

FAIRE FACE AUX MOUVEMENTS SECONDAIRES IRREGULIERS  
DE RÉFUGIÉS ET DE DEMANDEURS D'ASILE

1. Introduction

1. Le 16 décembre 2003, dans le cadre de l'Initiative Convention Plus, la Suisse, l'Afrique du Sud et le HCR ont convoqué une réunion ouverte des Etats et des parties intéressés sur les mouvements secondaires irréguliers de réfugiés et de demandeurs d'asile. Entre autres conclusions, cette réunion a adopté la proposition visant à constituer un groupe restreint d'Etats et de parties intéressés afin d'orienter et de suivre les travaux sur les enquêtes portant sur des populations spécifiques et de rechercher des accords multilatéraux en la matière.<sup>1</sup> Le document de discussion annexé au Rapport informel de la réunion a souligné l'importance de s'attaquer au problème des mouvements secondaires irréguliers dans le cadre Convention Plus moyennant un partage plus équitable de la charge et des responsabilités entre les pays en développement accueillant un grand nombre de réfugiés et les pays développés.<sup>2</sup>

2. Parmi les raisons plaidant pour un examen des mouvements secondaires irréguliers dans le contexte Convention Plus, il convient de citer le fait que les mouvements irréguliers causent des problèmes tant aux Etats qu'aux réfugiés. Certains Etats ont exprimé des préoccupations concernant les demandeurs d'asile franchissant plusieurs frontières internationales, soit sans chercher une protection, soit sans attendre l'aboutissement de leur demande d'asile. La principale préoccupation de ces Etats est que des mouvements ont lieu sans les documents de voyage valables nécessaires ou sans autorisation préalable et que ces mouvements portent ainsi atteinte au droit des Etats de contrôler l'entrée et le séjour sur leur territoire. Les mouvements de réfugiés et de demandeurs d'asile sont souvent par ailleurs motivés par des besoins de protection. L'absence de voies ordinaires pour trouver une protection fait courir à ces réfugiés et demandeurs d'asile un risque double : l'incertitude quant à l'octroi d'une protection ailleurs et aucun autre moyen d'obtenir cette protection si ce n'est un recours aux voies irrégulières avec toutes les conséquences néfastes que cela peut avoir pour eux.

3. La conclusion 58 (XL)<sup>3</sup> du Comité exécutif présente la question des mouvements secondaires irréguliers de la façon suivante :

*« Le phénomène des réfugiés, formellement reconnus comme tels ou non (demandeurs d'asile), qui quittent de façon irrégulière des pays où la réinstallation leur a déjà été accordée afin de chercher asile ou de se réinstaller ailleurs, devient de plus en plus préoccupant. Cette préoccupation résulte de l'effet déstabilisateur que les déplacements irréguliers de ce type ont sur les efforts internationaux organisés pour offrir des solutions durables appropriées aux réfugiés. Ces déplacements irréguliers impliquent l'entrée sur le territoire d'un autre pays sans le consentement préalable des autorités nationales ou sans un visa d'entrée ou sans les papiers habituellement requis pour voyager, ou avec de faux papiers. »*

---

<sup>1</sup> FORUM/CG/SM/01.

<sup>2</sup> Voir également la Déclaration ministérielle (HCR/MMS/2001/09, 16 janvier 2002), par. 12 du dispositif : « nous engageons à fournir, dans le cadre de la solidarité internationale et du partage de la charge, une meilleure protection aux réfugiés par le biais de stratégies globales, notamment aux plans régional et international afin de développer des capacités, particulièrement dans les pays en développement et dans les pays ayant des économies en transition, surtout ceux qui sont aux prises avec des afflux massifs ou des situations de réfugiés prolongées, et à renforcer les mécanismes de réponse afin d'assurer aux réfugiés des conditions de séjour meilleures et plus sûres et de trouver en temps voulu des solutions à leurs problèmes. »

<sup>3</sup> Concernant le *Problème des réfugiés et des demandeurs d'asile quittant de façon irrégulière un pays où la protection leur a déjà été accordée*, par. a).

4. En bref, l'extrait ci-dessus peut être vu comme se référant à un réfugié ou demandeur d'asile se déplaçant depuis un pays où il a trouvé une protection vers un autre pays (c'est-à-dire un mouvement secondaire) sans l'autorisation de ce dernier Etat et/ou sans les documents normalement requis pour le voyage ou avec des documents faux ou frauduleux (c'est-à-dire un mouvement irrégulier).

