

PROTECTION DES REFUGIES ET CONTROLE DES MIGRATIONS :
POSITIONS DU HCR ET DE L'OIM

I. OBJET DU DOCUMENT

1. Ce document étudie certains des aspects de l'interface entre la migration et l'asile. Il le fait depuis le point de vue de deux organisations dotées de mandats différents mais complémentaires dans ce domaine. Les deux organisations ont pour mission d'assister les Etats dans la mise en oeuvre de mesures fournissant une protection aux réfugiés et gérant les préoccupations relatives aux migrations irrégulières incontrôlées. Les deux organisations ont pour mission d'assister les Etats dans la mise en oeuvre de mesures fournissant une protection aux réfugiés et gérant les préoccupations relatives aux migrations irrégulières incontrôlées. Les deux organisations ont également une importante contribution à faire au débat public sur les questions de la migration où les préoccupations humanitaires doivent reprendre leur place.

2. Les réfugiés ne sont pas des migrants au sens commun du terme. Ils se déplacent par force, pas par choix, et leur objectif immédiat est de rechercher une protection et non pas une destination de migration. Cela dit, les réfugiés peuvent également se déplacer - et, de fait, ils le font de plus en plus fréquemment - dans le cadre d'un flux de plus en plus complexe qui inclut des mouvements à la fois forcés et volontaires. Ils peuvent même recourir à des passeurs pour quitter leur pays. Parallèlement, en l'absence d'option de migration légale viable, les personnes qui ne sont pas des réfugiés cherchent néanmoins à entrer dans le pays de leur choix par le biais de l'asile. Cette solution est souvent la seule possibilité d'entrer qui leur soit ouverte. C'est ainsi que l'opinion publique a de la peine à établir une distinction entre les migrants et les demandeurs d'asile, tout comme les politiques de certains Etats ont de la peine à différencier le contrôle des migrations de la protection des réfugiés.

3. Ce document porte essentiellement sur plusieurs aspects critiques de l'interférence entre l'asile et la migration : traite et trafic illicite de personnes, interception, solutions de rechange à l'interception, activités d'information et retour des personnes n'ayant pas besoin de protection internationale. Dans ce document, l'OIM et le HCR présentent leurs intérêts, rôles et responsabilités respectifs sur ces questions. En conclusion, ils identifient conjointement les domaines de collaboration, entre eux ainsi qu'avec les Etats et d'autres parties prenantes. Le but est de stimuler la discussion pour parvenir à une meilleure compréhension du lien entre la migration et l'asile, d'élaborer des réponses politiques plus efficaces et d'offrir des mesures concrètes pour répondre aux défis.

II. INTRODUCTION - TOILE DE FOND

4. Le phénomène de la mondialisation, impliquant le mouvement rapide de capitaux, de marchandises et de services dans le monde, allié à la croissance des technologies de communication et de transport, a contribué à une accélération des mouvements migratoires modernes. Le nombre total de migrants internationaux (tant dans des situations régulières qu'irrégulières et en situation de réfugiés, à l'exclusion des touristes et autres visiteurs de courte durée) a été estimé à 75 millions de personnes en 1965. Trente-cinq ans plus tard, ce chiffre a

doublé pour atteindre 150 millions de personnes (résidant dans un pays étranger depuis plus d'une année).¹ Les demandeurs d'asile et les réfugiés ne constituent qu'une petite fraction de ces mouvements migratoires mondiaux.²

5. Les modèles de migration contemporains rendent de plus en plus difficile l'établissement d'une distinction entre les différents groupes qui se déplacent. Les flux de populations ne sont pas homogènes mais mixtes et ont un caractère composite. Si les causes immédiates du déplacement forcé peuvent être aisément identifiables comme, par exemple, les violations graves des droits de l'homme ou le conflit armé, ces causes révèlent des chevauchements ou peuvent être provoquées ou aggravées par des facteurs tels que la marginalisation économique, la pauvreté, la dégradation de l'environnement, les pressions démographiques et une mauvaise gestion. Les demandeurs d'asile et les réfugiés peuvent utiliser le même mode de voyage que les migrants sans papiers et ont recours à des passeurs clandestins, avec tous les risques d'exploitation que cela comporte. Dans certains cas, les réfugiés peuvent utiliser ces voies pour quitter un pays d'asile et partir vers une autre destination pour des raisons de sécurité, de difficultés économiques ou sociales graves ou de convenance personnelle. Parallèlement, les personnes qui ne méritent pas la protection internationale peuvent avoir recours à la voie de l'asile dans l'espoir d'obtenir un permis de séjour temporaire ou permanent à l'étranger. L'impossibilité de renvoyer ces personnes une fois leur demande d'asile rejetée porte atteinte à la crédibilité et à l'efficacité des systèmes d'asile.³

6. Il n'existe pas de régime international pour aborder et gérer les mouvements migratoires plus amples comparables à ceux des réfugiés. Les Etats ont adopté des mesures pour gérer la migration, telles que l'établissement de visas obligatoires, les sanctions contre les transporteurs, et l'interception au-delà de la frontière qui, si elle s'attaque aux migrations irrégulières, peut limiter la possibilité des réfugiés de chercher asile. Les Etats se sont également efforcé d'élaborer des procédures pour éviter que leur système d'asile ne soit utilisé de façon abusive aux fins d'immigration.⁴ Sous l'angle de la protection des réfugiés, le défi consiste pour la communauté internationale à trouver le moyen de veiller à ce que les besoins des réfugiés et des demandeurs d'asile, y compris l'accès à la protection, soient correctement couverts dans le contexte plus large de la gestion des migrations.

