. Compte tenu des circonstances dans lesquelles se déroule la traversée, même les chiffres connus sont effarants. Le Dialogue intervient à un moment où beaucoup d'acteurs exigent des approches globales pour la protection en mer. Hormis le HCR, on compte parmi ces acteurs plusieurs pays côtiers qui s'efforcent à faire face aux arrivées continues, tout comme les pays d'origine, de transit et de destination finale. De plus, figurent également les compagnies de navigation, les organisations maritimes et de migration internationale, les ONG, les diasporas et d'autres acteurs de la société civile, les réfugiés et les migrants ayant survécu aux voyages périlleux ainsi que les membres des familles de ceux n'ayant pas survécu.

5. Certes, de nombreuses personnes se déplacent de nos jours pour essayer d'échapper aux difficultés dans les pays à économies fragiles, à taux de chômage élevé ou souffrant de mauvaise gouvernance, mais leur désir compréhensible d'une vie meilleure ne fait pas d'eux des réfugiés. Les migrants et les réfugiés utilisent souvent les mêmes passeurs, les mêmes voies et les mêmes moyens de transport. Aux côtés des migrants, il y a donc des réfugiés fuyant la violence et la persécution, ainsi que des apatrides et des victimes de traite. Pour le HCR, il s'agit d'une question de protection touchant les personnes relevant directement de sa compétence.

6. Déterminer qui, au sein de ces mouvements migratoires mixtes par mer, a besoin de la protection internationale est en soi une entreprise complexe. Il ne s'agit cependant que d'un des nombreux défis devant être relevés collectivement pour assurer le sauvetage et la protection. Ces défis consistent notamment à :

- améliorer les capacités et les procédures de recherche et de sauvetage ;
- faciliter le débarquement pour les personnes secourues ;
- veiller à ce que les réfugiés, les demandeurs d'asile, les apatrides, les victimes de traite et autres soient identifiés et qu'ils bénéficient de l'aide dont ils ont besoin ;
- s'attaquer aux causes profondes des déplacements et proposer des voies alternatives;
- améliorer la collecte et l'analyse des données ; et
- limiter les mesures néfastes, inhumaines ou interdites, telles que la détention systématique et le refoulement des embarcations en mer (« pushbacks »), et identifier des moyens alternatifs à ces mesures.

7. Enfin, pour relever les défis liés aux mouvements par mer, il faut s'attaquer à leurs causes profondes, c'est-à-dire aux facteurs qui en premier lieu poussent les gens à se déplacer. Cela suppose que d'une manière durable l'accent soit mis sur la consolidation de la paix, la création des d'emplois décents et de développement durable, et la sensibilisation dans les pays d'origine, d'asile et de transit. Ces objectifs peuvent paraître lointains alors que le nombre de personnes ayant fui leur domicile en 2013 s'élève à 32,200 personnes par jour en moyenne et que cette tendance se poursuit en 2014. Toutefois, de nombreuses vies dépendent de l'atteinte de ces objectifs.

III. GROUPES DE DISCUSSION

8. Hormis les séances plénières, trois groupes de discussion auront lieu pendant le Dialogue sur les points suivants :

- Sauver les vies : recherche, sauvetage et débarquement ;
- Offrir des options plus sûres : approches globales pour s'attaquer aux causes des voyages dangereux par mer ; et
- Faire en sorte que ça marche: coopération internationale pour le partage des charges et des responsabilités.

Groupe de discussion 1 – Sauver les vies : recherche, sauvetage et débarquement

9. La protection en mer commence par la prévention des décès en mer. Le sens que le HCR donne à l'expression « protection en mer » dépasse le simple sauvetage pour regrouper les approches globales permettant de partager les responsabilités et les charges entre les États, et de s'attaquer aux causes et aux conséquences des déplacements par mer. Toutefois, les systèmes efficaces de recherche et de sauvetage aux niveaux national, régional et mondial demeurent la base sur laquelle se construit la protection en mer.

10. Certes, tous ceux qui entreprennent des voyages dangereux par mer ne sont pas des personnes relevant de la compétence du HCR, bien que bon nombre le soient. Le plus souvent, ceux-ci voyagent aux côtés des migrants qui ne fuient ni les persécutions ni les conflits, et qui ont pris la mer pour d'autres raisons. Néanmoins, lorsqu'on trouve en mer des gens en détresse, la priorité n'est pas de savoir s'ils répondent à la définition du réfugié, mais au contraire de protéger le droit humain à la vie qui est universellement reconnu, en veillant à ce que les personnes en détresse soient secourues et débarquées dans un lieu sûr et en temps opportun.

11. Le droit international², qui formalise une tradition maritime de longue date, prescrit aux États et aux capitaines de navire d'assister les personnes en détresse en mer, quel que soit leur statut, et de les conduire à un lieu sûr. Cette tradition continue d'être très largement respectée, tant par les États que par les acteurs commerciaux. Toutefois, les États et les compagnies de navigation doivent de plus en plus relever d'importants défis : les garde-côtes, les marines et les navires marchands font l'objet de fortes pressions le long des principales voies de migrations mixtes.