5. L'objet de ce document est de poser des questions fondamentales devant être discutées au sein du groupe restreint. A cette fin, ce document :

- étudiera les orientations du Comité exécutif du Programme du Haut Commissaire ainsi que l'Agenda pour la protection<sup>4</sup> qui constituent la base des travaux au sein du groupe restreint ;
- identifiera, à travers une analyse des causes, les réponses potentielles à y apporter ;
- rappellera les principes généraux régissant les responsabilités des Etats et du HCR ; et
- suggérera un certain nombre de domaines où la coopération internationale pourrait être renforcée afin de s'attaquer aux mouvements secondaires irréguliers ainsi que des mécanismes éventuels à cette fin.

## 2. Sources d'orientation et prémisses

6. La communauté internationale a depuis longtemps reconnu les problèmes liés aux mouvements secondaires irréguliers de réfugiés et de demandeurs d'asile et a identifié un certain nombre de mesures à prendre pour leur trouver une solution ou alléger leurs conséquences. Le Comité exécutif et les consultations mondiales sur la protection internationale<sup>5</sup> qui ont abouti à l'Agenda pour la protection<sup>6</sup> ont fourni des orientations précieuses sur lesquelles l'Initiative Convention Plus entend s'appuyer.

7. Conformément à la conclusion 58 (XL) du Comité exécutif, le problème des mouvements secondaires irréguliers « *ne peut être correctement traité que par une action concertée des gouvernements en consultation avec le HCR* », dans un certain nombre de domaines complémentaires. En premier lieu, une action internationale est nécessaire, visant à identifier les causes et la portée des mouvements irréguliers dans toute situation de réfugiés. Gardant à l'esprit cette conclusion, l'Agenda pour la protection invite le HCR, en coopération avec les partenaires intéressés à analyser les raisons de ces mouvements.

8. Il est important pour les Etats de se mettre d'accord sur les causes, ce qui impliquera un travail plus systématique de diagnostic et d'analyse. Les conclusions 15 (XXX)<sup>7</sup> et 58 (XL) fournissent un bon point de départ dans la mesure où elles énumèrent un certain nombre de raisons à ces mouvements qui, en général, semblent incontestées. D'autres documents, y compris les Conclusions de Lisbonne, ont explicité ces raisons. Néanmoins, une analyse plus approfondie des causes des mouvements

---

<sup>4</sup> Agenda pour la protection, but 2, et en particulier les objectifs 2, 3, 4 et 7.

<sup>5</sup> Protection des réfugiés et contrôle des migrations : positions du HCR et de l'OIM, 31 mai 2001, EC/GC/01/11, Processus d'asile (procédures d'asile justes et efficaces), 31 mai 2001, EC/GC/01/12, Renforcement des capacités de protection dans les pays hôtes, 19 avril 2002, par. 12 ; Déclaration ministérielle, 16 janvier 2002, HCR/MMSP/2001/09, par. 4 du préambule et par. 2 du dispositif ; Table ronde d'experts de Lisbonne, 9-10 décembre 2002 sur le concept de la « protection efficace » dans le contexte des mouvements secondaires de réfugiés et de demandeurs d'asile. Les conclusions de cette table ronde sont dénommées ci-après « Conclusions de Lisbonne ».

<sup>6</sup> Voir note de bas de page 3 ci-dessus. En particulier les objectifs 3 et 4 au titre du but 2, Renforcer la protection des réfugiés dans le cadre de mouvements de migration plus larges ; et note de bas de page 11 au titre de l'objectif 3 de l'Agenda pour la protection qui énumère les instances internationales et les organisations régionales au sein desquelles la question des mouvements secondaires irréguliers des réfugiés et des demandeurs d'asile a également fait l'objet de discussions. En outre, le processus de la Conférence régionale sur la traite et le trafic de personnes et la criminalité transnationale y relative (Bali II) constitue un cadre dans lequel le HCR a eu l'opportunité de soumettre nombre des questions et idées présentées dans ce document de base.

<sup>7</sup> Sur les réfugiés sans pays d'asile, 1979.

secondaires irréguliers de réfugiés et de demandeurs d'asile est nécessaire pour mieux les comprendre et c'est pour cette raison que le processus Convention Plus se compose d'enquêtes sur des situations spécifiques.

