



Recommandations de l' UNHCR à la Conférence Ministérielle du Processus Euro-Africain sur la Migration et le Développement (Paris, 20-21 octobre 2008)

Introduction

La déclaration de la Conférence Ministérielle Euro-Africaine sur la Migration et le Développement adoptée à Rabat le 11 juillet 2006 (Déclaration de Rabat) engageait les Etats participants, pour la gestion des flux migratoires, à « ...travailler de façon conjointe suivant une approche opérationnelle globale, équilibrée et pragmatique, dans le respect des droits fondamentaux et de la dignité des migrants et des réfugiés ... ». La Déclaration faisait également référence à la « nécessité de fournir une protection internationale conformément aux obligations des pays partenaires ».

L'UNHCR a salué le processus Euro-Africain sur la Migration et le Développement comme une occasion de poursuivre une stratégie globale sur les migrations et le développement en Afrique et en Europe. L'Office suit activement les préparatifs de la Conférence ministérielle qui se tiendra à Paris les 20 et 21 octobre 2008. Les trois séminaires préparatoires ont permis aux experts de débattre de manière ouverte des différents aspects de la migration, y compris de la protection des réfugiés. La Conférence sera l'occasion d'approfondir ces discussions.

Ce document présente les recommandations principales de l'UNHCR dans les trois domaines essentiels couverts par le processus : les migrations régulières, les migrations irrégulières et la migration et le développement. Ces recommandations sont fondées sur le document principal de l'UNHCR relatif à ce sujet, « Protection des réfugiés et solutions durables dans le contexte de la migration internationale »¹, daté du 19 novembre 2007, dans lequel l'Office souligne les interactions entre la protection des réfugiés et les migrations internationales. L'UNHCR est prêt à travailler avec les Etats et les autres acteurs dans le but de s'assurer que ses recommandations soient reflétées dans le document final qui sera adopté par la Conférence ministérielle à Paris.

Intérêt de l'UNHCR pour ce sujet

L'UNHCR n'est pas une agence de gestion des migrations. Son mandat consiste à assurer la protection et à trouver des solutions pour les réfugiés, les apatrides et toute autre personne relevant de sa compétence. Cependant, les phénomènes des déplacements humains sont

¹ UNHCR, *Protection des réfugiés et solutions durables dans le contexte de la migration internationale*, Document de travail, UNHCR/DPC/Doc.02, 19 novembre 2007, voir <http://www.unhcr.fr/cgi-bin/texis/vtx/protect/openssl.pdf?tbl=PROTECTION&id=4742a6b72>.

complexes et les mouvements transfrontaliers incluent souvent des réfugiés et d'autres personnes ayant besoin de protection internationale. Ces personnes ont été contraintes de fuir et ne peuvent pas rentrer dans leur pays d'origine car elles craignent d'y être persécutées ou sont menacées d'autres violations sérieuses des droits humains.

Les réfugiés bénéficient d'un statut distinct en vertu du droit international. Les droits des réfugiés et les responsabilités des Etats pour leur protection sont définis par le droit international, et plus spécifiquement par la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et son Protocole de 1967. En Afrique, la Convention de 1951 a été complétée par la Convention de l'OUA de 1969 régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique. L'UNHCR salue les politiques globales en matière migratoire qui reconnaissent que les réfugiés et les autres personnes qui ont besoin de protection internationale peuvent se déplacer au sein de mouvements migratoires plus larges. De telles approches tiennent compte des besoins spécifiques de protection des réfugiés et assurent leur accès à des procédures permettant l'identification et la prise en compte de leurs besoins.

En 2006, l'UNHCR a développé un Plan d'Action en 10 Points sur la Protection des Réfugiés et les Mouvements Migratoires Mixtes² proposant des mesures pour le développement de telles approches globales qui tiennent compte de la protection. Le Plan a été présenté pour la première fois par le Haut Commissaire des Nations Unies pour les Réfugiés à la Conférence de Rabat en juillet 2006.

La contribution que l'UNHCR peut apporter au débat sur les migrations internationales a été largement reconnue en décembre 2007, à l'occasion du « Dialogue du Haut Commissaire sur les Défis de la Protection », un forum d'échanges de vues entre les Etats et les acteurs de la société civile. Les participants ont attiré l'attention sur la pertinence des sujets traités par le Plan d'Action en 10 Points pour une approche des migrations internationales tenant compte de la protection internationale.

Recommandation :

Le Document Final que les Ministres adopteront devrait:

- Reconnaître la présence de personnes ayant besoin de protection internationale au sein des flux migratoires, et reconnaître qu'une approche cohérente et globale des questions de migrations et de développement doit traiter la situation des personnes qui ont été contraintes de quitter leur pays en raison d'un conflit armé ou de violations des droits fondamentaux;
- Reconnaître les droits spécifiques des réfugiés.