12. Dans bon nombre de régions du monde, les capacités de recherche et de sauvetage demeurent limitées ou compromises à cause du grand nombre de personnes se déplaçant par mer. Les limites peuvent être liées aux capacités matérielles et techniques, mais aussi à la volonté politique, aux arrangements institutionnels et à la coordination aux niveaux national et régional. Elles affectent non seulement la capacité de répondre à une situation connue de détresse, mais aussi les arrangements pour la surveillance, la recherche et les communications pour assurer l'identification des situations de détresse et assister en temps opportun les personnes exposées aux risques.

13. Il n'est pas rare que des navires marchands mènent des opérations de recherche et de sauvetage. Si le respect continu de la tradition de secours en mer par les capitaines et équipages des navires commerciaux est primordial pour l'intégrité du système mondial de recherche et de sauvetage, ces navires qui viennent en aide aux personnes en détresse en mer font souvent face à de nombreuses difficultés, notamment les coûts et le retard occasionnés par l'opération de sauvetage elle-même ou les démarches nécessaires pour trouver un État-côtier prêt à permettre le débarquement ; les préoccupations pour la sécurité et le bien-être des membres de l'équipage ; et le risque, dans certains

² Voir la note 1 ci-dessus.

cas, que le capitaine ou les membres de l'équipage procédant au sauvetage soient pénalisés par l'application des lois nationales sur la répression du trafic illicite de migrants.

14. Ces défis sont aggravés par des désaccords récurrents sur la portée et la localisation des responsabilités selon le droit international maritime, des réfugiés et des droits de l'homme pour le sauvetage, le débarquement, ainsi que la réponse aux besoins de protection des personnes secourues. Il est depuis longtemps reconnu lors des discussions internationales sur la protection en mer qu'un des plus grands défis consiste à parvenir à un accord sur la manière de réaliser rapidement le débarquement à un endroit sûr à la suite du sauvetage. Le droit international sur la recherche et le sauvetage impose aux États l'obligation de coordonner leurs actions et de coopérer pour veiller à ce que les personnes secourues soient débarquées et conduites à un lieu sûr dès que possible, et préconise que la responsabilité principale incombe à l'État responsable pour la région de recherche et de sauvetage dans laquelle est survenue l'opération de sauvetage.³ Toutefois, les États ne s'accordent pas toujours en pratique sur celui ou ceux qui seront responsables dans ce cadre pour i) le débarquement et ii) le suivi ultérieur. Cette incertitude peut conduire à des retards et à des risques pour la sécurité en mer, aussi bien pour le navire qui porte assistance que pour les personnes secourues. Une préoccupation plus générale est qu'une telle incertitude peut, dans certains cas, constituer un facteur dissuasif à l'égard des efforts de recherche et de sauvetage.

15. De même, s'il y a dans l'ensemble un accord sur ce qui constitue une situation de détresse, et sur ce qu'exige le devoir de secours, l'intervention en temps opportun peut être freinée par un désaccord sur les circonstances et le degré d'assistance requis. Les politiques et les pratiques visant à encourager les embarcations à continuer leur trajet (« *help-on* ») fournissent une assistance de rang moins élevé que le sauvetage et facilitent plutôt la poursuite du voyage, souvent dans des conditions précaires. Ces pratiques peuvent mettre en danger la sécurité ou la vie des personnes en mer, éviter ou déplacer les responsabilités, et accroître les risques de navires qui errent sans trouver un port de débarquement (« *orbit situations* » ou même de refoulement. Elles tendent également à accroître les tensions entre les États et à remettre en cause la coopération régionale. Les pratiques d'« interception » ou de « *pushback* » visant à empêcher ou à dissuader les arrivées non autorisées par mer suscitent des inquiétudes similaires.

16. Le « sauvetage » et l'« interception » sont deux choses différentes. Les mesures d'« interception » prises pour des raisons humanitaires, visant à récupérer des gens en mer dans des circonstances potentiellement dangereuses et à les conduire à un lieu sûr avant qu'une situation de détresse ne survienne, constituent de précieuses contributions à la protection en mer, tant qu'elles sont mises en œuvre en toute sécurité, en veillant à ce que les réfugiés et les demandeurs d'asile interceptés aient accès à la protection internationale. Les mesures d'interception qui visent à éviter ou à déplacer les responsabilités en matière de protection des réfugiés, qui restreignent l'accès à la protection internationale ou qui visent à dissuader les demandeurs d'asile, créant de ce fait un risque de refoulement ou mettant en danger la sécurité des personnes concernées, ne sont pas compatibles avec les normes internationales et ne peuvent pas être considérées comme relevant du « sauvetage ».