9. La conclusion 58 (XL) du Comité exécutif encourage également l'établissement de dispositifs appropriés pour l'identification – **c'est-à-dire l'enregistrement et l'établissement de papiers** – des réfugiés dans les pays concernés. Cela répond à la difficulté d'établir avec quelque certitude l'itinéraire des réfugiés et des demandeurs d'asile. Conformément à la conclusion No. 91 (LII)<sup>8</sup> du Comité exécutif, l'Agenda pour la protection énumère les objectifs et les activités dans le domaine de l'enregistrement des réfugiés et de l'établissement de leurs papiers<sup>9</sup>.

10. Cet aspect est d'autant plus important que les Etats conservent très peu de données fiables concernant le nombre ou l'itinéraire des demandeurs d'asile se déplaçant de façon irrégulière avant d'entrer sur leur territoire. Bien que les mouvements secondaires irréguliers soient souvent perçus comme problématiques, les Etats ont rarement pris des mesures en vertu de leur propre juridiction pour mieux comprendre ce phénomène.

11. La conclusion No. 58 (XL) du Comité exécutif souligne également que les mesures de coopération internationale visant à réduire les mouvements secondaires irréguliers doivent toujours assurer le traitement humain des réfugiés et des demandeurs d'asile qui, en raison de la situation incertaine dans laquelle ils se trouvent, se sentent contraints de se déplacer d'un pays à l'autre de façon irrégulière. Lorsque ces réfugiés et demandeurs d'asile ont recours au passage clandestin et sans préjudice du droit des Etats de poursuivre les passeurs clandestins, ils sont couverts par les garanties de droits humains contenues dans l'article XVI du Protocole des Nations Unies contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer<sup>10</sup>.

12. L'Agenda pour la protection invoque l'élaboration de stratégies pour répondre aux problèmes des mouvements secondaires irréguliers « *sur la base d'une interprétation plus précise de ce que signifie une protection efficace dans les pays de premier asile et compte tenu de la solidarité internationale et du partage de la charge* »<sup>11</sup>. Parmi d'autres éléments indispensables, les Conclusions de Lisbonne<sup>12</sup> énumèrent les capacités de protection et l'accès aux solutions durables conformément à la conclusion 58 (XL) du Comité exécutif, par. d) et demandent également :

- d'ouvrir davantage de voies d'entrée régulière dans le contexte de la réinstallation, le travail migrant et surtout le regroupement familial ; et
- la conclusion d'accords de partage des responsabilités

---

<sup>8</sup> Sur l'enregistrement des réfugiés et des demandeurs d'asile, 2001.

<sup>9</sup> But 1, objectif 11.

<sup>10</sup> Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer, additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée (A/RES/55/25, annexe II). L'article 16.1 est d'une pertinence particulière dans ce contexte : «Lorsqu'il applique le présent Protocole, chaque Etat Partie prend, conformément aux obligations qu'il a contractées en vertu du droit international, toutes les mesures [...] pour sauvegarder et protéger les droits des personnes [...], en particulier le droit à la vie et le droit de ne pas être soumis à la torture ou à d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. ». L'article 16.3. mentionne que « Chaque Etat partie accorde une assistance appropriée aux migrants dont la vie ou la sécurité sont mises en danger [...] ; et l'article 16.4 que « les Etats parties tiennent compte des besoins particuliers des femmes et des enfants ». Les Protocoles de Palerme (contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer et visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants) stipulent que « Chaque Etat Partie adopte également les mesures législatives et autres nécessaires pour conférer le caractère d'infraction pénale ». Article 6.2 de l'annexe III et article 5.2 de l'annexe II.

<sup>11</sup> But 2, objectif 2.

<sup>12</sup> Voir note de bas de page 5 ci-dessus.

13. La nécessité de conclure des accords de partage des responsabilités est reconnue depuis longtemps, y compris dans le contexte des mouvements transnationaux de réfugiés et de demandeurs d'asile. Les conclusions 15 (XXX) et 71 (XLIV)<sup>13</sup> disposent que :

- un effort devrait être fait pour résoudre le problème de l'identification du pays responsable de l'examen d'une demande d'asile grâce à l'adoption de critères communs – qui doivent être élaborés conformément à un certain nombre de principes fondamentaux ;<sup>14</sup>
- ces critères communs et dispositifs connexes devraient être adoptés par les Etats directement concernés, en consultation avec le HCR<sup>15</sup> ;
- ces procédures, mesures et accords doivent inclure des garanties adéquates pour veiller à ce que, dans la pratique, les personnes ayant besoin de protection internationale soient identifiées et que les réfugiés ne soient pas victimes de refoulement.<sup>16</sup>

### 3. Causes et réponses éventuelles

14. Comme la section précédente l'indique, un certain nombre de causes des mouvements secondaires irréguliers de réfugiés et de demandeurs d'asile ont été reconnues par le Comité exécutif et d'autres instances internationales. Ce chapitre mentionne les raisons les plus fréquemment citées et fournit des suggestions pour trouver les moyens adéquats d'y répondre.