1. La migration régulière

L'un des sujets qui sera abordé lors de la Conférence sera l'établissement des possibilités de migration régulière entre les pays participant au Processus Euro-Africain. Le groupe de travail qui s'est réuni sur ce sujet les 3 et 4 mars 2008 a élaboré un certain nombre de recommandations pour la Conférence. Bien que la migration économique ne relève pas du

² UNHCR, *La Protection des Réfugiés et les Mouvements Migratoires Mixtes : Un Plan d'Action en Dix Points*, rév. 1, janvier 2007, voir <http://www.unhcr.fr/cgi-bin/tehis/vtx/protect/opensoc.pdf?tbl=PROTECTION&id=45f6a57d0>.

domaine d'expertise de l'UNHCR, il y a deux aspects de ce sujet touchant les réfugiés qui, selon l'Office, devraient être reflétés dans les recommandations.

Premièrement, la création de possibilités de migration régulière peut avoir un impact positif sur l'intégrité du système d'asile d'un pays. Selon l'expérience de l'UNHCR, la disponibilité d'un éventail de possibilités de migration régulière peut, en fonction de chaque situation (marché du travail, politiques publiques, etc...) aider à diminuer la pression sur le système d'asile et réduire son utilisation par des non réfugiés à des fins d'immigration.

Deuxièmement, les instruments de migration peuvent offrir des solutions temporaires ou à long terme pour les réfugiés et les autres personnes ayant besoin de protection internationale. En raison de leur nationalité, de leurs liens familiaux, ou de compétences spécifiques, certains réfugiés peuvent avoir des possibilités particulières d'intégration dans leur pays d'accueil, en vertu d'instruments juridiques régionaux ou nationaux relatifs aux migrations. Ces possibilités pourraient être examinées, sans préjudice de leurs droits spécifiques en tant que réfugiés. Le droit pour les ressortissants des Etats membres de la CEDAO de pouvoir résider légalement et obtenir un permis de travail dans un autre Etat membre de la CEDAO est un des exemples dont pourraient bénéficier les réfugiés. L'UNHCR salue le fait que le groupe de travail sur les migrations et le développement réuni du 9 au 11 juillet 2008 à Dakar ait recommandé d'étendre aux réfugiés et demandeurs d'asile les bénéfices des protocoles de la CEDAO sur la liberté de mouvement.

Certains réfugiés, notamment ceux qui ont des compétences particulières, pourraient également bénéficier de programmes de migration régulière vers des pays tiers à partir de leur premier pays d'accueil. De telles possibilités pourraient offrir une solution durable complémentaire pour certains réfugiés.

Recommandation :

La Conférence pourrait :

- Reconnaître que l'établissement de possibilités de migration régulière peut contribuer à réduire la pression sur les systèmes d'asile des pays de destination;
- Encourager les Etats participants à étendre aux réfugiés les bénéfices des possibilités de migration légale et d'intégration en vertu d'instruments nationaux, régionaux ou bilatéraux relatifs aux migrations, sans préjudice des droits spécifiques des réfugiés;
- Approuver la recommandation du groupe de travail visant à « élargir la nouvelle approche et étendre les protocoles de la CEDAO sur la liberté de mouvement aux réfugiés et aux demandeurs d'asile, en tenant compte la Convention de Genève de 1951 ».

2. Faire face aux migrations irrégulières

Faire face aux migrations irrégulières nécessite de s'attaquer au préalable à leurs causes profondes. Cela comprend, *inter alia*, le manque de développement économique, les conflits, les persécutions et les violations des droits humains. S'attaquer aux causes profondes est complexe et requiert un engagement à long terme. Cependant, cela doit faire partie intégrante de tout plan d'action. Seule une amélioration de la situation à l'origine de tels mouvements réduira la nécessité pour les personnes de migrer à tout prix, y compris par des moyens irréguliers.

Les Etats ont mis en place un large éventail de mesures pour contrôler l'entrée sur leur territoire. L'UNHCR encourage les Etats à s'assurer que de telles mesures tiennent compte des besoins de protection : c'est à dire qu'elles n'empêchent pas les demandeurs d'asile, réfugiés et les autres personnes ayant besoin de protection de trouver la sécurité, d'être protégés contre le *refoulement* et d'avoir accès à une procédure d'asile. De plus, une procédure d'entrée qui intègre les aspects relatifs à la protection tient compte de la situation des personnes ayant des besoins spécifiques³. Faire face aux migrations irrégulières en adoptant une approche fondée uniquement sur le contrôle risque de ne pas permettre la prise en considération des besoins de protection de ces personnes.

Les droits humains de toute personne qui se déplace, quelles que soient les raisons du déplacement, devraient être respectés. Les migrations irrégulières sont, cependant, fréquemment facilitées par des passeurs et des trafiquants d'êtres humains. Les personnes voyagent souvent dans des conditions inhumaines courant d'immenses dangers pour leurs vies, comme en témoignent les fréquents rapports faisant état de personnes abusées par des passeurs et qui ont perdu la vie.

Les Etats doivent adopter des mesures encore plus fermes à l'encontre des passeurs et des trafiquants responsables d'abus des droits humains. Il est également vital de mettre en place des procédures claires à appliquer en cas de sauvetage en mer, notamment en ce qui concerne les responsabilités en matière de débarquement, et l'accueil avec humanité et dignité des personnes sauvées ou interceptées en mer ou à des postes frontières.