17. Les normes qui découlent du rapport entre le droit maritime et le droit international des réfugiés ne sont pas toujours respectées dans la pratique. Celles-ci impliquent par-dessus tout le besoin que reconnaît les Directives de l'Organisation maritime internationale sur le traitement des personnes secourues en mer de tenir compte des risques de persécution, de mauvais traitement ou du refoulement lors de l'identification d'un lieu sûr pour le débarquement des demandeurs d'asile ou des réfugiés secourus. Le lieu proposé pour le débarquement ne peut pas être considéré comme « sûr » si on peut raisonnablement prévoir que le débarquement à cet endroit des demandeurs d'asile ou des réfugiés secourus mettrait leur vie ou leur liberté en danger, ou conduirait à leur refoulement. Il ne

³ Voir la *Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer* de 1974, chapitre V, Règlement 33(1-1), amendée par la résolution MSC.153(78) de l'OMI du 20 mai 2004 ; la *Convention internationale sur la recherche et le sauvetage maritimes*, annexe au paragraphe 3.1.9, amendée par la résolution MSC.155(78) de l'OMI du 20 mai 2004. Ces amendements sont entrés en vigueur le 1^{er} janvier 2006. Voir aussi les Directives de l'OMI visés à la note 1 ci-dessus.

revient pas aux capitaines de navires (y compris commerciaux) impliqués dans les opérations de sauvetage de juger de la sécurité dans ce sens du lieu proposé pour le débarquement ou les besoins éventuels de protection des personnes secourues. Dans de tels cas, la responsabilité primordiale d'éviter le refoulement incombe aux États côtiers chargés de coordonner les opérations de recherche et de sauvetage, ainsi qu'aux États dont les navires portant assistance battent pavillon.

18. La sécurité et la sûreté à bord des navires, l'hébergement des personnes secourues et leur assistance immédiate, l'identification de ceux qui seraient en quête d'asile ou auraient d'autres besoins de protection sont difficiles pour les capitaines et les membres d'équipage des navires portant assistance. Tel est particulièrement le cas lorsqu'un grand nombre de personnes sont concernées ou lorsque les personnes secourues ont besoin d'être transportées dans des bateaux non équipés pour des opérations de recherche et de sauvetage. L'analyse des besoins de protection et la détermination du statut de réfugié ne devraient *pas* se dérouler en mer. Ces actions ne relèvent pas non plus de la responsabilité du capitaine de navire. Toutefois, les personnes impliquées dans les opérations de secours pourraient bénéficier d'une meilleure orientation et d'un appui pratique pour assurer la mise en place d'arrangements appropriés sur leur navire en attendant le débarquement. L'un des points méritant l'attention est la nécessité de préserver, si possible, l'unité familiale à la suite du secours (avant et après le débarquement).

19. La question des arrangements pour un débarquement sûr et prévisible est étroitement liée à la capacité des États de débarquement à fournir une première assistance appropriée ainsi que des facilités et services d'accueil adéquats, ce qui inclut des mécanismes pour identifier les demandeurs d'asile et autres personnes particulièrement vulnérables et les orienter vers des services et procédures appropriés. Le fait de ramener les personnes secourues à la côte soulève d'autres questions : en premier lieu, l'identification de moyens alternatifs à la détention systématique après le débarquement ; et en second lieu la répartition des responsabilités pour évaluer les demandes de protection et pour trouver des solutions. Ce dernier point pourrait expliquer la réticence de certains États côtiers à permettre le débarquement sur leur territoire. Même si le HCR a depuis longtemps reconnu que l'État de débarquement n'est pas forcément le seul responsable de la protection et des solutions, c'est sa responsabilité pour la protection qui est souvent engagée en premier lieu en l'absence de mécanismes établis pour le partage des charges et des responsabilités à la suite du sauvetage.

20. Enfin, lorsque les personnes voyageant par mer perdent la vie ou disparaissent, il est indispensable que des mécanismes efficaces soient mis en place pour identifier les personnes décédées afin de rechercher et informer les membres de leurs familles.

21. Ces défis ne sont pas nouveaux. Les progrès réalisés pour les relever dépendront dans une large mesure d'une meilleure coopération et d'une meilleure coordination aux niveaux national et régional. La mise en œuvre du cadre international existant pour le sauvetage et le débarquement peut être améliorée par la conclusion d'accords régionaux et sous-régionaux qui clarifient, par exemple, les points suivants : ce qui constitue une situation de détresse ; qui est responsable du débarquement ; la manière de prendre en compte les éléments relatifs à la protection des réfugiés ; et la manière de reconnaître et de protéger le rôle des capitaines de navires commerciaux. Dans certaines régions du monde, des arrangements conclus pour la protection et le séjour temporaires des demandeurs d'asile et des réfugiés secourus pourraient entrer dans le cadre d'une approche régionale. Au-delà de ces arrangements plus amples sur le partage des charges et des responsabilités, des équipes mobiles pluridisciplinaires de réponse en matière de protection pourraient constituer une manière de soutenir le processus de différenciation et d'orientation des personnes débarquées dans un grand nombre d'endroits, et permettre une capacité de réponse souple dans des situations où les besoins sont fluctuants.

Questions à examiner :

- Quelles sont les mesures que les États et autres acteurs peuvent prendre pour renforcer la capacité de recherche et de sauvetage, ainsi que la coordination aux niveaux national et régional ?

- Que peuvent faire les États pour soutenir le sauvetage par des navires commerciaux, afin que les capitaines de navires puissent continuer à remplir leurs obligations selon le droit maritime, sans être pénalisés ni avoir à subir des coûts évitables ?
- Comment est-ce que les États peuvent assurer une coordination et une coopération plus efficaces et plus prévisibles pour que les personnes secourues soient débarquées i) en toute sécurité et le plus rapidement possible ii) à un endroit où les personnes ayant besoin de la protection internationale peuvent en bénéficier ?
- Comment est-ce que les définitions du terme « détresse » et les approches à la recherche et au sauvetage peuvent-elles être mieux harmonisées ?