15. Sous l'angle du réfugié ou du demandeur d'asile, un mouvement secondaire irrégulier peut être motivé par :

- des raisons impérieuses de quitter son pays de séjour antérieur en raison d'une crainte de persécution ou de risques liés à la sécurité physique ou à la liberté ;
- le désir de retrouver des membres de la famille dont il a été séparé ;
- l'absence d'un statut juridique sûr ;
- l'absence de possibilités d'éducation ou d'emploi, la dépendance à l'égard de l'aide et un faible niveau d'autonomie dans un premier pays d'asile ;
- l'absence de solutions durables à long terme par le biais du rapatriement librement consenti, l'intégration sur place et/ou la réinstallation ;
- une combinaison de tout ou partie des raisons ci-dessus, l'absence d'un accès aux possibilités juridiques de migrer.

16. Pour répondre de façon adéquate aux causes mentionnées ci-dessus, les mesures que peuvent prendre les Etats et d'autres parties concernées devraient au moins reconnaître la nature impérieuse des circonstances dans lesquelles les réfugiés se déplacent pour des raisons de sécurité. Les Etats devraient s'efforcer d'atteindre les personnes en situation de risque moyennant la fourniture d'une réinstallation d'urgence et d'autres procédures d'entrée protégée.<sup>17</sup> Outre les avantages évidents qu'elles offrent en termes de protection, ces procédures peuvent permettre de mieux prédire les mouvements secondaires de réfugiés et atténuer la nécessité de recourir à des moyens illégaux de voyage, y compris l'introduction clandestine et le trafic.

---

<sup>13</sup> Conclusion générale sur la protection internationale des réfugiés adoptée par le Comité exécutif, 1993.

<sup>14</sup> Pour une liste des principes applicables, voir la conclusion du Comité exécutif 15 (XXX), par. h).

<sup>15</sup> Conclusions 15 (XXX) du Comité exécutif, par. h) et v).

<sup>16</sup> Conclusion 71 (XLIV) du Comité exécutif, par. g), i), k) et l).

<sup>17</sup> Par procédures d'entrée protégée, on comprend les différentes voies pour accéder à la protection moyennant un examen préliminaire des demandes d'asile au-delà des frontières nationales de façon à organiser l'arrivée des personnes ayant besoin de protection internationale. Voir également la communication de la Commission européenne « Vers des systèmes d'asile plus accessibles, plus équitables et mieux gérés », COM (2003) 315, p.13.

17. En outre, les liens familiaux entre une personne qui demande l'asile et le pays vers lequel elle entend se diriger sont importants et doivent se voir accorder le poids qui leur est dû dans les réponses données par les Etats. La protection de la famille en tant que groupe naturel et fondamental de la société est un principe des droits humains largement reconnu.

18. Cet ensemble complexe de causes ne peut être examiné que par les Etats agissant de concert et en consultation avec le HCR afin d'assurer un accès permanent et une meilleure qualité de la protection internationale ainsi que la recherche de solutions durables.

19. Sous l'angle du premier pays d'asile, les mouvements secondaires peuvent apparaître comme la conséquence involontaire de sa capacité limitée à accueillir des réfugiés et à fournir une protection efficace pendant une période de temps prolongée. Il est quasiment indubitable qu'au fil du temps, s'il n'y a pas d'amélioration de la qualité de la protection et de perspectives de solutions durables, les mouvements secondaires irréguliers ne feront qu'augmenter.

20. Le Cadre du HCR pour les solutions durables<sup>18</sup> fournit des orientations quant à des moyens de s'attaquer à ces causes et propose une méthodologie devant faciliter l'adoption de mesures visant à promouvoir l'autosuffisance des réfugiés dans les pays d'asile en attendant les solutions durables tout en bénéficiant aux communautés hôtes. L'utilisation stratégique de l'aide au développement pour parvenir à un niveau raisonnable d'autosuffisance doit faire partie intégrante des plans de création de capacités ciblant les pays d'asile dans le monde en développement.

