



NOTE CONCEPTUELLE

Conférence régionale sur la protection des réfugiés et la migration internationale : Mouvements mixtes et migration irrégulière depuis la Corne de l'Afrique, l'Afrique de l'Est et la région des Grands Lacs vers l'Afrique australe

Dar es Salaam, République Unie de Tanzanie, 6-7 septembre 2010

1. Introduction

Ce document offre une vue d'ensemble sur la *Conférence régionale sur la protection des réfugiés et la migration internationale : mouvements mixtes et migration irrégulière depuis la Corne de l'Afrique, l'Afrique de l'Est et la région des Grands Lacs vers l'Afrique australe* organisée par le Gouvernement de la République Unie de Tanzanie les 6 et 7 septembre 2010 sous les auspices du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM).

La Conférence examinera les problèmes que soulèvent les mouvements migratoires mixtes impliquant des migrants irréguliers, des réfugiés et des demandeurs d'asile. S'agissant de ces deux dernières catégories de personnes, la Conférence étudiera les préoccupations particulières en matière de protection internationale des pays en Afrique australe et en Afrique de l'Est connaissant les mêmes caractéristiques de flux migratoires vers le sud émanant essentiellement de la Corne de l'Afrique et gravitant vers l'Afrique du sud et au-delà. Les pays identifiés comme faisant face à ces défis sont les suivants : Burundi, République Démocratique du Congo, Ethiopie, Kenya, Malawi, Mozambique, Rwanda, Somalie, Afrique du Sud, République Unie de Tanzanie, Ouganda, Zambie et Zimbabwe.

1.1 L'importance accrue des mouvements migratoires mixtes

Les mouvements migratoires internationaux en Afrique sont devenus, ces dernières années, de plus en plus complexes et de plus en plus mixtes. Ces mouvements incluent des femmes, des hommes et des enfants qui quittent leur pays et s'efforcent de s'établir dans un autre pays pour différentes raisons, utilisant parfois les mêmes modes de transport ; ayant recours aux services des mêmes passeurs et qui sont par conséquent exposés aux mêmes risques. Alors que la majorité de ces personnes se déplacent pour recommencer une nouvelle vie, rejoindre des membres de leur famille ou étudier, d'autres sont contraintes de quitter leur pays en raison de craintes quant à leur protection, lesquelles les contraignent à fuir leur foyer pour leur propre sécurité ou pour sauvegarder leur intégrité, leur dignité ainsi que et celles de leur famille.

Les mouvements mixtes, lorsqu'ils ont lieu de façon irrégulière, posent de toute évidence de nombreux défis aux personnes concernées mais également aux gouvernements, aux organisations internationales et à la société civile en général. Les personnes qui prennent part à ces mouvements migratoires mixtes sont exposées à des risques et ont souvent besoin

d'assistance pour défendre leurs droits humains et couvrir leurs besoins matériels essentiels dans les pays de transit et de destination. Les mouvements mixtes fragilisent souvent les personnes et les exposent à des risques d'exploitation économique, à des abus de toutes sortes, à la violence physique (y compris la violence fondée sur l'appartenance sexuelle), à la détention, au dénuement et parfois même à la mort.

Pour les Etats, les mouvements mixtes et irréguliers soulèvent des questions légitimes quant au respect du principe de souveraineté et à l'obligation de régler l'entrée et le séjour des étrangers sur leur territoire. Ces mouvements peuvent également donner lieu à des menaces réelles, ou perçues comme telles, pour la sécurité nationale.