Groupe de discussion 2 – Offrir des options plus sûres : approches globales pour s’attaquer aux causes des voyages dangereux par mer
--

22. L’expression « protection en mer » renvoie à des images de situations de détresse, des opérations de recherche et de sauvetage, de débarquement et d’accueil des personnes secourues. Toutefois, une approche globale permettant de réaliser pleinement la protection en mer suppose nécessairement des actions concertées dans les pays d’origine, de transit ou de premier asile, y compris les pays d’embarquement. Afin de prévenir les pertes de vies en mer, il est nécessaire de s’attaquer aux moteurs qui poussent des personnes désespérées à entreprendre des voyages dangereux par mer, et leur fournir des alternatives plus sûres que de se laisser à la merci des passeurs en mer. Ces moteurs, y compris les causes de ce qu’on appelle les « mouvements secondaires », sont bien connus, et ne se prêtent pas à des solutions simples. Ils comprennent : les conflits, les guerres, les persécutions et les violations des droits de l’homme, l’apatridie, la séparation des familles, la pauvreté et les inégalités économiques, les itinéraires et réseaux établis de trafic de migrants, des systèmes nationaux et régionaux insuffisants de protection, les mauvaises conditions de sécurité ou les restrictions d’accès aux services de base et aux possibilités d’autosuffisance dans les pays de premier asile, et les faibles perspectives d’accès à des solutions durables dans un délai raisonnable.

23. Les réponses à ces déplacements par mer sont parfois conçues uniquement dans le but d’empêcher ou d’éviter les arrivées, ou encore de punir les personnes qui essayent de voyager par mer et leurs passeurs. Pour les pays de « destination » et de « transit », les efforts pour s’attaquer aux causes de ces déplacements sont souvent liés aux questions légitimes concernant la souveraineté, la gestion des frontières, la prévention des crimes internationaux et transfrontaliers (y compris le trafic illicite de migrants et la traite d’êtres humains), la prévention des décès en mer, et la prévention d’éventuels « facteurs d’attraction ». De même, les pays d’embarquement ont un intérêt à empêcher les départs à bord de bateaux impropres à la navigation. Les approches globales de protection en mer doivent tenir compte de ces questions, tout en respectant les droits des personnes qui se déplacent, notamment de ceux qui fuient les persécutions et les conflits pour rechercher la protection.

24. Le renforcement des capacités et l’assistance au développement dans les pays de transit ou de premier asile constituent des éléments importants des approches globales. Des efforts dans ce sens pourraient contribuer à stabiliser les populations de demandeurs d’asile et les réfugiés dans ces pays, par l’accroissement du niveau de protection disponible, y compris la liberté de mouvement, les possibilités d’autosuffisance et l’accès aux services de base. Dans certaines régions et pour certains groupes, des arrangements pour la protection et le séjour temporaires assortis de mesures de sauvegarde appropriées pourraient constituer un bon point de départ. Les efforts déployés de bonne foi par les pays qui se considèrent habituellement comme des points de transit, et par ceux considérés comme pays de destination, sont indispensables pour assurer un partage équitable des responsabilités.

25. Pour s’attaquer aux causes des mouvements par mer, il faudrait fournir à ceux qui recherchent la protection internationale des voies alternatives d’entrée pouvant, en fonction des contextes et des besoins régionaux, prendre plusieurs formes, y compris :

- Des efforts accrus de réinstallation ou d'admission pour des motifs humanitaires de réfugiés vulnérables dont la situation dans le pays de premier asile pourrait les amener à poursuivre leur voyage par mer. Si la réinstallation constitue un élément important, il est reconnu qu'elle n'est ni possible ni appropriée pour toutes les personnes de cette catégorie, et certains pays de « transit » pourraient craindre qu'elle ne constitue, dans certains cas, un « facteur d'attraction » ;
- L'exploration des mécanismes d'« entrée protégée » comme les visas humanitaires et les procédures disponibles dans les ambassades. Les mécanismes de ce genre pourraient permettre aux demandeurs d'asile et aux réfugiés dans certaines circonstances de s'adresser à un pays d'asile éventuel, en étant en dehors de ce pays (dans le pays d'origine, de transit ou de premier asile), pour demander la permission d'y entrer avant d'entreprendre le voyage.
- L'exploration des possibilités et moyens d'offrir d'autres voies régulières de migration (comme les mécanismes de mobilité de la main-d'œuvre) aux personnes ayant besoin de protection, y compris les demandeurs d'asile et les réfugiés dans les pays de premier asile, afin de faciliter l'accès sûr aux moyens d'autosuffisance. Des efforts accrus de regroupement familial et la possibilité d'entrer dans le pays de « destination » sur la base d'un parrainage privé pourraient également atténuer les causes de certains mouvements par mer.

26. D'une manière générale, l'élargissement des possibilités de migration régulière pour les personnes qui seraient tentées de prendre la mer peut constituer une alternative sûre pour ceux qui fuient les conflits et les persécutions. Il peut également contribuer à éliminer les facteurs qui poussent les personnes n'ayant pas besoin de protection à demander l'asile, alors qu'elles recherchent surtout de meilleures perspectives économiques ou essaient de rejoindre leurs familles.