21. En termes plus généraux, lorsque l'on s'attaque aux causes des mouvements secondaires irréguliers, les Etats sont censés étudier ces causes par rapport à leurs responsabilités individuelles et collectives.

#### **4. Vers une meilleure compréhension du partage des responsabilités**

##### **Considérations générales concernant les responsabilités des Etats et du HCR**

22. La nature et la portée de la responsabilité de l'Etat pour la protection des réfugiés sont déterminées par la loi et la pratique. Dans le cadre du régime de protection internationale, le non refoulement est considéré comme un principe clé « dont l'applicabilité est consacrée dans le droit coutumier international ».<sup>19</sup> En conséquence, le pays où une demande d'asile est déposée est et reste en dernier ressort responsable du respect du principe de non refoulement même si ce pays transfère la personne vers un pays tiers. Le principe de non refoulement interdit le transfert d'un réfugié ou d'un demandeur d'asile vers un pays tiers où il court le risque d'y être envoyé vers un territoire où sa vie ou sa liberté pourraient être menacées (soit un refoulement indirect).

23. Un transfert de responsabilités entre les Etats pour le traitement des demandes d'asile est possible pourvu que certaines conditions soient remplies. Les dispositifs en matière de coopération internationale afférents à ce transfert doivent être clairs quant à la répartition des responsabilités entre les différents acteurs concernés et le maintien de ces responsabilités jusqu'à ce qu'une solution durable adéquate soit trouvée, ou dans les cas de ceux dont on estime qu'ils n'ont pas besoin de protection internationale, jusqu'à ce que le retour vers le pays d'origine puisse s'effectuer.

24. Il est tout aussi important de noter qu'un système efficace et juste de partage des responsabilités doit reconnaître et résoudre la grande disparité qui prévaut actuellement entre les capacités des Etats de protéger les réfugiés ainsi que la répartition inégale des réfugiés entre les Etats, qui ont des conséquences importantes sur les niveaux de protection assurés dans le monde.

25. Le HCR est prêt à jouer son rôle en tant qu'organisation multilatérale pour faciliter la conclusion d'accords entre les Etats visant à renforcer la protection des réfugiés dans le monde

---

<sup>18</sup> HCR Genève, mai 2003.

<sup>19</sup> Déclaration ministérielle, par. 4 du préambule.

conformément à la lettre et à l'esprit du droit international des réfugiés, ce qui aboutira à un partage plus efficace et plus fiable de la charge. La responsabilité du HCR dans le suivi de l'adoption et de la mise en œuvre des accords interétatiques qui ont un impact sur la protection des réfugiés doit être vue comme découlant directement de son statut.<sup>20</sup>

### **Responsabilité de l'Etat et coopération internationale le long des itinéraires de déplacement**

26. A mesure que les réfugiés et les demandeurs d'asile se déplacent de façon irrégulière à travers plusieurs frontières internationales, le risque s'accroît de les voir tomber dans les failles du régime international de protection des réfugiés. Ces failles peuvent se produire, par exemple, dans la relation entre un Etat et un individu lorsqu'aucun Etat n'assume la responsabilité de fournir une protection à un réfugié ou dans la relation entre les Etats lorsque les Etats n'assument pas leurs responsabilités en matière de partage du fardeau. Les Etats situés le long de l'itinéraire du mouvement irrégulier devraient donc faire tous les efforts possibles pour coopérer afin de minimiser et, si possible, supprimer toutes les failles dans la fourniture d'une protection internationale. En particulier, un accord devrait être conclu concernant les domaines suivants de responsabilité des Etats et/ou de coopération internationale.

#### ***Recevoir et traiter les demandes d'asile***

27. Que ce soit à l'issue d'un examen individuel, d'une détermination collective ou d'une combinaison des deux, l'identification et la reconnaissance des besoins de protection déclenchent le régime de protection internationale. On peut avancer qu'il est dans l'intérêt des Etats comme dans l'intérêt des réfugiés eux-mêmes que le besoin de protection internationale soit identifié aussitôt que possible au cours du mouvement de réfugiés, c'est-à-dire dès que possible après que le réfugié ait quitté le pays où il craint une persécution ou une violence.

28. Un Etat recevant une demande d'asile à ses frontières ou sur son territoire assume la responsabilité immédiate de protection des réfugiés, en matière d'admission, du moins sur une base temporaire. Cette responsabilité s'étend à la fourniture de conditions d'accueil élémentaires et inclut un accès à des procédures d'asile justes et efficaces.

