

# INITIATIVE MONDIALE SUR LA PROTECTION EN MER



## L'INITIATIVE MONDIALE

L'Initiative mondiale du HCR sur la protection en mer est un plan d'action initial de deux années dont l'objectif principal consiste à soutenir les mesures de la part des États pour :

- **RÉDUIRE LES DÉCÈS EN MER** ainsi que l'exploitation, les abus et les violences subis par les gens voyageant de manière irrégulière par mer ;
- mettre au point des réponses aux migrations irrégulières mixtes par voie maritime qui **PERMETTENT AUX BESOINS DE PROTECTION D'ÊTRE ASSURÉS**.

Afin d'atteindre ces objectifs, des systèmes efficaces de recherche et de sauvetage des personnes doivent être mis en place, notamment des dispositifs fiables pour leur débarquement en lieu sûr. Sont également nécessaires l'identification précoce des personnes ayant besoin de protection internationale, un traitement humain à l'égard de toute personne secourue, la prévention du refoulement, ainsi que l'accès à des procédures d'asile équitables et efficaces, de même qu'à des solutions en temps opportun.

Toutefois, pour limiter les décès en mer, il faut aussi s'attaquer aux causes de déplacement tout en garantissant l'accès à l'asile et à la protection internationale. Les pays de départ, de transit et de destination doivent tous jouer un rôle. L'Initiative mondiale reconnaît que les actions destinées à protéger les personnes fuyant les persécutions par mer ne peuvent être isolées des défis régionaux plus larges que représentent les flux migratoires mixtes.

La coopération régionale et le partage prévisible des charges sont indispensables à la recherche et au sauvetage ainsi que pour mettre en place des alternatives aux mouvements par mer. Le partage insuffisant des charges à l'échelle régionale peut décourager la recherche et le sauvetage ainsi que le débarquement. Les États non côtiers et les autres États jouent un rôle important en assumant un partage des responsabilités avec ceux qui sont chargés des débarquements.

Les débats sur la manière d'agir face aux personnes risquant leurs vies en mer ne sont pas nouveaux. Néanmoins la mise en œuvre d'outils et cadres existants pourrait avoir un réel impact. Un certain nombre de ces éléments sont énumérés plus loin.





## RAPPEL

Les défis liés à la protection des réfugiés, demandeurs d'asile, apatrides et migrants voyageant irrégulièrement<sup>1</sup> par mer sont complexes et toujours plus urgents. Les personnes désespérées qui prennent la mer risquent la mort à bord d'embarcations souvent dangereuses et inadaptées à la navigation, ou en voyageant comme passagers clandestins. De plus en plus, ces personnes sont exposées à l'exploitation, aux abus et à la violence au cours de leur voyage.

Ce phénomène mondial se poursuivra tant qu'il y aura des facteurs favorisant la fuite par mer, tels que conflits et guerres, situations de réfugiés prolongées, apatridie, absence ou insuffisance de systèmes de protection, séparation des familles, pauvreté et inégalités économiques<sup>2</sup>. Lorsque des personnes sont en détresse en mer, la priorité est de protéger leur vie et de les secourir à temps, quel que soit leur statut migratoire ou de réfugié, ainsi que d'assurer un débarquement en toute sécurité.

Pour renforcer les dispositifs de recherche et de sauvetage et s'attaquer aux causes de fuite en situation irrégulière par mer, il faudrait que les États côtiers et non côtiers s'engagent à coopérer et à partager les charges à l'échelle régionale. Par ailleurs, les personnes qui fuient les conflits ou les persécutions en prenant la mer voyagent habituellement aux côtés de personnes se déplaçant pour d'autres raisons. Les efforts pour gérer les migrations irrégulières et limiter les pertes en vies humaines ne doivent pas de ce fait compromettre l'accès à la protection internationale pour les réfugiés, les demandeurs d'asile et les apatrides.

En 2014, le Dialogue du Haut Commissaire sur la protection en mer offre l'occasion de développer un large consensus sur les questions relatives au sauvetage en mer, aux mécanismes de débarquement et au partage des responsabilités, ainsi que sur la nécessité de concevoir des approches globales pour la protection en mer. Ce Dialogue et l'Initiative mondiale sur la protection en mer s'appuient sur le Plan d'action en dix points du HCR sur la protection des réfugiés et les mouvements migratoires mixtes<sup>3</sup>, ainsi que sur une série de consultations régionales sur les mouvements migratoires mixtes<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> On entend généralement par mouvement « irrégulier » par voie maritime le déplacement dont le départ ou l'arrivée n'ont pas été autorisés.

<sup>2</sup> Le changement climatique et les catastrophes naturelles sont également des facteurs potentiels de migrations forcées par mer. L'Initiative Nansen sur les déplacements transfrontaliers provoqués par les catastrophes naturelles est un important processus intergouvernemental visant à relever les défis liés aux déplacements transfrontaliers en cas de catastrophes naturelles.