27. Si les alternatives aux voyages dangereux par mer constituent un élément essentiel de toute approche globale, la disponibilité de ces moyens de protection n'aura pas toujours un impact simple et direct sur le nombre global des personnes qui risquent leurs vies en mer. De même, le fait de fournir des routes alternatives vers la sécurité ne soustrait pas aux États l'obligation primordiale qui leur incombe d'examiner en toute équité les demandes des personnes qui arrivent à leurs frontières, ou qui relèvent de toute autre manière de leur compétence, et de leur apporter si nécessaire de la protection.

28. Ces dernières années, diverses propositions d'arrangements « conjoints », « régionaux » ou « externalisés » de traitement des demandes ont été faites, notamment pour éventuellement répondre à certains facteurs conduisant aux mouvements par mer. Le but serait de les atténuer ou de les contrer par :

- la mise en place d'un mécanisme dit de « dissuasion » ou de contrôle (par exemple, en renvoyant ou en transférant les personnes arrivées spontanément par mer à un lieu d'accueil ou en traitant les demandes hors du pays envisagé comme pays de destination) ;
- l'élimination du besoin de s'engager dans de dangereux mouvements secondaires par mer par le traitement avant le départ des demandes de protection dans un lieu de transit.

29. D'une manière générale, le HCR plaide en faveur du traitement (conjoint ou non) des demandes dans le pays (ou regroupement régional) d'arrivée/de destination. Toutefois, il est reconnu que, dans des circonstances exceptionnelles et sous réserve des mesures appropriées de sauvegarde, des arrangements coopératifs et externes de traitement des demandes dans un lieu de transit sûr, ou de premier asile, pourraient permettre de réduire le besoin d'entreprendre des voyages dangereux par mer.

30. Tel qu'il a été mentionné auparavant, l'existence d'itinéraires et de réseaux établis de trafic de migrants est un des facteurs importants contribuant à la migration par mer. Ces réseaux exposent souvent leurs « clients » à l'exploitation et aux abus et représentent de graves menaces à la sécurité et à la gestion des frontières pour les pays dans lesquels ils opèrent. Néanmoins, ils offrent pour plusieurs l'unique moyen d'échapper à une situation désespérée et nourrissent l'espoir d'accéder à une

protection en évitant les pratiques de plus en plus restrictives des pays de destination en matière de gestion des migrations. La coopération pour la poursuite des passeurs qui s'adonnent à des activités criminelles et d'exploitation et le démantèlement de leurs réseaux constitue un élément essentiel de la lutte contre les mouvements dangereux par mer. Néanmoins il est peu probable que la prévention, la pénalisation et la poursuite des passeurs suffisent pour empêcher les gens de prendre la mer, tant que les causes profondes de ces mouvements persistent.

31. Des campagnes ciblées offrant aux groupes à risque des informations sur les dangers des voyages par mer et de l'utilisation de passeurs peuvent efficacement permettre d'empêcher certains départs. Toutefois, d'autres personnes qui partent sont conscientes des risques encourus et jugent nécessaire de les prendre parce qu'elles n'ont pas d'autres moyens d'échapper aux conditions dangereuses ou intolérables dans lesquelles elles se trouvent ou, ayant déjà entamé leur voyage en quête de sécurité, elles se retrouvent obligées ou sans autre choix que de continuer.

32. Enfin, les facteurs les plus importants qui poussent les demandeurs d'asile et les réfugiés à fuir par voie terrestre ou maritime sont les conflits ou les persécutions. Une réponse véritablement globale exige donc des processus efficaces de développement et de consolidation de la paix dans les pays d'origine. L'apatridie, tout comme la précarité qu'elle peut entraîner, doit également être reconnue comme étant, dans certaines circonstances, un important facteur des mouvements par mer.

Questions à examiner :

- Quelles sont les actions qui peuvent être menées dans les pays d'origine, de transit et de premier asile pour limiter les départs dangereux par mer et atténuer leurs causes, tout en veillant à ce que ceux qui ont besoin de protection puissent y avoir accès ? Qui doit se charger de les mener ?
- En particulier, que doit-on faire – et qui peut s'en charger – pour accroître l'accès à la protection et aux possibilités d'autosuffisance pour les personnes qui se trouvent dans les pays de transit, de premier asile ou d'embarquement ? Quel rôle peuvent jouer les arrangements régionaux pour la protection et le séjour temporaires ? Dans quelles circonstances ?
- Quels sont les moyens les plus durables de fournir des voies alternatives aux personnes en quête de protection ? Quelles sont les conséquences prévisibles mais non souhaitées et comment peuvent-elles être évitées ou atténuées ?
- Quelles sont les causes des « mouvements secondaires » par mer ? Comment peut-on y faire face ? Quelles en sont les répercussions pour la coopération internationale et le partage des responsabilités ?
- Quelles formes de prévention sont réalistes tout en étant compatibles avec la protection internationale et le partage équitable des responsabilités ?