29. Dans l'application de ces principes de base aux situations de mouvements secondaires irréguliers, les questions suivantes peuvent surgir :

- questions relatives à la juridiction : ces questions risquent d'être soulevées en particulier dans le contexte de l'interception dans les eaux internationales ou sur un territoire étranger et dans les situations de sauvetage en mer<sup>21</sup> ;
- la responsabilité d'un état d'établir un besoin ou une requête de protection internationale une fois qu'elle est identifiée. Les documents [attestant de la qualité de demandeur d'asile ou, dans le contexte d'une reconnaissance collective *prima facie*, de la qualité de réfugié] ne sont pas seulement une garantie importante pour la personne concernée ; il s'agit également d'un service à d'autres Etats pour qui cette information peut être pertinente.

Sans enregistrement adéquat et/ou établissement de documents selon lesquels le demandeur d'asile a cherché une protection, tout le système collectif de répartition des responsabilités des Etats peut être sérieusement mis en péril. Des mécanismes devraient être mis au point pour inciter les personnes à conserver les documents auxquels elles accordent une importance et les Etats à les délivrer.

---

<sup>20</sup> Statut du HCR, par. 8 a) et b).

<sup>21</sup> Ni l'interception, ni le sauvetage en mer ne sont discutés en détail dans ce document.

## *Vérifier le bien-fondé d'une demande*<sup>22</sup>

30. Des procédures justes et efficaces de détermination du statut de réfugié sont un élément essentiel de l'application pleine et effective de la Convention de 1951/Protocole de 1967 dans la mesure où elles permettent aux Etats d'identifier les personnes qui devraient bénéficier d'une protection internationale et fournissent une garantie importante selon laquelle les réfugiés ne seront pas refoulés et se verront accorder le traitement qui leur est dû en vertu du droit international. En général, l'accès aux procédures signifie l'accès à l'examen du bien-fondé de la demande.

31. Un demandeur d'asile peut toutefois se voir refuser l'examen du bien-fondé de sa demande dans le pays où il la dépose :

- i) suite à une décision selon laquelle le demandeur a déjà trouvé une protection effective dans un autre pays (un premier pays d'asile), ou
- ii) si la responsabilité d'évaluer la demande d'asile spécifique sur le fond est assumée par un pays tiers dans la mesure où il n'y a aucun risque de persécution et pourvu qu'il y ait des garanties suffisantes dans ce cas que le demandeur d'asile sera admis dans le pays, protégé efficacement contre le refoulement, aura la possibilité de faire évaluer ses besoins de protection légitimes par le biais d'une procédure nationale efficace et sera traité conformément aux normes internationales reconnues.

32. Lorsqu'une personne a déposé une demande d'asile et que sa demande n'a pas été traitée sur le fond, la question de sa réadmission par un autre Etat (où par exemple il a déjà séjourné) devient en réalité une question de réadmission aux fins d'examen de sa demande. En dernière analyse, la question est de savoir comment assigner la responsabilité de l'examen d'une demande d'asile afin de veiller à ce que le demandeur voie ses besoins de protection examinés comme il convient et, si tel est le cas, puisse bénéficier d'une protection internationale.

33. L'attribution de responsabilités quant à l'examen d'une demande sur le fond est un domaine se prêtant tout à fait à la conclusion d'accords entre les Etats, tant au plan des **critères** que des procédures. Les critères incluront normalement le séjour légal, les liens familiaux ou tout autre lien vérifiable entre le demandeur d'asile et le pays où il demande la réadmission. Conformément aux conclusions 15 (XXX) et 71 (XLIV) du Comité exécutif, les critères devraient permettre d'identifier de façon indiscutable le pays responsable de l'examen de la demande d'asile sur le fond et devraient prendre en considération la durée et la nature du séjour des demandeurs d'asile dans les autres pays. Les intentions des demandeurs d'asile devraient, dans toute la mesure du possible, être prises en compte.

34. Parallèlement à des critères clairs et pragmatiques, des procédures bien établies sont cruciales pour la mise en œuvre juste, humaine et efficace des accords interétatiques dans ce domaine. Ces procédures devraient officialiser le consentement des parties tout en respectant les droits des individus et en fournissant les garanties nécessaires d'équité.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Lorsque les Etats ont recours à la détermination collective *prima facie*, cette étape s'inscrit dans le cadre de la précédente.