7. Le HCR et l'OIM ont noué depuis longtemps des relations de partenariat afin de garantir une approche mieux coordonnée face aux situations de déplacement ayant un impact sur les mandats respectifs des deux organisations. Le cadre officiel d'une coopération plus étroite dans ce domaine a été établi dans un mémorandum d'accord conclu en 1997. Les paramètres évolutifs du débat sur l'asile et la migration exigent de ce partenariat qu'ils examinent conjointement de nouvelles stratégies et des approches novatrices.

¹ Etat de la migration dans le monde en 2000, OIM, 2000.

² Le HCR estime qu'à la fin de 2000, on comptait approximativement 14,7 millions de demandeurs d'asile et de réfugiés ainsi que d'autres personnes relevant de la compétence du HCR à l'extérieur de leur pays d'origine (c'est-à-dire pas plus de 10 pour cent du nombre total de migrants internationaux conformément aux estimations de l'Organisation internationale pour les migrations), ce chiffre exclut les personnes déplacées à l'intérieur du territoire et les rapatriés.

³ Dans le cadre des consultations mondiales, une réunion régionale a eu lieu à Macao les 28 et 29 mai pour la région Asie-Pacifique. Elle a essentiellement porté sur les catégories de personnes dans les situations de flux mixtes et la réponse politique et procédurale appropriée pour satisfaire les besoins de protection de ces groupes. Les principales conclusions intéressant la Troisième plate-forme des consultations mondiales sont contenues dans le document EC/GC/01/13.

⁴ Voir le document sur les processus d'asile dans le cadre des consultations mondiales (procédures d'asile justes et efficaces) (EC/GC/01/12).

III. CONTROLE DES MIGRATIONS ET PROTECTION DES REFUGIES

A. Position de l'OIM

i) Traite et trafic illicite de personnes

8. La migration irrégulière, et surtout la traite et le trafic illicite de personnes, représente l'un des défis les plus imposants lancés aux Etats en matière de gestion efficace des migrations. Ce problème lance également le plus grand défi au principe fondamental de l'OIM selon lequel les migrations organisées et s'effectuant dans le respect de la dignité humaine sont bénéfiques aux migrants et à la société ainsi qu'à l'objectif primordial de l'OIM qui est de réduire l'incidence des migrations irrégulières, conformément aux recommandations pertinentes de la Conférence internationale du Caire sur la population et le développement de 1994.

9. La traite est une forme spécifique de migration irrégulière hautement abusive impliquant l'exploitation des migrants, généralement à des fins lucratives. Le trafic illicite de personnes, distincte de la traite de personnes, consiste à faciliter de façon illégale le franchissement des frontières ou le séjour illégal dans un pays mais n'entraîne pas nécessairement l'abus et l'exploitation, contrairement à la traite. Toutefois, les personnes qui choisissent d'utiliser les services de passeurs peuvent avoir d'authentiques préoccupations en matière de protection et peuvent envisager le trafic illicite comme la seule option pour quitter un environnement où elles n'ont plus de protection. Malgré leur distinction, la traite et le trafic illicite se recoupent parfois et les personnes qui sollicitent l'aide de passeurs et veulent coopérer avec eux pour franchir une frontière peuvent également subir de graves violations des droits de l'homme au cours de ce processus.

10. L'OIM s'est fixé deux objectifs majeurs dans le domaine de la lutte contre la traite et le trafic illicite de personnes : 1) limiter l'incidence de la traite et du trafic illicite de migrants, et 2) défendre les droits des migrants pris dans ce processus.⁵ L'OIM a activement soutenu l'adoption des protocoles additionnels à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée concernant la traite des personnes et le trafic illicite de migrants, et collabore avec les Etats en vue de la mise en oeuvre de programmes dans le cadre de ces protocoles. Elle fournit un éventail de services aux personnes victimes de traite et de trafic illicite ainsi qu'aux Etats dans les efforts qu'ils déploient pour lutter contre ces pratiques. Les activités de lutte contre la traite portent essentiellement sur 1) la prévention, tout d'abord par le biais d'une meilleure prise de conscience et de la création de capacités, 2) la protection et l'assistance aux victimes de la traite et 3) le retour et la réintégration dans les pays d'origine.⁶ Dans la mesure où certaines personnes faisant l'objet de traite ou de trafic illicite peuvent être des réfugiés ayant besoin d'une protection internationale, le rôle de l'OIM inclut la présentation des cas de personnes souhaitant déposer une demande d'asile aux autorités nationales ou internationales pertinentes aux fins d'examen.

11. Il est communément admis parmi les gouvernements et les organisations internationales qu'une approche pluri-institutionnelle et multifacettes est la seule réponse qui ait quelque chance de succès pour lutter contre la traite, c'est-à-dire qui ait quelque chance de contrer la sophistication et le caractère multinational des réseaux de trafiquants. Forte de son expérience accumulée au fil des ans dans de nombreux aspects de la lutte contre la traite, l'OIM travaille avec ses partenaires pour élaborer une approche cohérente et stratégique qui requiert des stratégies régionales et sous-régionales ainsi que des actions globales et intégrées. Les interventions de l'OIM ont pour but de

⁵ L'OIM et le HCR utilisent aux fins d'analyse et d'action les définitions de la traite et du trafic illicite de personnes contenues dans le Protocole pertinent de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée.