Le HCR et l'OIM, en collaboration avec leurs partenaires, ont reconnu la nécessité de travailler en coopération pour examiner le lien entre la protection des réfugiés et la migration internationale. L'implication du HCR sur la question des mouvements migratoires mixtes est essentiellement liée à la nécessité d'assurer le respect de la protection des réfugiés et des autres personnes relevant de son mandat, qui prennent part à ces mouvements. En 2006, le HCR a lancé le Plan d'action en 10 points sur la protection des réfugiés et la migration mixte (Plan d'action en 10 points)¹. Ce Plan fournit un cadre visant à aider les Etats à élaborer des stratégies globales animées d'un souci de protection pour faire face à ces mouvements. Dans les sous-régions dont les situations seront abordées durant la Conférence, le HCR et l'OIM² ont établi des partenariats systématiques avec les Etats afin d'accéder à une approche globale en matière de protection répondant aux besoins spécifiques des demandeurs d'asile et des réfugiés impliqués dans ces mouvements migratoires mixtes. A cette fin, l'action du HCR, telle que guidée par le Plan d'action en 10 points, ainsi que les progrès accomplis au plan national quant à la mise en œuvre de ce Plan, jetteront les bases des débats de cette Conférence à venir.

Le Premier Dialogue du Haut Commissaire sur les défis de protection qui a eu lieu en décembre 2007 portait sur le thème « Protection des réfugiés, solutions durables et migration internationale ». Le Dialogue a mis en lumière l'importance cruciale d'une réponse adaptée aux différents besoins de protection des personnes sur le chemin de l'exil. Les participants des Gouvernements, de la société civile et les experts ont appelé la communauté internationale, y compris le HCR et l'OIM, à coordonner leur action et à travailler en partenariat étroit avec les Etats afin de créer des synergies et combler les lacunes criantes des dispositifs juridiques et institutionnels de protection. Les participants ont également souligné l'importance de la fourniture de services essentiels affectant les personnes concernées par les mouvements migratoires mixtes³. Dans le cadre du suivi du Dialogue du haut Commissaire, le HCR a entrepris, avec l'OIM et d'autres partenaires, un examen complet du lien entre la protection des réfugiés et les mouvements migratoires, sur la base duquel ont été dégagés des suggestions sur les meilleurs moyens d'examiner ce problème, notamment en convoquant une série de conférences régionales sur la protection des réfugiés et les migrations mixtes⁴.

¹ Le Plan d'action en 10 points du HCR est disponible à l'adresse suivante : <http://www.unhcr.fr/cgi-bin/texis/vtx/search?page=search&docid=4b151b7816&query=Plan%20d'action%20en%2010%20points>.

² Les manuels de procédures à la frontière et à l'immigration (Principes directeurs relatifs aux politiques et procédures à l'attention des administrateurs chargés de l'immigration) constituent un exemple concret d'ouvrages élaborés pour la sous-région sous l'égide du Programme de création de capacités dans la gestion des migrations (CBMMP) en Afrique de l'Est de la part de l'Organisation internationale pour les migrations qui contient des chapitres fouillés sur les « Demandeurs d'asile » ; les obligations des différents pays en vertu des conventions relatives aux réfugiés ; le traitement des demandes de statut de réfugié aux points d'entrée ainsi que les récapitulatifs des définitions de réfugié.

³ L'information sur le Dialogue du Haut Commissaire sur les défis de protection est publiée à l'adresse suivante : <http://www.unhcr.fr/pages/4aae621e107.html>.

⁴ Elles incluent la *Conférence régionale sur la protection des réfugiés et les migrations mixtes en Afrique de l'Ouest*, Dakar, Sénégal, 13-14 novembre 2008 ; la *Conférence régionale sur la protection des réfugiés et la migration internationale dans le Golfe d'Aden*, Sana'a, Yémen, 19-20 mai 2008 ; et les *Considérations de protection dans le contexte de la migration mixte*, San José, Costa Rica, 19-20 novembre 2009. Des informations complémentaires sur ces conférences sont également disponibles sur le site du HCR (<http://www.unhcr.fr>).