<sup>23</sup> Dans la pratique, très peu d'accords multilatéraux ou bilatéraux existent pour traiter directement ou pleinement de cette question. Bien qu'un nombre croissant d'accords bilatéraux de réadmission se penchent sur la situation des nationaux de pays tiers se trouvant illégalement sur le territoire d'une autre partie et tandis que parmi ces nationaux de pays tiers, il peut y avoir des personnes cherchant une protection internationale, très peu d'accords de réadmission contiennent des dispositions spécifiques concernant le traitement de ces demandeurs d'asile en dépit de leurs besoins particuliers et des obligations correspondantes des Etats. Quant aux instruments multilatéraux sur la base de critères reconnus concernant les responsabilités respectives des Etats parties concernant l'examen des demandes d'asile, ils ne sont pas nombreux. A la connaissance du HCR, il n'y aurait qu'un instrument de ce type en vigueur aujourd'hui, soit la réglementation de la communauté européenne qui a remplacé la Convention de Dublin de 1990 liant les Etats membres de l'Union européenne ainsi que l'Islande et la Norvège. Il pourrait être utile de poser en revue les leçons tirées de l'application de ce cadre unique.

### ***Fournir une protection en attendant la mise en œuvre de solutions durables***

35. La responsabilité de fournir un accès à la procédure de détermination de statut de réfugié devrait normalement, en cas de reconnaissance, entraîner une responsabilité de veiller à assurer la protection conformément aux normes internationales, assortie de solutions durables réalisables.

36. Il incombe à la communauté des Etats, y compris par le biais du HCR, d'équiper les Etats recevant ou susceptibles de recevoir des demandeurs d'asile de moyens pour se conformer aux normes internationales de traitement des réfugiés, tant au moment de la reconnaissance qu'au fil du temps. Sous l'angle du partage international du fardeau, les régions qui accueillent le plus petit nombre de réfugiés par rapport à leur richesse peuvent se voir demander d'offrir une assistance à ceux qui hébergent le plus grand nombre de réfugiés par rapport à la puissance de leur économie.<sup>24</sup>

37. Cet engagement collectif à la protection des réfugiés conformément aux normes internationales reconnues doit se traduire dans des efforts concertés fondés sur un partenariat entre les Etats et les organisations internationales et non gouvernementales pour améliorer la qualité et l'efficacité de la protection offerte dans les pays des régions se trouvant proches de la source des mouvements de réfugiés. De ce fait même, l'acceptation de la responsabilité par les pays de premier asile, y compris la volonté de faciliter le retour est indispensable pour favoriser les efforts en matière de coopération internationale.

### ***Fourniture de solutions durables***

38. Il est indispensable que les pays de premier asile offrent des solutions plus accessibles si l'on entend réduire les facteurs d'incitation au déplacement. Il s'agit de responsabilités partagées conformément aux principes du partage de la charge et de la solidarité internationale. La mise en place de mécanismes équitables afin d'effectuer ce partage de la charge et des responsabilités constitue un défi primordial à relever dans tout accord entre les Etats devant faire face à des mouvements secondaires irréguliers de réfugiés et de demandeurs d'asile.

39. La réinstallation dans un pays tiers mérite une place à part dans ce débat surtout dans la mesure où un cadre de principes reconnus sur l'utilisation stratégique de la réinstallation se dégage d'un nouveau volet des délibérations sur le processus Convention Plus. Outre qu'elle constitue un instrument de protection et de recherche de solutions durables pour les réfugiés concernés, la réinstallation est également un mécanisme important de partage de la charge et de gestion, c'est-à-dire une solution de rechange permanente et méthodique aux mouvements secondaires irréguliers.

## **5. Vers un accord spécial**

40. Un accord spécial visant à gérer les mouvements secondaires irréguliers de réfugiés et de demandeurs d'asile implique trois types d'efforts complémentaires : 1) veiller à ce qu'une protection effective soit offerte dans les pays d'asile où arrivent les populations, 2) trouver des solutions durables pour les réfugiés d'emblée, et 3) élaborer des stratégies pour permettre un meilleur contrôle des mouvements secondaires irréguliers dans le respect de la protection. Des accords multilatéraux spéciaux pourraient être conclus sur la base de ces trois éléments dans le cadre du processus Convention Plus qui met en exergue des principes et des engagements communs pour rendre la coopération et le partage des responsabilités au sein de la communauté internationale plus équitable et prévisible.