⁶ "La traite des migrants : politique et moyens d'action de l'OIM, document du Conseil de l'OIM (MC/EX/INF/58), présenté au Comité exécutif de l'OIM à sa session de juin 1999.

démanteler le processus de trafic illicite et de traite de personnes à plusieurs niveaux cruciaux en promouvant des mesures dont :⁷

- une législation stricte pour la poursuite en justice et la détention des auteurs ;
- une législation visant à protéger et assister les victimes, par exemple moyennant le séjour temporaire et si possible l'inclusion de programmes de protection des témoins ;
- une gestion des frontières efficace pour que des mesures soient prises avant le franchissement des frontières ;
- des options humaines de retour des victimes vers leur pays d'origine ;
- une assistance à la réintégration dans le cadre des programmes de retour ;
- une information et une prise de conscience des communautés dans les pays d'origine en tant qu'alerte sur les dangers de la traite dans le cadre d'une action de prévention ;
- le renforcement des capacités des institutions gouvernementales et non gouvernementales traitant de ce phénomène (y compris la police, les juges, les diplomates, les enseignants, les ONG, etc.) dans les pays d'origine, de transit et de destination ;
- la recherche sur la traite de personnes afin de fournir une base concrète aux approches régionales et sous-régionales ;
- la prévention et l'assistance pour faire face à l'incidence croissante du VIH/SIDA et des MST parmi les groupes déplacés et pour éviter des coûts socio-économiques supplémentaires pour les communautés hôtes; et
- une coopération plus étroite avec les institutions nationales et internationales chargées du respect de la loi.

12. Pour relever ce défi au plan mondial, l'OIM coopère avec d'autres organisations internationales s'occupant de migrants ou d'autres problèmes relatifs aux droits de l'homme tels que le BIT, l'UNICEF, le Haut Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, le HCR, l'UNIFEM, l'ONUSIDA, l'Union européenne, l'OUA, l'OSCE et avec des ONG et les autorités gouvernementales respectives. Il n'est pas possible de demander à une seule agence, un seul programme ou un seul projet d'endiguer le problème de la traite de personnes. Ce n'est que par le biais de la coopération internationale et interinstitutionnelle qu'il sera possible de régler de façon efficace ce problème complexe et très sophistiqué.

13. De l'avis de l'OIM, les efforts pour endiguer la traite et le trafic illicite de personnes ne seront pleinement efficaces que lorsqu'ils s'inscriront, et dans les instances appropriées, dans le cadre d'une approche globale vis à vis de la gestion des migrations. Les initiatives de coopération régionale représentent des instruments clés dans la lutte contre la traite et l'attention croissante apportée à cette question représente un grand pas en avant pour favoriser et concrétiser la coopération internationale et régionale concernant la gestion des migrations. En dernier ressort, ces mesures, ainsi que d'autres, ne seront efficaces que si elles sont complétées par les efforts des

⁷ L'OIM a soutenu activement l'adoption des protocoles sur la traite et le trafic illicite de personnes à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée et travaille avec les Etats pour mettre en oeuvre un programme dans le cadre de ce protocole.

Etats, des organisations internationales et d'autres partenaires compétents pour créer un cadre coordonné au plan international garantissant que :⁸

- les personnes qui ont besoin de protection internationale des réfugiés la reçoivent ;
- les avantages de la migration internationale organisée sont optimisés ;
- le nombre de migrants sans papiers ou d'autres migrants en situation irrégulière est considérablement réduit, l'exploitation de ces personnes est évitée et leurs droits humains fondamentaux sont protégés ;
- les voies du travail, du regroupement familial ou d'autres migrations légales sont maintenues ou renforcées et que ;
- ceux qui n'ont pas ou plus besoin de protection internationale des réfugiés voient leur cas examiné dans le cadre d'une coopération créant un climat propice au retour dans la sûreté et la dignité, moyennant une assistance si nécessaire.

ii) Garanties en matière d'interception et de protection des réfugiés

14. L'OIM reconnaît le droit souverain des Etats à déterminer lesquels des non-nationaux peuvent être admis ou rester sur leur territoire dans le cadre du droit national et international. Dans ce contexte, l'interception est l'un des nombreux moyens grâce auquel les Etats s'efforcent de prévenir la migration irrégulière. Bon nombre des Etats qui le peuvent estiment que l'interception des migrants avant l'entrée sur leur territoire est l'une des mesures les plus efficaces pour faire respecter le droit et les politiques internes sur la migration.

15. Tout en restant conscient des questions de protection soulevées dans les programmes d'interception des Etats, y compris des considérations pratiques difficiles pour assurer l'accès à une protection effective dans certains cas, le rôle de l'OIM concernant les personnes interceptées par les Etats se concentre sur les moyens de faciliter le retour volontaire, y compris les conseils juridiques adaptés. L'OIM ne procède pas aux interceptions, détermine si les personnes interceptées ont besoin de protection des réfugiés ou comment cette protection peut être fournie. Le rôle de l'OIM consiste 1) à appuyer les Etats dans la mise en oeuvre de pratiques de migration organisées, y compris la migration de retour et 2) à compléter l'action d'autres organisations telles que le HCR en veillant à ce que les besoins de protection des réfugiés soient couverts. En conséquence, lorsque l'OIM se trouve confrontée à des migrants présentant des demandes d'asile ou d'autres formes de protection, l'OIM les réfère aux autorités compétentes - nationales ou HCR - aux fins d'examen approprié.

16. Les modalités d'application du retour des migrants extrarégionaux élaborées dans le cadre de la Conférence régionale de Puebla sur la migration et le modèle de coopération régionale australien pour les interceptions par l'Indonésie de migrants irréguliers en direction de l'Australie constituent des exemples importants pour relever le défi de la protection des réfugiés dans le contexte des programmes d'interception. Ces cas de coopération entre Etats pour lutter contre la migration irrégulière et le trafic illicite de personnes, dans le respect des rôles respectifs du HCR et de l'OIM, justifient un examen plus approfondi dans le cadre des mécanismes globaux de gestion des migrations.

