

Traduction non officielle

Réfugiés et demandeurs d'asile en détresse en mer – quelles solutions ?

Réunion d'experts à Djibouti, 8 - 10 novembre 2011

Résumé des conclusions

Introduction

1. L'Office du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) a organisé une Réunion d'experts sur les réfugiés et les demandeurs d'asile en détresse en mer à Djibouti, du 8 au 10 novembre 2011. Cette réunion a été l'une d'une série de manifestations organisées pour célébrer le 60^e anniversaire de la Convention relative au statut des réfugiés¹. Les participants comptaient 40 experts issus de gouvernements, d'instances régionales, d'organisations internationales, d'organisations non-gouvernementales et du milieu universitaire². Un document de travail a été préparé pour le HCR afin de faciliter les discussions³. L'une des journées a été consacrée à des déplacements sur le terrain au point de passage de la frontière de Loyada, au camp de réfugiés d'Ali-Addeh et au point d'embarquement d'Obock⁴.
2. En s'appuyant sur les conclusions de la réunion d'experts sur la coopération et le partage de la charge et des responsabilités qui s'est tenue à Amman, en Jordanie, en juin 2011⁵, cette réunion d'experts avait pour but de réfléchir à la manière d'améliorer et de rendre plus prévisibles les réponses apportées au sauvetage en mer dans des situations faisant intervenir des réfugiés et des demandeurs d'asile par une coopération d'ordre pratique visant à partager la charge et les responsabilités.
3. Ces Conclusions résumées ne représentent pas nécessairement les opinions individuelles des participants ou du HCR mais reflètent de manière générale les thèmes et les consensus qui se sont dégagés des discussions.

¹ Pour davantage d'informations et de documentation sur les Commémorations de 2011, voir : HCR, *Commémoration des Conventions relatives aux réfugiés et aux apatrides*, www.unhcr.org/commemorations. Tous les documents de la réunion d'experts sont disponibles à l'adresse HCR, *Expert Meetings*, <http://www.unhcr.org/pages/4d22f95f6.html>.

² Voir la Liste des participants, à l'Annexe III.

³ HCR, *Réfugiés et demandeurs d'asile en détresse en mer – quelles solutions ?*, octobre 2011, <http://www.unhcr.org/4ec1436c9.html>.

⁴ Voir le Programme, à l'Annexe II.

⁵ Voir HCR, *Expert Meeting on International Cooperation to Share Burdens and Responsibilities: Summary Conclusions*, juin 2011, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4e9fed232.html>.

A. Réalité des mouvements irréguliers mixtes en mer

4. Les mouvements migratoires mixtes complexes ont toujours été et continueront d'être une réalité de l'existence humaine. La situation dans la région du golfe d'Aden illustre amplement nombre de ces complexités, qui se retrouvent dans toutes les régions confrontées à des mouvements irréguliers en mer, dont l'Asie-Pacifique, la Méditerranée, les Caraïbes et l'Afrique australe. Les personnes qui décident de prendre la mer peuvent être motivées par un mélange de facteurs d'incitation au départ et d'attraction tels qu'un conflit, des persécutions, l'absence de moyens de subsistance et le désir d'une vie meilleure. Ils peuvent donc avoir des besoins de protection ou d'autres besoins différents. De nombreuses personnes qui se déplacent de manière irrégulière peuvent aussi avoir recours à des modes de voyage dangereux en l'absence de circuits ordinaires.
5. Les gouvernements touchés par ces mouvements mixtes, dans le golfe d'Aden comme dans d'autres régions, se trouvent confrontés à la tâche difficile consistant à trouver un équilibre entre, d'une part leur droit souverain de contrôler leurs frontières et de protéger leur sécurité nationale, et de l'autre la nécessité de respecter les droits des personnes concernées. Le dilemme est particulièrement aigu lorsque ces déplacements sont facilités par des personnes qui pratiquent le trafic illicite et la traite d'être humains.
6. La région du golfe d'Aden illustre aussi les problèmes particuliers que posent les mouvements irréguliers en mer. Les bateaux utilisés pour la traversée étant souvent surchargés et impropres à la navigation, les situations de détresse sont fréquentes. Les capacités de recherche et de sauvetage des États côtiers sont restreintes, voire inexistantes, et les capitaines ont souvent du mal à obtenir l'autorisation de faire débarquer les personnes qu'ils ont recueillies. Les problèmes de piraterie peuvent limiter encore la capacité ou le désir d'un navire commercial de sauver des personnes en détresse.