<sup>3</sup> Voir HCR, *Refugee Protection and Mixed Migration: The 10-Point Plan in action*, février 2011, <http://www.refworld.org/docid/4d9430ea2.html> (disponible en anglais).

<sup>4</sup> Notamment la Réunion d'experts de Djibouti sur les réfugiés et les demandeurs d'asile en détresse en mer (voir la note 7 ci-dessous), la Conférence régionale des Caraïbes sur la protection des personnes vulnérables dans les flux migratoires mixtes tenue à Nassau en 2013 (résumé du rapport disponible en anglais à <http://www.refworld.org/docid/51e3c0384.html>); la Table ronde régionale sur les mouvements irréguliers par mer dans la région Asie-Pacifique, tenue à Jakarta en 2013 (résumé des coprésidents disponible en anglais à <http://www.refworld.org/docid/51e3bcfe4.html>).





# ASSURER LA PROTECTION EN MER

**POUR RÉDUIRE LES DÉCÈS EN MER,  
IL EST NÉCESSAIRE DE :**

- renforcer les capacités et la coordination à l'échelle nationale et régionale pour la recherche et le sauvetage ;
- supprimer les facteurs décourageant les secours, en s'accordant notamment sur les mécanismes régionaux d'identification de « lieux sûrs » pour le débarquement des personnes secourues, et ne pas pénaliser ceux qui portent secours ;
- mettre en œuvre le cadre juridique international existant et les directives de l'OMI sur la recherche, le sauvetage et le débarquement.

**UN PARTAGE ÉQUITABLE DES CHARGES AU  
NIVEAU RÉGIONAL ENTRE LES ÉTATS CÔTIERS  
ET LES ÉTATS NON CÔTIERS REQUIERT DES  
MÉCANISMES STABLES ET FIABLES AFIN DE :**

- soutenir les dispositifs adéquats de réception dans les pays de débarquement ;
- répartir les responsabilités au niveau du traitement des demandes d'asile et de la recherche de solutions durables, notamment en explorant les possibilités de traitement conjoint des demandes ;
- mettre en œuvre des dispositions pour le séjour ou la protection temporaire au niveau régional (lorsque la protection prévue par la Convention de 1951 sur les réfugiés n'est pas disponible, ou en attendant la transition vers d'autres solutions)<sup>5</sup> ;
- renforcer les capacités des pays de débarquement et leur accorder d'autres types d'appui (notamment par des équipes mobiles de protection d'urgence multidisciplinaires pour aider à la réception initiale, à l'établissement des profils de protection et à l'orientation des personnes secourues)<sup>6</sup>.

**POUR VEILLER À CE QUE LES MESURES PRISES À  
L'ÉGARD DES PERSONNES VOYAGEANT PAR  
VOIE MARITIME (Y COMPRIS LES PERSONNES  
SECOURUES) TIENNENT COMPTE DES BESOINS DE LA  
PROTECTION INTERNATIONALE DES PERSONNES OU  
DES GROUPES SPÉCIFIQUES, IL EST NÉCESSAIRE DE :**

- garantir l'accès à un territoire sûr et assurer la protection contre le refoulement pour que ces personnes ne soient ni débarquées ni renvoyées à des endroits où elles pourraient être en danger ;
- leur assurer un traitement humain et satisfaire leurs besoins immédiats (soins médicaux, abri, nourriture et eau, contact avec les membres de leur famille) ;
- identifier le plus tôt possible les personnes ayant besoin de protection, y compris les réfugiés, les demandeurs d'asile, les apatrides ainsi que les victimes de la traite, les enfants non accompagnés ou séparés ;
- garantir aux réfugiés et demandeurs d'asile l'accès à des procédures d'asile équitables et efficaces ainsi qu'aux solutions, ou à d'autres formes de protection internationale ;
- orienter vers les processus et formes d'accompagnement appropriés les victimes de la traite, les enfants non accompagnés ou séparés ainsi que les autres personnes ayant des besoins spécifiques ;
- limiter les réponses punitives ou ayant pour effet de transférer les charges ailleurs, et trouver des moyens alternatifs à celles-ci.

Les dispositifs régionaux de coopération et de partage des responsabilités à l'issue des opérations de secours pourraient s'inspirer de *l'accord-cadre régional de Djibouti*, lequel offre un bon modèle pouvant être adapté à différents contextes<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> Voir HCR, *Guidelines on Temporary Protection or Stay Arrangements*, février 2014, <http://www.refworld.org/docid/52fba2404.html> (disponible en anglais).

<sup>6</sup> Voir la note 7 ci-dessous.