⁸ "Traite des être humains : bilan et perspectives, document du Conseil de l'OIM (MC/INF/245), présenté au Comité exécutif de l'OIM à sa session de novembre 2000.

iii) Le retour de personnes n'ayant pas besoin de protection internationale

17. Il est reconnu que le retour de personnes dont on estime qu'elles n'ont pas besoin de protection internationale ou qu'elles ne sont pas autorisées à entrer et à rester sur le territoire est essentiel pour maintenir l'intégrité du système de gestion des migrations et de l'institution de l'asile.⁹ L'aptitude de l'OIM à faciliter le retour volontaire est une contribution clé aux efforts déployés par les Etats pour lutter contre la migration irrégulière et pour continuer à soutenir le régime de l'asile. L'OIM considère ses activités de retour dans un contexte de coopération internationale où les besoins et les préoccupations des Etats expéditeurs et destinataires sont importants. Les considérations clés de l'OIM dans l'analyse de ces retours et le contexte dans lequel ils doivent être vus sont :

- le renforcement de systèmes de migration efficaces ;
- le renforcement des voies de migration légales ;
- le respect des principes et normes internationaux concernant les migrants en situation irrégulière ;
- la défense des droits et de la dignité des migrants ;
- l'appui aux efforts pour maintenir des procédures d'asile justes ;
- des politiques de retour gouvernementales globales incluant les retours volontaires et forcés ;
- les responsabilités des pays d'origine en matière d'acceptation des retours de leurs nationaux ;
- la coopération entre les Etats expéditeurs et destinataires ; et
- la nécessité de se concentrer sur les causes profondes de la migration irrégulière.

18. Dans de nombreux cas, l'aide au retour est fournie directement aux migrants par l'OIM. Dans d'autres, elle est octroyée par des partenaires spécialisés par le biais d'un réseau, incluant fréquemment d'autres organisations internationales, notamment le HCR et le PNUD, ainsi que des organisations non gouvernementales où l'OIM a un rôle de coordination. Ces instances réfèrent souvent les demandeurs d'asile et autres migrants déboutés devant l'OIM aux fins d'assistance éventuelle. Au cours de la première lecture du mémorandum d'accord entre le HCR et l'OIM, il a été convenu que l'OIM accroîtrait son rôle de chef de file dans ces programmes de retour.

19. Le rôle de l'OIM dans les opérations de retour se manifeste dans les situations où les Etats ont un intérêt à impliquer une organisation internationale pour les modalités de retour. L'assistance de l'OIM dans le mouvement effectif de retour se limite aux rapatriés qui optent de leur plein gré pour le retour sous les auspices de l'OIM.¹⁰ Les mouvements de déportation ne peuvent être

⁹ Le mandat de l'OIM concernant le retour volontaire de migrants se fonde sur sa constitution qui dans l'article 1.1 a) et b) stipule que les objectifs et fonctions de l'Organisation sont de s'occuper du transfert organisé "des migrants,des réfugiés, des personnes déplacées et d'autres personnes ayant besoin de services internationaux de migration". L'article 1.1 d) précise en outre que des services de migration, tels qu'énumérés dans l'article 1.1 c) - peuvent aussi être assurés par l'Organisation pour la migration de retour volontaire. Cette exigence du caractère volontaire des retours est apparue pour la première fois dans la Constitution de 1989. Dans l'acte constitutif original, la même exigence découlait des circonstances de la création de l'OIM et était implicitement contenue dans l'article 2 b) qui énonçait, comme condition requise pour obtenir la qualité de Membre, "la preuve de l'intérêt qu'ils portent aux principes de la libre circulation des personnes."

¹⁰ L'OIM estime que le caractère volontaire est avéré lorsque le libre choix du migrant s'exprime au moins par l'absence de refus du retour, par exemple en n'opposant pas de résistance à l'embarquement ou en ne manifestant aucune autre forme de désaccord. Dès qu'il est clair qu'il faudra avoir recours à la force physique pour opérer le retour, l'OIM mettra fin à sa participation.

entrepris par l'OIM. En conséquence, les programmes de retour volontaire de l'OIM offrent une solution de rechange aux programmes de retour forcé ou de déportation des Etats.

20. L'OIM est prête à offrir des conseils spécifiques aux personnes afin d'établir les options offertes à chaque individu. Ces conseils doivent garantir qu'une information fiable et objective est mise à disposition tout au long du traitement du dossier ou du séjour et que les préoccupations et besoins spécifiques de l'individu et de sa famille sont traités au cours de ces conseils puis couverts, si possible, avec l'offre de retour qui convient le mieux à leurs besoins. L'OIM estime que ces conseils constituent le moyen le plus efficace d'identifier des solutions réalistes et d'assurer le traitement humain et digne de ces personnes.

21. L'OIM espère recevoir des assurances de la part du pays d'origine que les migrants rentrant sous ses auspices seront réadmis et, conformément aux circonstances, ne seront pas exposés à des mesures punitives du simple fait qu'ils ont quitté leur pays illégalement. L'OIM demande l'autorisation du pays d'origine pour donner suite aux assurances reçues, moyennant un suivi passif ou actif selon les circonstances.

22. Le retour est un élément clé de la gestion globale et organisée des migrations. Il sert à la fois à dissuader les mouvements futurs de migration irrégulière et à appuyer les Etats dans leurs efforts pour établir des régimes crédibles de gestion des migrations.

iv) Activités d'information

23. Comme des millions de personnes franchissent les frontières chaque année, le besoin d'information est devenu crucial pour toutes les décisions prises concernant la migration. Des impressions erronées et des informations insuffisantes quant aux réalités prévalant dans les pays où ils s'efforcent d'entrer, renforcent la nécessité pour les migrants d'avoir accès à l'information. Bon nombre de migrants ne sont pas conscients des conséquences pratiques, juridiques, sociales et économiques du déplacement vers un autre pays. Cette absence de prise de conscience fait courir un risque aux migrants et hypothèque les processus de migration organisée. Les campagnes d'information contribuent à combler ce vide en donnant aux migrants la base nécessaire pour prendre une décision en toute connaissance de cause et aux Etats la capacité de disposer d'une information objective quant à leurs politiques et leurs pratiques dans le domaine des voies légales de migration et quant aux conséquences de la migration irrégulière.