La traite et le trafic d'êtres humains sont de graves crimes internationaux et doivent faire l'objet de poursuites judiciaires. Cependant, les victimes de tels crimes ont souvent besoin de protection et doivent être exemptées de toute sanction pénale. Ce principe est également reflété dans les Protocoles sur le trafic et la traite d'êtres humains, additionnels à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée⁴. Par ailleurs, la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés reconnaît les difficultés spécifiques que les réfugiés peuvent avoir pour se procurer les documents nécessaires leur permettant d'accéder à un pays d'asile. L'Article 31 (1) de la Convention de 1951 spécifie que les Etats Contractants ne peuvent pas imposer de sanctions pénales aux réfugiés du fait de leur entrée ou de leur séjour irréguliers, sous la réserve qu'ils se présentent sans délai aux autorités et leur exposent des raisons valables de leur entrée ou présence irrégulières.

Des campagnes d'information alertant sur les risques de la migration irrégulière, du trafic et de la traite d'êtres humains et portant sur les possibilités de migration régulière pourraient contribuer à réduire les mouvements irréguliers et les risques pour la vie humaine que cela entraîne.

³ Les personnes « ayant des besoins spécifiques » (aussi appelées « personnes vulnérables ») peuvent inclure, par exemple, les mineurs non accompagnés ou séparés, les victimes de la traite, les personnes âgées, les femmes vulnérables, les personnes souffrant de handicaps physiques ou mentaux.

⁴ Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, voir <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4720706c0.html>, et le Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer, voir <http://www.unhcr.org/refworld/docid/479dee062.html>, additionnels à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée du 15 novembre 2000.

Recommandation :

La Conférence pourrait :

- Renforcer les efforts visant à s'attaquer aux causes profondes des migrations et des déplacements de réfugiés, en particulier à travers le développement économique, la résolution des conflits et des initiatives en matière de rétablissement de la paix, en améliorant la protection des droits de l'homme et l'Etat de droit;
- Appeler les Etats à protéger les droits de toutes les personnes en déplacement;
- Recommander que les mesures de contrôle des frontières et des flux migratoires prennent en compte les personnes en quête de protection internationale et demander aux Etats de développer des mécanismes d'identification et d'orientation des réfugiés et autres personnes ayant des besoins spécifiques dans le contexte des flux migratoires mixtes, de façon à répondre à leurs besoins de protection;
- Renforcer les efforts de lutte contre le trafic et la traite d'êtres humains, notamment en ratifiant les instruments internationaux (y compris les deux Protocoles additionnels à la Convention des Nations Unies contre le criminalité transnationale organisée);
- Assurer la protection et exempter de poursuites les victimes de trafic et de traite d'êtres humains;
- Développer des campagnes d'information pour expliquer les dangers de la migration irrégulière et informer sur les options de migration légale.

3. Migration et développement

Concernant le troisième sujet de la Conférence, l'UNHCR aimerait attirer l'attention sur deux aspects qui ont trait à la recherche de solutions durables pour les réfugiés.

Les réfugiés peuvent devenir des agents de développement s'ils ont la possibilité de mettre en pratique leurs compétences et leurs capacités productrices. Les pays d'accueil sont donc encouragés à faire en sorte que les réfugiés aient accès au marché de l'emploi et qu'ils puissent s'engager dans des activités génératrices de revenus. Fournir aux réfugiés des documents d'identité et reconnaître leurs qualifications aidera à rendre cette proposition possible. En même temps, l'UNHCR encourage la communauté internationale à renforcer l'aide au développement dans les régions où résident des réfugiés et à s'assurer que ces régions sont incluses dans les plans nationaux de développement.

Les mouvements de rapatriement à grande échelle constituent pour la communauté internationale à la fois un défi et des opportunités dans le domaine du développement et du rétablissement de la paix. Afin de tirer parti de ces opportunités, les Etats devraient apporter leur soutien au retour et à la réintégration des réfugiés et des personnes déplacées, y compris aux efforts visant à promouvoir le développement de nouveaux moyens de subsistance, à la reconstruction des infrastructures détruites et au renforcement de relations sociales harmonieuses entre différents groupes de citoyens. Les acteurs du développement devraient être impliqués dans la planification des retours et de la réintégration et examiner les moyens d'assurer l'articulation de l'aide humanitaire à court terme et des initiatives de développement à long terme dans les régions de retour des réfugiés et des personnes déplacées.

Recommandation :

Il est vivement conseillé à la Conférence :

- d'encourager les pays d'accueil à aider les réfugiés à parvenir à l'autosuffisance, notamment en leur garantissant l'accès au marché du travail, en développant et en soutenant des solutions durables pour les réfugiés;
- d'encourager les donateurs à inclure les zones d'accueil des réfugiés et de retours dans les programmes d'aide au développement, à faciliter l'intégration et la réintégration et à aider les communautés locales.

UNHCR
juillet 2008