L'OIM a par ailleurs préconisé l'adoption de politiques globales pour relever les défis de la gestion des migrations tout en retenant les bénéfices qui lui sont inhérents. L'objectif essentiel est de respecter les obligations en vertu des droits humains et du droit des réfugiés tout en respectant la prérogative souveraine des Etats à réglementer l'entrée, le séjour des étrangers sur leur territoire⁵. Dans les pays situés dans la zone géographique couverte par cette Conférence, l'OIM est en contact avec les gouvernements concernés et les autres partenaires pour renforcer la réponse apportée à ces mouvements migratoires mixtes de telle sorte que les droits humains des migrants soient respectés. Parmi ces interventions, il convient de citer le rapatriement volontaire d'urgence ainsi que le renforcement des capacités des institutions nationales chargées de l'immigration. En 2008, l'OIM a effectué une recherche globale sur les mouvements migratoires mixtes de ressortissants Somaliens et Ethiopiens depuis leur pays d'origine vers l'Afrique du Sud. Les conclusions de cette recherche soulèvent de graves préoccupations concernant les sévices et l'exploitation de ces migrants irréguliers et d'éventuels demandeurs d'asile au cours de leur voyage clandestin. Suite à cette recherche publiée en 2009⁶, l'OIM a établi des partenariats avec le Gouvernement du Malawi afin d'organiser une Conférence régionale sur les flux migratoires mixtes depuis la Corne de l'Afrique et l'Afrique de l'Est vers l'Afrique australe. Cette Conférence a réuni un large éventail de participants y compris les représentants des Gouvernements du Burundi, de l'Ethiopie, du Kenya, du Malawi, du Mozambique, du Rwanda, de l'Afrique du Sud, et de République Unie de Tanzanie, ainsi que des représentants du Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA), de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (UNODC), du HCR, du Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), d'Interpol, de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC), du SAMP, ainsi que des diplomates participant en qualité d'observateurs. La Conférence a permis de créer une instance intergouvernementale afin de discuter de la façon d'appréhender le défi que pose la gestion des mouvements migratoires mixtes. Ladite Conférence a également émis un ensemble de recommandations à mettre en œuvre à l'échelle régionale quant aux questions d'identification des fragilités spécifiques des migrants, leur admission et leur protection ainsi que le retour des migrants en situation irrégulière.

Le HCR et l'OIM co-président également un Groupe de travail sur la migration mixte dans le Golfe d'Aden, lequel a pour vocation de coordonner les mesures visant à assurer la protection des réfugiés et des migrants irréguliers. Cette initiative qui illustre de façon particulièrement tangible l'efficacité d'une collaboration et d'une réponse interinstitutionnelle aux mouvements migratoires mixtes.

La Conférence régionale sur la protection des réfugiés et la migration internationale : mouvements mixtes et migration irrégulière depuis l'Afrique de l'Est, la Corne de l'Afrique et la région des Grands Lacs vers l'Afrique australe en République Unie de Tanzanie s'appuiera sur ces initiatives inter-agences ainsi que sur les efforts des gouvernements des pays participants, avec pour objectif principal d'approfondir la compréhension de l'ampleur de la migration vers le sud et d'élaborer des stratégies globales et concertées, soucieuses de protection, pour trouver une solution à cette problématique.

⁵ Document de travail de l'OIM lors du Dialogue international sur la migration 2008, « Problèmes soulevés par la migration irrégulière : Quelle attitude face aux flux migratoires composites » (MC/INF/294), disponible à l'adresse suivante :

http://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/about_iom/fr/council/96/MC_INF_294.pdf.

⁶ IOM, "In Pursuit of the Southern Dream: Victims of Necessity - Assessment of the irregular movement of men from East Africa and the Horn to South Africa", Avril 2009.

1.2 Mouvements migratoires mixtes depuis l'Afrique de l'Est, la Corne de l'Afrique et la Région des Grands Lacs vers l'Afrique australe

Au cours de ces deux décennies, les mouvements migratoires mixtes depuis l'Afrique de l'Est, la Corne de l'Afrique et les Grands Lacs vers d'autres régions du continent et au-delà n'ont cessé d'augmenter. Trouvant leur source essentiellement en Somalie, en Ethiopie et en Erythrée, et, dans une moindre mesure, dans la région des Grands Lacs, ces mouvements concernent différentes catégories de personnes, y compris des réfugiés et des demandeurs d'asile. Ces dernières suivent un itinéraire vers le sud depuis la Corne de l'Afrique et la région des Grands Lacs vers l'Afrique de l'Est, notamment le Kenya ou la République Unie de Tanzanie et poursuivent leur route vers l'Afrique australe, en particulier le Malawi, le Mozambique, la Zambie et le Zimbabwe jusqu'en Afrique du Sud, empruntant des itinéraires toujours différents.