24. Les campagnes d'information de masse de l'OIM ont intégré la promotion du rapatriement et de la réconciliation, des campagnes de conscientisation sur les dangers de la traite et du trafic illicite de personnes, la disponibilité de voies de migration légales ainsi que des campagnes visant à décourager les départs de ceux qui n'ont pas besoin de protection internationale. Elles se fondent sur la reconnaissance qu'il est dans l'intérêt commun de l'OIM et du HCR de prévenir des mouvements irréguliers de grande ampleur lorsqu'ils sont essentiellement causés par des facteurs économiques et non pour des raisons liées à la protection.

25. Afin de maintenir la crédibilité du message, il est crucial que le contenu de ces campagnes d'information de masse soit équilibré. Tout en attirant l'attention sur les aspects négatifs des départs non autorisés (c'est-à-dire les risques encourus de s'en remettre aux mains de passeurs criminels), elles doivent également fournir une information sur les voies légales d'immigration lorsqu'elles sont disponibles, et surtout souligner le fait que le HCR s'efforcera de protéger et d'assister ceux qui sont contraints de fuir du fait d'une crainte de persécution. Comme indiqué ci-dessus, l'information et le conseil sont indispensables au succès des programmes de retour volontaire.

26. Du côté de l'appui direct aux Etats, l'OIM fournit aux Etats une information qui leur permet de mieux gérer la migration. Par exemple, lorsque les gouvernements s'efforcent d'obtenir une information pour établir si les conditions sont propices au retour, ils doivent se fonder sur des faits

et non pas sur des hypothèses. Pour gérer avec succès la migration et le retour, les faits et les chiffres sur les situations nationales actuelles et les options liées à la réintégration sont essentiels.

27. A titre d'illustration, citons le programme d'information sur le Kosovo, mis en oeuvre conjointement avec le Centre international pour l'élaboration de la politique de migration, qui permet aux gouvernements participants et aux agences partenaires de recevoir des réponses aux questions spécifiques liées au retour (mais pas à la protection) afin de mieux calculer le moment des retours en fonction des conditions prévalant sur le terrain au Kosovo. D'autres programmes fournissent une information ciblée sur les pays d'origine utilisée aux fins suivantes : notamment la formation professionnelle avant le retour à l'intention des éventuels rapatriés dans des secteurs où la demande est forte dans le pays d'origine.

28. Des programmes d'information peuvent être mis en oeuvre en tant qu'activités autonomes ou faire partie d'une stratégie globale de gestion efficace des migrations. La crédibilité des programmes de gestion des migrations ainsi que la valeur dissuasive de ces programmes pour la migration irrégulière, dépend de la diffusion efficace de cette information aux différents niveaux du processus décisionnel. L'OIM est prête à étudier plus avant des initiatives visant à renforcer l'efficacité des activités d'information à cette fin.

B. Position du HCR

i) Trafic illicite et traite de personnes

29. Le HCR partage l'opinion selon laquelle le trafic illicite criminel de migrants et la traite de personnes posent un problème de plus en plus grave aux Etats tout en mettant en péril la vie de ceux qui sont exposés aux pratiques impitoyables des groupes et réseaux responsables de ces pratiques. L'intérêt direct du HCR pour cette question vient du fait que de nombreux demandeurs d'asile et réfugiés ont également recours aux passeurs, soit parce qu'ils n'ont aucun autre moyen de trouver la sécurité, soit parce qu'ils estiment que cet exil leur offrira des possibilités de protection plus viables et durables. En conséquence, les mesures prises pour lutter contre le trafic illicite de personnes peut avoir une incidence directe sur la fourniture d'une protection aux réfugiés. C'est ainsi que le HCR s'engage à travailler avec les Etats pour établir des processus permettant aux demandeurs d'asile de voir leurs besoins de protection adéquatement évalués et le cas échéant des solutions identifiées pour couvrir ces besoins.

30. Un autre problème humanitaire se fait jour lorsque les demandeurs d'asile introduits clandestinement, en particulier les femmes et les enfants, sont ciblés par des passeurs à des fins criminelles. Ces cas requièrent clairement des mesures de protection supplémentaires et appropriées distinctes de celles qui peuvent être applicables aux réfugiés aux termes du droit des réfugiés national ou international.

31. Dans certains cas, les victimes et les témoins de la traite de personnes peuvent se sentir obligés de demander l'asile afin d'avoir accès à une forme de protection contre les représailles des auteurs de ces actes. En Albanie, bon nombre de femmes et de jeunes filles ayant fait l'objet de la traite et appréhendées par la police locale ont estimé qu'elles n'avaient d'autre choix que de demander l'asile dans la mesure où il n'existait pas de système adéquat pour les victimes d'opérations de traite. Cette pratique hypothèque les efforts déployés pour se doter de systèmes d'asile efficaces. Le problème a été surmonté en établissant un système de transfert interinstitutions qui garantit que ces personnes reçoivent des soins médicaux adéquats, des conseils en matière de retour volontaire (par le biais de l'OIM) ainsi qu'une assistance matérielle dans des "établissements sûrs". Par ailleurs, les demandeurs d'asile sont hébergés dans un centre d'accueil établi à cette fin, en attendant qu'une décision soit prise sur leur demande d'asile.