---

<sup>24</sup> *Impact socio-économique d'importantes populations réfugiées sur les pays hôtes en développement ainsi que d'autres pays* (EC/54/SC/CRP.5), Mars 2004, Comité permanent. Voir dans ce contexte *Renforcement des capacités de protection dans les pays hôtes*, Consultations mondiales sur la protection internationale, 4 septembre 2001 (EC/GC/01/19).

41. Les accords doivent se fonder sur une hypothèse commune quant aux causes et à la portée des mouvements secondaires irréguliers dans des situations particulières. Ils doivent consacrer l'engagement des Etats et d'autres parties intéressées non seulement à réduire l'incidence actuelle des mouvements secondaires irréguliers mais également contribuer à la prévention de ce phénomène. Ces engagements devraient être pris dans le cadre d'une acceptation claire des responsabilités de chaque Etat et dans le but explicite de renforcer la solidarité internationale et le partage de la charge.

42. Compte tenu de cet élément crucial de partage de la charge, les accords sur les moyens de réduire les mouvements secondaires irréguliers ont le plus de chance de succès dans le cadre des dispositifs globaux de recherche de solutions durables, où convergeraient les différents volets du processus Convention Plus. L'Initiative Convention Plus a pour ambition de faciliter l'élaboration de plans d'action globaux pour parvenir à des solutions durables pour certains groupes cibles de réfugiés, particulièrement dans le cadre de situations de réfugiés prolongées. Il convient de reconnaître toutefois que ces plans globaux peuvent ne pas être réalisables dans toutes les situations de réfugiés. En outre, des cadres de coopération visant à résoudre les situations de mouvements secondaires irréguliers peuvent en soi contribuer à créer les conditions propices à des approches plus globales.

43. Sans perdre de vue l'objectif de plans d'action globaux, le groupe restreint pourrait souhaiter concentrer ses travaux dans un certain nombre de domaines où des engagements renouvelés et une coopération internationale mieux structurée auraient une incidence directe sur la réduction et la prévention des mouvements secondaires irréguliers de réfugiés et de demandeurs d'asile. Sur la base de l'analyse préliminaire fournie dans ce document, les secteurs d'accords éventuels pourraient inclure, entre autres (sans ordre de priorité) :

- i) les approches harmonisées à l'appui d'un enregistrement systématique et global et de l'établissement de papiers pour les réfugiés et les demandeurs d'asile, y compris les normes quant à l'échange d'informations et les facteurs pouvant inciter les demandeurs d'asile et les réfugiés à conserver leurs papiers et les Etats à les délivrer ;
- ii) les critères à établir et à respecter pour le partage et l'attribution de responsabilités entre les Etats quant à l'examen des demandes d'asile sur le fond. Ces critères, ainsi que les procédures correspondantes, doivent porter sur les moyens d'assumer ces responsabilités ou de les transférer ;
- iii) l'appui à la création de capacités et de systèmes de protection viables dans les Etats qui estiment difficile, du fait de leurs ressources limitées, de fournir une protection aux réfugiés et aux demandeurs d'asile sur leur territoire ;
- iv) le partage de la charge pour parvenir à des solutions durables pour les réfugiés, y compris :
  - a. un appui sans faille aux mesures permettant aux réfugiés de parvenir à l'autosuffisance sur le chemin des solutions durables tout en satisfaisant les besoins de développement des communautés hôtes.
  - b. des engagements en matière de réinstallation tant aux fins de protection immédiate qu'en tant que mécanisme de partage de la charge et/ou les procédures d'entrée protégée<sup>25</sup> ;
  - c. un rapatriement viable dans les situations post-conflit par le biais de l'approche 4R (Rapatriement, réintégration, réhabilitation et reconstruction) ;
  - d. si possible, DLI (Développement moyennant l'intégration sur place) pour les populations résiduelles.

---

<sup>25</sup> Voir note de bas de page 18.

- v. lorsque c'est réalisable et approprié, des approches régionales pour la mise en commun de mécanismes nationaux en vue de traiter de façon efficace les demandes de réfugiés et/ou des mécanismes de partage de la charge pour faire face aux résultats de ce traitement ;
- vi. la coopération dans l'application du droit pénal contre les actes de trafic et de traite, y compris des garanties nécessaires pour les personnes ayant besoin d'une protection internationale ; et
- vii. des mécanismes visant à assurer le suivi de l'exécution d'un accord, à évaluer son impact, et à présenter des rapports aux parties intéressées. Le HCR devrait recevoir, dans le cadre de ces mécanismes, un rôle conforme à son mandat.