Groupe de discussion 3 – Faire en sorte que ça marche: Coopération internationale pour le partage des charges et des responsabilités
--

33. Selon le droit international des réfugiés et des droits de l'homme, le droit maritime et le droit pénal international, d'importantes responsabilités pèsent sur les épaules des États. De plus, il est évident que des arrangements pour la coopération impliquant à la fois des États et d'autres acteurs sont nécessaires pour régler efficacement cette question complexe. Tel est le cas concernant la coordination pour la recherche et le sauvetage, le renforcement des capacités, les arrangements pour le débarquement et le partage des responsabilités en vue de trouver des solutions durables en faveur des personnes ayant besoin de protection. Tel est également le cas pour ce qui est de l'accueil après le sauvetage et du traitement des demandes d'asile, ainsi que des actions conjointes de prévention pour faire face aux moteurs et aux causes profondes des mouvements par mer.

34. Si les États côtiers se situant le long des voies de migrations ont nécessairement des responsabilités particulières envers les personnes en détresse en mer, ou qui arrivent à leurs côtes, la

charge et la responsabilité de répondre aux mouvements par mer ou aux cas de détresse en mer, ainsi que les responsabilités connexes de protection des réfugiés, ne doivent pas être laissées uniquement à ces États.

35. Les coûts des lacunes de la coopération internationale sont importants. Ces coûts immédiats et à long terme sont humanitaires (pertes de vies humaines, traumatismes et personnes sans protection), politiques (remise en cause de la bonne volonté et de la confiance au niveau régional, pourtant nécessaires pour des systèmes durables de protection) et financiers. Les lacunes au niveau de la coopération internationale non seulement réduisent les capacités politiques, institutionnelles et financières des États côtiers faisant face à des arrivées nombreuses ou à de fortes demandes de services de recherche et de sauvetage, mais peuvent aussi entraîner des retards dans le débarquement des personnes secourues et ce aux dépens des personnes concernées et de l'ensemble du secteur de transport maritime.

36. Dans ce contexte, le partage des responsabilités peut prendre diverses formes :

- l'assistance financière, matérielle, technique ou d'autres types d'assistance pour le renforcement des capacités (par exemple, des infrastructures d'accueil des réfugiés et de traitement de leurs demandes ou des services de recherche et de sauvetage) ;
- la prise de responsabilités par les États non concernés par le débarquement pour la détermination du statut, la protection ou les solutions durables, au moyen du déplacement physique des demandeurs d'asile ou des réfugiés, y compris la réinstallation, le déplacement intra-régional ou le transfert, l'entrée protégée ou les voies alternatives comme la migration de la main-d'œuvre, le regroupement familial et d'autres options de migration ;
- l'assistance directe en nature ou la participation à des opérations ou démarches conjointes (par exemple, des opérations conjointes de recherche et de sauvetage, arrangements régionaux conjoints de traitement des demandes ou d'accueil, et un appui bilatéral ou centralisé au plan régional pour les procédures nationales d'asile).

37. La coopération régionale et sous-régionale peut s'appuyer soit sur des arrangements ad hoc à la suite d'un fait particulier, soit sur des arrangements plus stables. Toutefois, dans l'ensemble les questions relatives au débarquement, à la détermination du statut, à la protection et aux solutions à la suite d'une opération de secours sont réglées de manière ad hoc entre les parties prenantes. Cette approche peut être appropriée, et peut conduire à de bons résultats en matière de coopération. Néanmoins elle peut entraîner des retards et des différends. Elle manque de la prévisibilité nécessaire pour une coopération internationale durable et efficace, y compris pour les navires commerciaux participant aux opérations de sauvetage.

38. La mise au point d'accords ou de cadres permanents qui clarifient les responsabilités peut encourager et faciliter une coopération régionale efficace. Ces cadres doivent s'appuyer sur les régimes juridiques internationaux et régionaux existants qui régissent la protection des réfugiés ainsi que la recherche et le sauvetage. Les grandes lignes d'un modèle d'accord-cadre pour le partage des responsabilités ont été esquissées lors d'une Réunion d'experts sur les réfugiés et les demandeurs d'asile en détresse en mer, convoquée par le HCR à Djibouti en 2011. Selon ce modèle, les arrangements – qu'ils soient des accords régionaux *standby* ou des réponses à des situations particulières – doivent prévoir la répartition des responsabilités étatiques pour :

- la coordination ;
- les activités de recherche et de sauvetage ;
- l'identification d'un pays de débarquement sûr et approprié ;
- les arrangements pour l'accueil, les premiers secours et la protection contre le refoulement ;

- l'identification des personnes secourues demandant l'asile ou ayant une vulnérabilité ou des besoins particuliers, et l'orientation vers des démarches, procédures et services appropriés ;
- la détermination des besoins en matière de protection internationale ;
- les résultats pour les personnes secourues (y compris l'installation et l'intégration au niveau local ou la réinstallation pour les personnes reconnues comme étant des réfugiés ; la régularisation, les options de migration ou le retour pour les personnes n'ayant pas besoin de protection internationale ; et les réponses pour les personnes qui, sans être des réfugiés, ont des besoins spécifiques, comme par exemple les personnes handicapées, les enfants non accompagnés ou séparés, ou les victimes de traite) ;
- les arrangements pour l'appui au renforcement des capacités des pays de débarquement.