32. Cette disposition traduit la réalité selon laquelle le fait d'être une victime de la traite ne représente pas en soi un motif valable pour déposer une demande de statut de réfugié. Toutefois, dans certains cas, les personnes ayant fait l'objet de la traite peuvent mériter une protection internationale si les actes commis par les auteurs de la traite sont assimilables à une persécution pour l'un des motifs contenus dans la définition de la Convention de 1951 en l'absence d'une protection nationale effective.

33. L'adoption de dispositions distinctes et globales pour la protection des témoins et des victimes de la traite, tout en satisfaisant leurs besoins humanitaires, peut également contribuer à maintenir l'intégrité des systèmes et des procédures d'asile nationaux. Dans le contexte de flux mixtes composites, les systèmes d'asile ont toutes les chances de mieux fonctionner si les Etats établissent des politiques et des procédures qui leur permettent d'établir une distinction claire entre les différentes catégories de migrants et d'identifier des solutions appropriées à leurs circonstances spécifiques.

ii) Interception et garanties en matière de protection des réfugiés

34. La question de l'interception a été discutée de façon approfondie lors de la 18^e réunion du Comité permanent en juillet 2000 sur la base d'un document présenté par le HCR.¹¹ Ce document préconise une approche globale pour traiter de l'interception, outre un certain nombre de recommandations visant à alléger les conséquences des mesures d'interception sur les demandeurs d'asile et les réfugiés. Suite à cette discussion, le Comité exécutif à sa cinquante et unième session a reconnu l'importance de veiller à ce que, dans le contexte des mesures adoptées pour régler le problème de la migration irrégulière, la traite et le trafic illicite de personnes ainsi que les besoins en matière de protection internationale et d'assistance des demandeurs d'asile et des réfugiés soient identifiés et intégralement couverts, conformément aux responsabilités internationales en matière de protection, en particulier le principe du non-refoulement.¹² Les suggestions suivantes tiennent compte de ce débat afin de poursuivre les discussions sur l'interception plus avant.

35. Il a été reconnu que l'un des principaux problèmes posés par l'interception était la difficulté de concilier cette pratique avec les responsabilités juridiques internationales pertinentes. De l'avis du HCR, la Convention de 1951 et le Protocole de 1967, alliés à certaines des dispositions contenues dans le Protocole des Nations Unies contre le trafic illicite de migrants par voie terrestre, maritime ou aérienne, complétant la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée ainsi que d'autres instruments des droits de l'homme pertinents, offrent un cadre juridique utile pour l'adoption de garanties pratiques de protection par les Etats.

36. A l'atelier régional qui s'est tenu à Ottawa les 14 et 15 mai 2001, les participants ont discuté de la pratique de l'interception et ont étudié quelques garanties possibles. L'atelier a tiré un certain nombre de conclusions et émis des recommandations¹³ qui soulignent notamment les besoins qui doivent être intégrés dans les dispositions prises en matière d'interception :

- un traitement sûr et humain des personnes interceptées conformément aux normes applicables en matière de droits de l'homme ;
- des mesures particulières pour tenir compte des besoins spéciaux des femmes et des enfants réfugiés ;

¹¹ Interception de demandeurs d'asile et de réfugiés : le cadre international et les recommandations en vue d'une approche globale (EC/50/SC/CRP.17).

¹² Conclusion No. 89 (LI) de 2000, paragraphe du préambule (A/AC.96/944, par. 23).

¹³ Voir document EC/GC/01/13.

- le respect du principe du non-refoulement et le droit de chercher asile et d'en bénéficier dans d'autres pays ;
- des procédures adéquates pour identifier les personnes ayant besoin d'une protection internationale parmi les personnes interceptées ;
- la formation de fonctionnaires concernant les normes applicables de droit international et les procédures requises ;
- une protection effective contre les actes de représailles et d'intimidation dirigés contre les témoins et les victimes du trafic illicite et de la traite de personnes ;
- l'identification de solutions durables pour les personnes interceptées dans le contexte du partage de la charge ou de la responsabilité et de la constitution de capacités ;
- le retour organisé et humain des personnes qui n'ont pas besoin de protection internationale dans le respect de leur sûreté et de leurs droits de l'homme ainsi que de leur dignité.

37. Sous l'angle de la recherche de solutions durables, la réinstallation peut constituer une mesure adéquate pour certaines personnes interceptées ayant besoin d'une protection internationale. Son potentiel en tant que solution pour les cas interceptés a toutes les chances d'être pleinement réalisé si la réinstallation est conçue comme un moyen de se répartir la responsabilité entre Etats concernés, y compris ceux qui mettent sur pied les mécanismes d'interception, ceux sur le territoire desquels les personnes sont interceptées et ceux où les réfugiés interceptés peuvent avoir des liens familiaux. Toutefois, la réinstallation ne peut être vue isolément et doit être complétée par des efforts visant à promouvoir d'autres mesures pour les personnes dont la réinstallation n'est pas, pour un certain nombre de raisons, la solution appropriée. Par exemple, dans les cas où les réfugiés sont déplacés de façon irrégulière d'un pays où ils ont déjà trouvé protection, la réadmission dans le premier pays d'asile doit tout d'abord être recherchée. Ceci dit, de sérieux doutes subsistent quant au fait qu'une protection effective a déjà été trouvée. La promotion de l'intégration sur place peut alors représenter la solution de rechange la plus réalisable.