B. Cadre juridique

7. Le cadre juridique international relatif à la protection de la vie humaine en mer est composé de branches du droit différentes mais interdépendantes : le droit international de la mer ; le droit international relatif aux droits de l'homme ; et le droit international des réfugiés ; et, lorsque les mouvements en mer sont déclenchés par un conflit armé, le droit international humanitaire.
 - L'obligation de secourir des personnes en détresse est une tradition maritime très ancienne et fait partie du droit international coutumier. Elle est énoncée dans la Convention des Nations Unies de 1982 sur le droit de la mer (UNCLOS) et dans plusieurs autres instruments relatifs au droit de la mer⁶.

⁶ Article 98 de l'UNCLOS, entrée en vigueur le 16 novembre 1994 ; Chapitre V, Règle 33, 1-1 de la Convention internationale de 1974 pour la sauvegarde de la vie humaine en mer (SOLAS), entrée en

L'obligation de prêter assistance s'applique à toutes les zones maritimes et à toutes les personnes en détresse sans discrimination, y compris aux demandeurs d'asile et aux réfugiés. Le cadre juridique spécifique qui régit le sauvetage en mer ne s'applique pas aux opérations d'interception qui ne comportent pas de composante de recherche et de sauvetage⁷.

- Le droit international relatif aux droits de l'homme garantit la dignité humaine, y compris pour les personnes qui se déplacent irrégulièrement en mer. Le principe du non-refoulement inscrit dans le droit international des réfugiés et le droit international relatif aux droits de l'homme garantit que les personnes secourues en mer ne seront pas débarquées dans des lieux où elle risquent d'être soumises à la torture, à des persécutions ou à d'autres préjudices graves⁸. Ces dispositions s'appliquent chaque fois qu'un État exerce effectivement sa juridiction, y compris en matière d'extraterritorialité⁹.
- Le droit international humanitaire oblige les parties à un conflit armé à prendre toutes les mesures possibles pour rechercher, recueillir et évacuer les naufragés, les blessés et les malades, et les protéger contre le pillage et les mauvais traitements. Les parties sont également tenues de prendre les mesures possibles pour retrouver la trace des personnes portées disparues, eu égard au droit des familles de connaître le sort de leurs proches disparus, et concernant la manière de traiter les personnes décédées ainsi que les questions connexes¹⁰.

vigueur le 25 mai 1980, telle que modifiée ; Chapitre 2.1.10 de la Convention internationale de 1979 sur la recherche et le sauvetage maritimes (SAR), entrée en vigueur le 25 mars 1980, telle que modifiée.

⁷ Il n'existe pas de définition internationalement acceptée de l'interception et la signification de ce terme dépend largement de la pratique des États. La conclusion N° 97 (LIV) du Comité exécutif (2003) sur « Les garanties de protection dans les mesures d'interception » contient une définition de travail de l'interception stipulant que celle-ci constitue « l'une des mesures employées par les États pour : i) interdire l'embarquement de personnes pour un voyage international ; ii) interrompre le trajet international de personnes ayant déjà commencé leur voyage ; ou iii) arraisonner les navires lorsqu'il y a des raisons sérieuses de penser qu'ils transportent des personnes en violation des règles du droit maritime national ou international ; lorsque dans les cas ci-dessus les personnes sont dépourvues des documents nécessaires ou n'ont pas obtenu l'autorisation valable d'entrer sur le territoire ».

⁸ Article 33 de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, entrée en vigueur le 22 avril 1954 (Convention de 1951) ; Articles 6 et 7 du Pacte international de 1966 relatif aux droits civils et politiques, entré en vigueur le 23 mars 1976 (PIDCP) ; Article 3 de la Convention de 1984 contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, entrée en vigueur le 26 juin 1987 (CAT).

⁹ Pour des références, y compris à la jurisprudence applicable de la Cour internationale de Justice (CIJ) et aux Observations générales du Comité des droits de l'homme, voir HCR, *Avis consultatif sur l'application extra-territoriale des obligations de non-refoulement en vertu de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et de son Protocole de 1967*, 26 janvier 2007, disponible à l'adresse : <http://www.unhcr.org/refworld/docid/45f17a1a4.html>.