Bien que les données exactes et précises concernant ces mouvements vers le sud soient limitées, une étude de l'OIM de 2009⁷ a estimé que quelques 17 à 20,000 hommes somaliens et éthiopiens empruntent cette route chaque année. Outre les personnes venant de la Somalie du sud et du centre qui, on peut le présumer, ont des motifs valables de demander le statut de réfugié, seulement un nombre restreint de ces personnes ont quitté leur pays pour des raisons de protection comme le démontrent les demandes d'asile déposées dans les différents pays de transit et leur séjour, temporaire ou de moyen voire long terme, dans des centres et des centres d'accueil et des camps de réfugiés gérés par le HCR. La même étude a déterminé que les personnes clandestines impliquées dans ces mouvements, y compris celles qui ont des besoins de protection internationale, courent un risque de violation grave de leurs droits humains les plus élémentaires et sont souvent kidnappées, détenues, dépouillées de leurs biens personnels et parfois déportées vers les pays via lesquels elles ont transité⁸.

Alors que les mouvements migratoires mixtes vers l'Afrique australe présentent des caractéristiques semblables à ceux qui font l'objet de nombreux rapports dans d'autres régions du monde, les médias internationaux leur ont porté une attention très limitée. Au plan international, les rapports sur la migration mixte ont eu tendance à se concentrer essentiellement sur les mouvements allant de l'Afrique vers l'Europe et le Moyen-Orient. Les tragédies personnelles et les défis de protection relevés auxquels sont confrontés les migrants clandestins voyageant vers l'hémisphère sud requièrent une attention et un appui internationaux. La prochaine Conférence attirera l'attention nécessaire et offrira une plateforme utile pour débattre des moyens de collecter, analyser, échanger et publier de façon systématique des informations sur les mouvements migratoires vers le sud.

2. Objectifs de la Conférence

La Conférence aura pour objectifs de :

- i) Mieux comprendre la nature, l'ampleur et les raisons des mouvements migratoires mixtes vers le sud depuis l'Afrique de l'Est et la Corne de l'Afrique ainsi que les Grands Lacs ;

⁷ Ibid note bas de page 5 ci-dessus.

⁸ Ibid.

- ii) Examiner les défis que représente la réponse au phénomène des mouvements migratoires mixtes en termes de droits humains, y compris l'adéquation et l'efficacité des cadres juridiques, politiques, institutionnels, opérationnels et administratifs respectifs et les moyens de les renforcer; et
- iii) Dégager un consensus sur les recommandations visant à relever les défis liés aux mouvements migratoires mixtes avec pour objectif final d'établir un plan d'action, ainsi qu'une feuille de route décrivant la mise en œuvre du Plan d'action et de ses recommandations, avec un accent spécifique sur la coopération régionale.

Afin de promouvoir une meilleure compréhension et une analyse commune, la Conférence examinera les origines et les profils des personnes concernées par cette migration mixte vers le sud, ainsi que les principaux itinéraires de migration, les motivations et le rôle des passeurs dans la facilitation de leurs mouvements ainsi que les problèmes auxquels sont confrontés les migrants dans l'accès aux mécanismes de protection des réfugiés et des droits humains. Pour faciliter les débats, le HCR et l'OIM prépareront conjointement un document d'information qui sera envoyé aux participants ultérieurement.