38. Les mouvements importants de demandeurs d'asile et de réfugiés ne se produisent pas seulement directement à partir du pays d'origine mais également depuis les pays où ces personnes arrivent en premier lieu. Dans de nombreux cas, ces mouvements peuvent être décrits comme irréguliers, en l'absence de raisons impérieuses qui mettent en danger la sûreté physique ou la liberté des réfugiés. Dans d'autres cas, le départ des réfugiés résulte de la perte de la protection dans le pays de premier asile ou d'un traitement s'écartant des normes fondamentales des droits de l'homme. Afin de limiter ces mouvements, les Etats doivent entreprendre des efforts communs pour renforcer la capacité des pays de premier accueil à fournir une protection internationale. Certaines suggestions à cet égard figurent dans les conclusions et recommandations de ce document. En outre, la question devrait être discutée plus avant lors de la Troisième réunion dans le cadre des consultations mondiales.¹⁴

iii) Solutions de rechange face à l'interception

39. Dans certains cas, les personnes avançant une crainte fondée de persécution se trouvent dans l'impossibilité de quitter leur pays et de chercher asile et protection internationale à l'étranger. Un petit nombre d'Etats ont mis sur pied des programmes et des procédures spécifiques donnant à ces personnes la possibilité de présenter leur demande alors qu'ils se trouvent encore dans le pays d'origine. Cela offre une occasion supplémentaire, pour limitée qu'elle soit, aux personnes ayant besoin d'une protection pour se mettre en sécurité, en particulier dans des situations où l'accès libre et direct est possible pour les représentations diplomatiques.

¹⁴ 27-28 septembre 2001

40. La disponibilité de mécanismes de départ directs constitue un complément et non pas un remplacement de la recherche d'asile à l'étranger. Ils peuvent constituer une solution de secours, sans saper la protection des réfugiés, pour les personnes qui ne sont pas en mesure de quitter leur pays et qui, autrement, seraient obligées de mettre leur vie en danger en coopérant avec des passeurs criminels organisés. Le traitement au plan national de demandes de départ organisé peut promouvoir les départs et les arrivées méthodiques et contribuer à endiguer le trafic illicite de demandeurs d'asile. Les Etats offrant cette possibilité continuent parallèlement à recevoir des demandes sur leur territoire de la part de personnes arrivées spontanément. Si cette possibilité devait être supprimée, le droit de chercher asile et d'autres occasions d'avoir accès à la protection seraient sérieusement en péril.

41. Le rôle du HCR dans le traitement national des demandes est limité de par son mandat bien qu'il y ait des précédents et notamment le programme d'organisation méthodique des départs du Viet Nam lancé en mai 1979 où le HCR a participé aux opérations qui se sont échelonnées sur plusieurs années. D'une part, le HCR peut conseiller les Etats sur les critères et modalités d'un tel dispositif. Par ailleurs, le mémorandum d'accord entre l'OIM et le HCR prévoit la possibilité pour les deux organisations d'entreprendre des consultations sur un traitement national ainsi qu'un partage de l'information afin notamment d'assurer que le sort des personnes se trouvant en situation vulnérable soit porté à l'attention de l'Organisation la mieux placée pour offrir son assistance.

iv) Le retour de personnes n'ayant pas besoin de protection internationale

42. Le retour précoce vers leur pays d'origine de personnes qui, suite à une procédure juste et efficace, ne sont pas censées avoir besoin de protection internationale est important. Il peut contribuer à décourager les mouvements migratoires irréguliers de groupes semblables tant depuis le pays d'origine que depuis les pays de transit. Les retours ne font pas seulement partie d'une politique viable en matière de migration mais peuvent également maintenir l'intégrité de l'institution de l'asile. Clairement, le retour constitue un problème important pour certains Etats et porte préjudice à leur processus d'asile. L'assistance d'organisations internationales pourrait améliorer la situation globale en matière d'asile. Elle pourrait également se traduire par une gestion plus positive des procédures de détermination du statut de réfugié pour les demandeurs d'asile déboutés et réduire les problèmes qui se posent dans certains pays du fait du séjour prolongé de demandeurs d'asile déboutés qui n'ont aucun autre statut.

43. La Commission des droits de l'homme a reconnu dans sa récente résolution sur les droits de l'homme des migrants qu'un certain nombre d'obstacles s'opposent à la protection pleine et effective des migrants, y compris des obstacles au retour de migrants sans papiers ou en situation irrégulière.¹⁵ Le HCR estime que les dispositions contenues dans le Protocole des Nations Unies contre le trafic illicite de migrants par voie terrestre, maritime ou aérienne peut effectivement contribuer à réduire ces problèmes. L'obligation pour chaque Etat partie aux termes de ce Protocole de faciliter et d'accepter, sans retard indu ou déraisonnable, le retour d'une personne qui a fait l'objet d'un trafic illicite et qui est ressortissant de ce pays ou qui a un permis d'établissement permanent sur son territoire, contribue à réaffirmer le droit de ces personnes, y compris les demandeurs d'asile déboutés, au retour.¹⁶

44. Le HCR est prêt à appuyer les Etats dans leurs efforts pour renvoyer les demandeurs d'asile déboutés, pourvu que la participation du Haut Commissariat soit pleinement conforme à son mandat

¹⁵ Résolution de la Commission des droits de l'homme 2001/52 (75^e réunion) du 24 avril 2001.

¹⁶ Article 18 1).

humanitaire de protection des réfugiés. Le HCR peut compléter les efforts des Etats dans ce domaine de nombreuses manières, notamment :

- en prenant clairement position sur le caractère acceptable du retour du groupe rejeté ;
- en diffusant une information sur l'évolution de la situation dans le pays d'origine propice au retour ;
- en facilitant le dialogue entre les pays d'asile et les pays d'origine ;
- en encourageant la prise de conscience parmi les autorités nationales du pays hôte désireuses d'aider les demandeurs déboutés et de faciliter leur retour ;
- en fournissant une information sur les possibilités disponibles sur place d'assistance à la réintégration après le retour ; et
- en préconisant auprès des Etats les principes qui établissent leur responsabilité d'accepter le retour de leurs citoyens ou de personnes qui y ont résidé longtemps ainsi que les principes concernant la réduction des cas d'apatridie.