¹⁰ Articles 18, 19, 20, 21 de la Convention (II) de 1949 pour l'amélioration du sort des blessés, des malades et des naufragés des forces armées en mer, entrée en vigueur le 21 octobre 1950 ; Article 26 de la Conventions (IV) relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, entrée en vigueur le 21 octobre 1950 ; Articles 10, 17, 32, 33, 34 du Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I), entré en vigueur le 7 décembre 1978 ; Articles 4, 8 du Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949

C. Lacunes dans la mise en œuvre du cadre juridique régissant le sauvetage en mer

8. Les récents amendements apportés à la Convention internationale de 1974 pour la sauvegarde de la vie humaine en mer (Convention SOLAS) et à la Convention internationale de 1979 sur la recherche et le sauvetage maritimes (Convention SAR), ainsi que les Principes directeurs de l'Organisation maritime internationale (OMI) s'y rattachant, ont renforcé le cadre régissant le sauvetage en mer, notamment en instaurant l'obligation pour tous les États de coopérer et de travailler en coordination dans les opérations de sauvetage en mer¹¹.
9. Il subsiste néanmoins des problèmes d'ordre pratique et opérationnel, en partie dus au fait que les opérations de recherche et de sauvetage peuvent déclencher les responsabilités de différents États et que ces responsabilités peuvent entrer en conflit avec la gestion de la migration et les objectifs de sécurité liés aux arrivées irrégulières par mer. Le manque de capacités permettant de mettre en œuvre les obligations de recherche et de sauvetage (SAR) ou d'accueillir les personnes recueillies en mer à leur débarquement peut compliquer encore la situation. L'incapacité à répondre correctement à ces problèmes peut générer non seulement des pertes de vies humaines en mer mais aussi des coûts importants pour le secteur naval et la communauté internationale. Cette incapacité peut également aboutir à refuser aux demandeurs d'asile et aux réfugiés la protection à laquelle ils ont droit en vertu du principe du non-refoulement.
10. Fondamentalement, le problème majeur d'une opération particulière de sauvetage en mer comportant des demandeurs d'asile et des réfugiés consiste à trouver rapidement un lieu de débarquement sûr, ainsi que des structures nécessaires de suivi, avec notamment des dispositifs d'accueil, l'accès à des processus et des procédures appropriés, et la possibilité de trouver une solution à leur sort. Un capitaine qui risque de ne pas pouvoir débarquer rapidement des personnes secourues peut être moins disposé à porter assistance aux personnes en détresse en mer. La résolution de ces problèmes et l'élaboration de réponses prévisibles nécessitent un renforcement de la coopération et de la coordination entre tous les États et les autres parties prenantes impliqués dans des opérations de sauvetage en mer.

D. Vers des solutions : outils opérationnels permettant de renforcer la coopération internationale

11. Cette section propose trois outils opérationnels pour renforcer la mise en place d'actions coordonnées face au sauvetage en mer dans des situations comportant des réfugiés et des demandeurs d'asile, à la lumière des problèmes identifiés ci-dessus : I) un *Modèle de cadre de coopération* ; II) des Procédures opérationnelles standard pour les capitaines ; et III) des Équipes de protection mobiles.

relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (Protocole II), entré en vigueur le 7 décembre 1978.

¹¹ Pour de plus amples détails, voir HCR, *Réfugiés et demandeurs d'asile en détresse en mer – quelles solutions ?*, octobre 2011, <http://www.unhcr.org/4ec1436c9.html>.