39. Les processus et cadres régionaux doivent également comprendre des mécanismes de coopération pour :

- lutter contre la traite d'êtres humains et protéger les victimes ;
- combattre le trafic illicite de personnes ;
- faciliter le retour, la réadmission et la réintégration des personnes secourues n'ayant pas besoin de protection internationale, y compris pour ce qui est des rôles et des responsabilités des pays d'origine.

40. Les cadres régionaux de coopération pourraient également permettre de faire face aux défaillances existantes en matière de protection. Par exemple, même si l'article 3 de la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie prévoit que la naissance à bord d'un navire est réputée être survenue sur le territoire de l'État dont le navire bat pavillon, les enfants nés à bord de navires non immatriculés auprès d'un État (ou à bord de navires battant le pavillon d'un État non contractant) courent le risque d'apatridie. Le principe du meilleur intérêt de l'enfant exige que celui-ci acquière une nationalité et soit enregistré le plus tôt possible après la naissance. Ceci implique que les enfants nés à bord de navires non immatriculés soient enregistrés dans le pays de débarquement. Si en procédant autrement l'enfant serait apatride, ou si les parents ne sont pas connus, il devrait acquérir la nationalité du pays de débarquement.

41. Le modèle d'accord-cadre esquissé à Djibouti reconnaît qu'il faudrait encore beaucoup de travail et de négociation pour rendre opérationnelles les approches proposées pour les diverses régions et sous-régions. Il demeure un outil utile sur la base duquel un tel travail pourrait être effectué. Par exemple, dans les régions ou sous-régions où les systèmes nationaux d'asile basés sur la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés sont faibles ou inexistantes, les cadres régionaux ou sous-régionaux de coopération pour le débarquement et la protection post-sauvetage pourraient faciliter des arrangements de protection ou de séjour temporaires permettant le débarquement et la protection des personnes secourues pendant que des solutions à long terme sont identifiées.

42. Par ailleurs, les réponses concertées pourraient s'appuyer sur des « hubs » (centres) régionaux ou sous-régionaux qui aideraient les opérations d'établissement de profil, d'orientation, de contrôle de l'accueil ou de détermination du statut après le secours. En fonction des besoins régionaux et des ressources disponibles, ces centres pourraient prendre une forme physique ou virtuelle, permettant de rassembler les ressources et l'expertise régionales, ou pourraient intégrer des équipes mobiles de protection interdisciplinaires pouvant apporter dans les moindres délais un appui sur place pour la différenciation et l'orientation après le secours. Des États et des organisations internationales comme le HCR ou l'OIM, ainsi que des ONG, pourraient participer à ces centres qui pourraient être complétés, si nécessaire, par une présence supplémentaire dans les pays ayant besoin d'un appui particulier.

43. Le traitement conjoint dans les lieux de transit ou un traitement centralisé au niveau régional des demandes d'asile pourraient, dans certaines circonstances, permettre un partage accru ou plus efficace des responsabilités. De tels arrangements seraient appropriés s'ils constituent des efforts

véritables de partage des responsabilités sur la base d'accords et d'engagements clairs, plutôt que des manœuvres visant à éviter les responsabilités en matière de protection.

Questions à examiner :

- Que doit-on faire pour mieux soutenir les États côtiers faisant face à l'arrivée par mer d'un grand nombre de personnes ayant besoin de protection ? Comment donner à ce soutien une forme qui puisse à la fois permettre une distribution équitable des responsabilités et contribuer à éviter des pressions en faveur des mouvements secondaires irréguliers ?
 - Quel rôle les États non situés le long des voies de migration maritime peuvent-ils jouer en faveur de la recherche et du sauvetage, ou de la coopération régionale ?
 - Quelle est la réponse appropriée lorsque les demandeurs d'asile secourus refusent de coopérer lors des démarches d'identification au lieu d'arrivée ?
 - Comment l'assistance fournie par les États de destination aux États d'« embarquement » peut-elle permettre de réduire le nombre de voyages dangereux par mer à bord de bateaux impropres à la navigation, sans toutefois bloquer l'accès à la protection ni exposer au risque de refoulement ?
 - Quelles sont les leçons tirées des exemples et modèles historiques de partage des charges et des responsabilités en matière de protection en mer, comme les plans d'Offres de réinstallation au débarquement (DISERO) ou d'Offres de réinstallation des personnes secourues en mer (RASRO) ; le Plan d'action global pour les réfugiés indochinois ; le Projet pilote EUREMA pour la relocalisation dans l'Union européenne des réfugiés en provenance de Malte ?
-