<sup>7</sup> Voir HCR, *Refugees and Asylum-Seekers in Distress at Sea - how best to respond?*, Résumé des conclusions de la réunion d'experts de Djibouti, 5 décembre 2011, <http://www.refworld.org/docid/4ede0d392.html>, p. 4 et annexe 1 (disponible en anglais).





**POUR S'ATTAQUER AUX FACTEURS À L'ORIGINE DES MOUVEMENTS IRRÉGULIERS EN MER, Y COMPRIS LES DÉPLACEMENTS SECONDAIRES, IL FAUT :**

- améliorer et harmoniser les conditions des demandeurs d'asile au niveau régional ;
- assurer un meilleur accès au regroupement familial ;
- étendre les moyens de migration légale et d'entrée régulière ;
- intensifier les efforts pour trouver des solutions durables aux situations de réfugiés prolongées ;
- combattre la traite des êtres humains et le trafic illicite de personnes ;
- s'il y a lieu, fournir des conseils aux personnes n'ayant pas besoin de protection internationale et faciliter leur retour librement consenti<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> HCR, *Protection Policy Paper: The return of persons found not to be in need of international protection to their countries of origin: UNHCR's role*, novembre 2010, <http://www.refworld.org/docid/4cea23c62.html> (disponible en anglais).

Enfin, faire face aux mouvements irréguliers en mer implique de s'attaquer à leurs causes profondes grâce à des activités de consolidation de la paix, de développement et de sensibilisation dans les pays d'origine, d'asile et de transit.

**LES ÉTATS ONT LE DROIT DE GÉRER LEURS FRONTIÈRES, ASSURER LEUR SÉCURITÉ, COMBATTRE LES CRIMES ET RÉDUIRE LES RISQUES DE DÉCÈS EN MER. TOUTEFOIS, CES MESURES DOIVENT RESPECTER LES OBLIGATIONS INTERNATIONALES ENVERS LES RÉFUGIÉS, LES DEMANDEURS D'ASILE ET LES APATRIDES, AINSI QUE LE DROIT INTERNATIONAL RELATIF AUX DROITS DE L'HOMME. PLUS PARTICULIÈREMENT :**

- les interceptions en mer sans lien avec le sauvetage ne doivent pas avoir pour effet d'exposer au refoulement, d'empêcher les réfugiés et les demandeurs d'asile de solliciter la protection, de transférer les charges à d'autres, ou de compromettre la protection internationale et le partage des responsabilités ;
- les interceptions doivent comprendre des garanties de protection, respecter le droit international, et non pas compromettre la sécurité ;
- le recours à des détentions punitives, arbitraires ou dissuasives à l'encontre des personnes exerçant leur droit de demander l'asile doit être évité.

L'analyse des « leçons à retenir » par les États, le HCR et les autres parties prenantes permettra l'identification des meilleures pratiques. L'un des objectifs de l'Initiative mondiale est de faciliter la coopération interinstitutions afin de créer une base de données mondiale sur les migrations irrégulières mixtes par mer, avec notamment des informations sur les cas de détresse, de sauvetage, d'interception et de passagers clandestins, ainsi que sur les pratiques actuelles des États et des autres parties prenantes.

Avec ses partenaires le HCR mettra au point et diffusera des documents d'orientation pour les États et les acteurs internationaux et commerciaux.