Le rôle du HCR est un rôle d'appui, idéalement dans le cadre d'un dispositif interinstitutionnel.¹⁷ Dans les situations où une autre institution - telle que l'OIM - conduit déjà des activités ou, en vertu de son mandat, est mieux à même d'entreprendre l'action nécessaire, le HCR n'intervient pas.¹⁸ Le HCR se félicite de ce que l'OIM soit disposée à exercer le rôle de chef de file en la matière.

IV. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

45. Le lien entre l'asile et la migration lance d'imposants défis aux régimes de protection des réfugiés qui peuvent être relevés avec le plus de chances de succès dans le cadre de la coopération internationale impliquant les Etats, les organisations internationales, les ONG et d'autres entités. Pour leur part, le HCR et l'OIM continueront de coopérer à la recherche de réponses adaptées à chaque situation, tant au niveau politique qu'au niveau opérationnel. En termes plus généraux, le HCR et l'OIM se proposent de :

- établir un groupe d'action sur l'asile et les migrations afin d'étudier, à intervalles réguliers, les questions politiques et opérationnelles présentant un intérêt particulier pour les deux organisations dans la mise en oeuvre des activités prioritaires décrites dans ce document, notamment sur le terrain ;
- discuter au sein de ce groupe des garanties opérationnelles visant à s'assurer que les demandeurs d'asile aient accès à une autorité appropriée afin d'étudier leur demande de statut de réfugié, pour coordonner les programmes de retour volontaire et assurer le contrôle et le suivi des rapatriés, le cas échéant, conformément aux mandats respectifs des deux organisations ;
- renforcer leur coopération dans le domaine des activités d'information concernant les personnes relevant de la compétence des deux organisations afin de leur permettre de prendre des décisions en toute connaissance de cause concernant les options de départ, de rapatriement et de retour.

¹⁷ EC/47/SC/CRP.28, par. 15, présenté à la 8^e réunion du Comité permanent sur le retour de personnes n'ayant pas besoin de protection internationale

¹⁸ Ibidem, par. 18.

46. Conformément à son mandat constitutionnel, l'OIM examinera l'utilité d'établir ou de renforcer les mécanismes régionaux ou internationaux appropriés pour examiner et gérer les mouvements migratoires, y compris dans le cadre de ses programmes, l'étude d'un régime possible de migration internationale.¹⁹

47. Le HCR précisera ses propres principes directeurs sur la protection des demandeurs d'asile et des réfugiés interceptés qui, l'espère-t-on, pourront aider les Etats dans leurs efforts pour intégrer les garanties de protection dans leurs propres programmes d'interception. Le cas échéant et conformément à son mandat, le HCR participera également aux programmes de concert avec les Etats afin de s'assurer qu'une protection est offerte aux réfugiés interceptés.

48. Nonobstant ces initiatives, les deux organisations restent très conscientes de leurs aptitudes limitées à influencer les forces complexes qui déterminent la dynamique des mouvements de migration mondiaux, et de l'importance d'encourager les Etats et les autres parties prenantes à discuter et à concevoir des réponses politiques pour aborder le lien entre l'asile et la migration. A cette fin, les Etats pourraient souhaiter mettre en route un processus visant à :

- examiner le lien éventuel de cause à effet entre les mouvements de migration et la protection des réfugiés, y compris a) l'impact des systèmes de protection des réfugiés sur les modes de migration, b) l'impact des régimes de migration sur l'accès à la protection des réfugiés et c) l'interdépendance entre l'immigration légale, le mouvement irrégulier et les systèmes d'asile ainsi que d) les causes des mouvements irréguliers, y compris la pauvreté, le développement social et les mesures telles que les sanctions économiques en vue d'élaborer des réponses adéquates. Cet examen pourrait être conduit dans le contexte des possibilités d'élaboration d'approches globales ;
- renforcer la capacité des pays de premier accueil à fournir une protection internationale, y compris des mesures telles que a) la promotion de l'adhésion à la Convention de 1951 avec une aide à la création de capacités pour veiller à ce que les Etats puissent la mettre en oeuvre, b) contribuer à l'élaboration de systèmes d'asile efficaces assurant un processus décisionnel juste et un équilibre entre les responsabilités du traitement des demandes d'asile et c) alléger le fardeau sur les pays de premier asile moyennant l'établissement de mécanismes de partage des responsabilités ;
- élaborer des garanties pour la protection des personnes interceptées ayant besoin de protection internationale sur la base des éléments contenus dans le paragraphe 36 ci-dessus, des recommandations et conclusions de l'atelier régional d'Ottawa²⁰ et des propositions contenues dans le document EC/SC/CRP.17 présenté à la dix-huitième réunion du Comité permanent. Il pourrait également servir de complément utile aux dispositifs de coopération internationaux pour la gestion de l'interception dans le contexte de la migration irrégulière ;
- adopter des mesures de protection appropriées pour les victimes et les témoins du trafic illicite et de la traite de personnes outre celles qui peuvent être applicables aux réfugiés en vertu du droit national ou international des réfugiés ;
- étudier les moyens pour les initiatives globales en matière d'information d'accroître l'efficacité des Etats dans la gestion des migrations.

¹⁹ La Constitution de l'OIM affirme que l'un des buts et l'une des fonctions de l'Organisation est "d'offrir aux Etats, ainsi qu'aux organisations internationales et autres organisations, un forum pour des échanges de vues et d'expériences et pour la promotion de la coopération et de la coordination des efforts internationaux sur les questions de migration internationale, y compris des études sur de telles questions en vue de développer des solutions pratiques."

²⁰ Voir document EC/GC/01/13.