ANNEXE

Outils et guides pertinents	Séance en groupe		
	1	2	3
HCR, <i>Réfugiés et demandeurs d'asile en détresse en mer – quelles solutions ? Résumé des conclusions</i> (les « Conclusions de Djibouti »), 5 décembre 2011, http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4f0fdb8d2 [Résumé des conclusions de la réunion d'experts sur les réfugiés et les demandeurs d'asile en détresse en mer organisée par le HCR à Djibouti, 8-10 novembre 2011. Comprend le <i>Modèle de cadre de coopération à la suite d'opérations de sauvetage en mer comportant des réfugiés et des demandeurs d'asile</i>]	x		x
HCR, <i>Le traitement des personnes sauvées en mer : conclusions et recommandations issues de réunions et de tables rondes d'experts convoquées récemment par le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés</i> , 11 avril 2008, A/AC.259/17, http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4a1d395f2 [Entre 2002 et 2006, le HCR a organisé une série de réunions sur le sauvetage, l'interception et la protection des réfugiés en mer. Ce rapport – qui était au départ une note d'information rédigée pour le premier Dialogue du Haut Commissaire sur la protection des réfugiés, les solutions durables et les migrations internationales tenu en 2007, présentée plus tard au Processus consultatif informel et ouvert de l'Assemblée générale sur les océans et le droit de la mer – fait la synthèse des principales conclusions et recommandations issues de ces réunions.]	x		
HCR, OMI et ICS, <i>Sauvetage en mer. Guide des principes et des mesures qui s'appliquent aux migrants et aux réfugiés</i> , septembre 2006, http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=47419cb92 .	x		
HCR, <i>Principes directeurs relatifs aux critères et aux normes applicables à la détention des demandeurs d'asile et alternatives à la détention</i> , 2012, http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=520cc0ea4 .	x	x	
Comité exécutif du Programme du Haut Commissaire, <i>Conclusion sur les garanties de protection dans les mesures d'interception</i> , 10 octobre 2003, No. 97 (LIV) – 2003, http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?docid=3f9640fe4 .	x		
Comité exécutif du Programme du Haut Commissaire, <i>Problèmes liés au sauvetage des personnes en quête d'asile en détresse en mer</i> , 21 octobre 1981, No. 23 (XXXII) – 1981, http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?docid=3ae68c446f [voir aussi les Conclusions ultérieures du Comité exécutif sur ce thème, à http://www.refworld.org/docid/4f9d3de82.html]	x		
OMI, <i>Guidelines on the Treatment of Persons Rescued at Sea</i> (Directives sur le traitement des personnes secourues en mer), 20 mai 2004, MSC.167(78), http://www.refworld.org/docid/432acb464.html .	x		
OMI, <i>Principles Relating to Administrative Procedures for Disembarking Persons Rescued at Sea</i> (Principes relatifs aux procédures administratives pour le débarquement des personnes secourues en mer), 22 janvier 2009, FAL.3/Circ.194, http://www.refworld.org/docid/524be8244.html .	x		
HCR, <i>Guidelines on Temporary Protection or Stay Arrangements</i> (Principes relatifs aux arrangements pour la protection ou le séjour temporaires), février 2014, http://www.refworld.org/docid/52fba2404.html .	x	x	x

HCR, <i>Guidance Note on bilateral and/or multilateral transfer arrangements of asylum-seekers</i> (Note d'orientation sur les arrangements bilatéraux et/ou multilatéraux pour le transfert des demandeurs d'asile), mai 2013, http://www.refworld.org/docid/51af82794.html .	x	x	
HCR: <i>Protection Policy Paper: Maritime interception operations and the processing of international protection claims: legal standards and policy considerations with respect to extraterritorial processing</i> (Document de politique en matière de protection : Opérations d'interception en mer et traitement des demandes de protection internationale : Normes juridiques et considérations politiques concernant le traitement extraterritorial des demandes), novembre 2010, http://www.refworld.org/docid/4cd12d3a2.html .	x	x	
Douglas Guilfoyle et Efthymios Papastavridis, <i>Background Paper: Mapping Disembarkation Options: Towards Strengthening Cooperation in Managing Irregular Movements by Sea</i> (Document d'information : Définir les options de débarquement : Pour un renforcement de la coopération dans la gestion des mouvements irréguliers par mer), 4 mars 2014, http://www.refworld.org/docid/5346438f4.html [Document d'information pour une réunion sous-régionale tenue à Bangkok les 3 et 4 mars 2014]	x		
HCR, <i>Central Mediterranean Sea Initiative (CMSI): EU solidarity for rescue-at-sea and protection of refugees and migrants</i> (Initiative pour la Méditerranée centrale : Solidarité au sein de l'Union européenne pour le sauvetage en mer et la protection des réfugiés et des migrants, 13 mai 2014, http://www.refworld.org/docid/538d73704.html .		x	x
HCR, <i>Au-delà de la détention 2014-2019 : Une Stratégie mondiale visant à soutenir les gouvernements pour mettre fin à la détention des demandeurs d'asile et des réfugiés</i> , 2014, http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=5448f9114 .		x	
HCR, <i>Expert Meeting on International Cooperation to Share Burdens and Responsibilities: Summary Conclusions</i> (Réunion d'experts sur la coopération internationale pour le partage des charges et des responsabilités : Résumé des conclusions), 28 juin 2011, http://www.refworld.org/docid/4e9fed232.html [Résumé des conclusions de la réunion d'experts convoquée par le HCR à Amman les 27 et 28 juin 2011]			x
HCR, <i>Regional Cooperative Approach to Address Refugees, Asylum Seekers and Irregular Movement</i> (Approche régionale de coopération pour faire face aux problèmes des réfugiés, des demandeurs d'asile et des mouvements irréguliers), novembre 2011, http://www.refworld.org/docid/4e92d7c32.html [Définit le « cadre de coopération régionale » pour la région Asie-Pacifique]			x