## SÉLECTION D'OUTILS ET DE CADRES

- Le Plan d'action en dix points du HCR sur la protection des réfugiés et les mouvements migratoires mixtes prévoit des propositions pratiques permettant aux États de mettre au point leurs stratégies<sup>9</sup>.
  - Le Comité exécutif du Programme du Haut Commissaire (ExCom) a adopté un certain nombre de conclusions sur les mesures de sauvetage, de protection et d'interception en mer, ainsi que sur les passagers clandestins demandeurs d'asile<sup>10</sup>.
  - Le Résumé des conclusions de la réunion d'experts de Djibouti sur la détresse et le sauvetage en mer propose des outils pour les cas impliquant les demandeurs d'asile et les réfugiés. Ces outils comprennent des équipes mobiles de protection et un modèle d'accord-cadre régional sur la recherche et le sauvetage, le débarquement et le partage des charges<sup>11</sup>.
  - Le cadre normatif international pour la recherche et le sauvetage, lequel codifie les coutumes maritimes, précise l'obligation d'aider les personnes en détresse en mer et réglemente le système mondial de recherche et de sauvetage. Les directives de l'Organisation maritime internationale sur le traitement et le débarquement des personnes secourues en mer donnent d'importantes orientations à l'intention des États<sup>12</sup>.
  - La jurisprudence récente a renforcé le principe de non-refoulement dans les cas de «pushbacks» et d'interdictions en mer<sup>13</sup>.
  - L'Initiative pour la Méditerranée centrale du HCR prévoit un plan d'action en 12 points pour permettre de prévenir les décès en Méditerranée<sup>14</sup>.
  - Le Processus de Bali sur la traite et le trafic d'êtres humains et les crimes transnationaux connexes a entériné un cadre régional de coopération sur les mouvements irréguliers et la protection des réfugiés en Asie du Sud-Est<sup>15</sup>.
  - La Déclaration de Jakarta et la Déclaration de Sanaa établissent un cadre pour la mobilisation régionale afin de garantir la protection en mer<sup>16</sup>.
  - Les principes directeurs du HCR sur les dispositions pour la protection ou le séjour temporaires et sur les dispositions entre États pour le transfert des demandeurs d'asile s'appliquent à certaines situations de sauvetage en mer<sup>17</sup>.
- <sup>9</sup> Voir HCR, *Refugee Protection and Mixed Migration: The 10-Point Plan in action*, février 2011, <http://www.refworld.org/docid/4d9430ea2.html> (disponible en anglais).
- <sup>10</sup> Voir les thèmes « Asylum-Seekers at Sea / Rescue at Sea » et « Interception » dans le document du HCR A *Thematic Compilation of Executive Committee Conclusions*, 6e édition, juin 2011, <http://www.refworld.org/docid/4f50cfbb2.html> (disponible en anglais). Voir aussi la conclusion du Comité exécutif no 53 (XXXIX) de 1988 « Passagers clandestins en quête d'asile », 10 octobre 1988, <http://www.refworld.org/docid/3ae68c548.html>.
- <sup>11</sup> Voir HCR, *Refugees and Asylum-Seekers in Distress at Sea - how best to respond?*, Résumé des conclusions, 5 décembre 2011, <http://www.refworld.org/docid/4ede0d392.html> (disponible en anglais).
- <sup>12</sup> Voir OMI, *Guidelines on the Treatment of Persons Rescued at Sea*, 20 mai 2004, MSC.167(78) <http://www.refworld.org/docid/432acb464.html>; *Principles Relating to Administrative Procedures for Disembarking Persons Rescued at Sea*, 22 janvier 2009, FAL.3/Circ.194., <http://www.refworld.org/docid/524be8244.html> (disponible en anglais).
- <sup>13</sup> *Hirsi Jamaa et autres c. Italie*, no 27765/09, CEDH, 23 février 2012, <http://www.refworld.org/docid/4f4507942.html>.
- <sup>14</sup> HCR, *Proposal for a Central Mediterranean Sea Initiative: EU solidarity for rescue-at-sea, protection and comprehensive responses*, 16 octobre 2013, <http://www.refworld.org/docid/52c172f84.html> (disponible en anglais).
- <sup>15</sup> Voir <http://www.baliprocess.net/regional-cooperation-framework>; le document du HCR *Regional Cooperative Approach to Address Refugees, Asylum Seekers and Irregular Movement*, novembre 2011, <http://www.refworld.org/docid/4e92d7c32.html> (disponible en anglais).
- <sup>16</sup> *Jakarta Declaration on Addressing Irregular Movement of Persons*, 20 août 2013, <http://www.refworld.org/docid/530db94f4.html> ; *Sana'a Declaration*, 13 novembre 2013, <http://www.refworld.org/docid/530483644.html> (disponible en anglais).
- <sup>17</sup> Voir les documents du HCR *Guidelines on Temporary Protection or Stay Arrangements*, février 2014, <http://www.refworld.org/docid/52fba2404.html>; *Guidance Note on bilateral and/or multilateral transfer arrangements of asylum-seekers*, mai 2013, <http://www.refworld.org/docid/51af82794.html> (disponible en anglais).

## DIALOGUE DU HAUT COMMISSAIRE

Le Dialogue du Haut Commissaire sur les défis de protection, qui a lieu chaque année, constitue un forum unique d'échanges ouverts entre États, organisations non gouvernementales et intergouvernementales, universitaires et autres parties prenantes. Le Dialogue des 10 et 11 décembre 2014 portera sur la protection en mer, avec pour objectif le renforcement des mesures destinées à relever les défis mondiaux de protection des réfugiés en mer.

## PARTENAIRES

Parmi les partenaires avec lesquels le HCR travaille pour promouvoir la protection en mer, on compte les États, les acteurs privés tels que les compagnies de navigation, la société civile, ainsi que les organismes internationaux comme l'**Organisation maritime internationale**, l'**Organisation internationale pour les migrations**, le **Haut Commissariat des Nations Unies pour les droits de l'homme**, le **Fonds des Nations Unies pour l'enfance**, l'**Office des Nations Unies contre la drogue et le crime**, et le **Bureau des affaires juridiques des Nations Unies**.

© HCR / Division de la protection internationale, 2014.

Le HCR remercie **The Kovler Fund** de son soutien pour cette initiative.