La Conférence passera en revue et bénéficiera de l'expérience acquise et des modèles positifs de collaboration mis au point lors de conférences régionales semblables organisées en Afrique et dans d'autres régions du monde. La Conférence s'efforcera également d'atteindre des objectifs concrets en élaborant des propositions d'actions spécifiques au niveau national et régional. Les débats examineront les exemples de bonnes pratiques présentés par le Gouvernement tanzanien et le Centre de création de capacités conjoint en Afrique de l'OIM, lequel fournit des services dans le domaine de la création/renforcement de capacités et des formations en matière de contrôle aux frontières à l'intention des fonctionnaires de l'immigration des Etats partenaires de la communauté d'Afrique de l'Est. Le HCR fera également part de l'expérience acquise par le biais des conférences régionales sur le Plan d'action⁹ en 10 points, des tables rondes d'experts¹⁰, ainsi qu'une compilation d'exemples de bonnes pratiques relatives à la mise en œuvre du Plan d'action en 10 points¹¹. Les modèles positifs de coopération inter-agences seront présentés et discutés. Il s'agit en particulier du travail inter-agences mis au point par le HCR, l'OIM et leurs partenaires, pour le développement de procédures opérationnelles standard pour les victimes de la traite, ainsi que du Groupe de travail opérationnel sur les migrations mixtes, établi en 2006 et co-présidé par l'OIM et le HCR pour régler les problèmes de la migration mixte depuis l'Ethiopie et la Somalie en passant par le Golfe d'Aden jusqu'au Yémen et au-delà.

⁹ Elles incluent les conférences régionales indiquées dans la note 3 ci-dessus.

¹⁰ Elles incluent les tables rondes d'experts « *Controlling borders while ensuring protection* », Genève, Suisse, 20-21 novembre 2008 ; « *Different People-Different Needs* », Tunis, Tunisie, 6-8 juin 2009 ; et « *The return of non-refugees and alternative migration options* », Genève, Suisse, 30 novembre-1^{er} décembre 2009. Des informations complémentaires sur les tables rondes sont disponibles sur le site public du HCR.

¹¹ Publié sous le titre de « *Refugee protection and mixed migration : The 10-point plan in action* », juin 2009, publication provisoire disponible à l'adresse suivante : <http://www.unhcr.org/4aae18649.html>.

Afin d'avoir un impact réel, la Conférence devra produire un plan d'action et une feuille de route clairs et réalistes auxquels les représentants des gouvernements et des organisations partenaires pourront souscrire et qui susciteront l'appui et la solidarité de la communauté internationale dans son ensemble.

3. Méthodologie de la Conférence/état des discussions et résultats

La méthodologie retenue pour cette Conférence comprend des présentations en séance plénière, d'une part, et des réunions de groupes de travail, d'autre part, afin d'encourager la participation active de tous et de permettre l'échange d'un éventail le plus large possible de perspectives et d'expériences. Les recommandations émises par les groupes de travail fourniront les bases du plan d'action et de la feuille de route portant sur les principes de protection internationale en faveur des réfugiés ainsi que sur les droits des migrants irréguliers voyageant dans le cadre de mouvements migratoires mixtes.

4. Organismes et participants

Le Gouvernement de la République Unie de Tanzanie sera l'hôte de cette Conférence, en étroite collaboration avec le HCR et l'OIM.

Les participants inclueront :

- De hauts responsables ministériels des gouvernements des pays suivants : Burundi, République démocratique du Congo, Ethiopie, Kenya, Malawi, Mozambique, Rwanda, Somalie, Afrique du Sud, République Unie de Tanzanie, Zambie et Zimbabwe ;
- Des représentants de l'Union africaine (UA), de la Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE), du Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA), de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) et de l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD) ;
- Des représentants de partenaires de développement ;
- Des représentants des organisations internationales, y compris le Haut Commissariat des Nations Unies aux Réfugiés (HCR), l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), l'Organisation internationale du travail (OIT), le Haut Commissariat aux droits de l'Homme (HCDH), le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (UNODC) et Interpol ;
- Des représentants de la société civile impliqués dans la protection des réfugiés et la gestion de la migration irrégulière dans le contexte des questions de migration mixte dans la Corne de l'Afrique, l'Afrique de l'Est et l'Afrique australe.