I. Modèle de cadre de coopération

12. L'OMI est en train de préparer un *Accord régional sur des procédures concertées relatives au débarquement des personnes secourues en mer* pour la région Méditerranée¹². Il s'agit là d'un dispositif pilote utile qui vise à attribuer des responsabilités maritimes plus prévisibles aux divers États de la région, en particulier concernant le débarquement des personnes secourues.
13. Pour compléter l'initiative de l'OMI, des accords de coopération pourraient être conclus afin d'aider les pays de débarquement et/ou d'appuyer les procédures de traitement. Ils pourraient comporter une assistance pour la mise en place et la gestion de modalités d'accueil ainsi que des dispositifs de partage de la charge afin de fournir un vaste éventail de solutions aux personnes concernées en fonction de leur profil et de leurs besoins. Le *Modèle de cadre de coopération dans les opérations de sauvetage en mer comportant des demandeurs d'asile et des réfugiés* (Modèle de cadre) (**Annexe I**) proposé par le HCR offre un point de départ pour des discussions sur ce sujet. Il est inspiré du *Plan d'action en 10 points du HCR sur la protection des réfugiés et la migration internationale*¹³ et le complète. Le Modèle de cadre est sans préjudice du droit international existant, dont il découle, notamment du droit international des réfugiés et du droit international relatif aux droits de l'homme. Il complète les mécanismes adoptés pour mettre en œuvre les conventions SAR et SOLAS et ne s'y substitue pas.
14. La négociation d'accords de coopération basés sur le Modèle de cadre serait le plus efficace si l'un ou plusieurs gouvernements s'engageaient à diriger le processus et à faciliter l'obtention du consensus politique nécessaire entre les États concernés. Le HCR et les autres organismes des Nations Unies pourraient défendre de tels accords et faire office de convocateurs. Des réunions d'experts organisées au niveau régional pour appuyer l'élaboration du Modèle de cadre permettraient d'adapter ce cadre aux réalités régionales. S'il est prévu que le Modèle de cadre soit utilisé régionalement, l'engagement et l'appui de la communauté internationale, et notamment des pays de réinstallation, seraient essentiels. Les États extérieurs à la région concernée mais qui participent aux activités maritimes ou navales dans la région pourraient aussi participer aux accords de coopération.
15. Il est important que l'appui au dispositif d'accueil prévu par le Modèle de cadre comporte des mécanismes permettant de faire rapidement la distinction entre différents groupes de personnes secourues. Les personnes identifiées comme ayant besoin de la protection et de l'assistance internationales devront être séparées des auteurs d'actes criminels tels que les passeurs et les trafiquants. Les mesures relatives à l'accueil doivent également comporter des mécanismes permettant de prendre en charge la dépouille des personnes ayant péri en mer et de rechercher leur famille. Les

¹² Comité de facilitation de l'OMI, 37^e session, FAL 37/6/1 du 1^{er} juillet 2011.

¹³ HCR, *La protection des réfugiés et les mouvements migratoires mixtes : Un plan d'action en 10 points*, 2007, <http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/4742a30b4.pdf>.

orientations importantes élaborées par le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) à cet égard pourraient être plus largement distribuées et peuvent être appliquées de manière ciblée dans le contexte des mouvements irréguliers mixtes en mer¹⁴.

16. Dans la mesure où de nombreux migrants irréguliers secourus en mer ne remplissent pas les conditions requises à l'obtention du statut de réfugié ou à une protection complémentaire, il est nécessaire d'instaurer au sein du Modèle de cadre des mesures concertées permettant de faciliter le retour ou le traitement du dossier des personnes n'ayant pas besoin de la protection internationale qui ne peuvent rester dans le pays de débarquement. Les solutions pour les réfugiés pourraient, selon qu'il convient, s'inspirer des bonnes pratiques existantes qui aident les États hôtes à faciliter l'autosuffisance et l'intégration locale. La réinstallation peut également faire partie d'une stratégie régionale globale visant à apporter une solution dans le cas d'opérations de sauvetage en mer comportant des réfugiés, avec notamment un mécanisme de partage de la charge. Ces solutions traditionnelles peuvent être complétées par des formules temporaires ou permanentes offertes par les cadres de la migration. Il convient de veiller tout particulièrement à ce que la prise en charge rapide des demandeurs d'asile ou des réfugiés secourus en mer et/ou l'augmentation du nombre de places de réinstallation en leur faveur ne créent pas des facteurs d'attraction ou ne conduisent pas des personnes voyageant de manière irrégulière en mer à créer délibérément des situations de « détresse » afin d'être secourues.

II. Procédures opérationnelles standard pour les capitaines

17. Le Modèle de cadre pourrait être complété par des *Procédures opérationnelles standard pour les capitaines* (POS) lorsque ceux-ci se trouvent confrontés à des situations de détresse en mer comportant des migrants, des réfugiés et des demandeurs d'asile sans papiers. Les POS pourraient être intégrées à des orientations sur les « meilleures pratiques du secteur » devant être élaborées conjointement avec la Chambre internationale de la marine marchande (ICS), afin de garantir la prise en compte des aspects humanitaires et de protection.
18. Il n'incombe pas aux capitaines de navires commerciaux de faire la distinction entre différents groupes de personnes secourues ou de prendre des décisions de fond quant aux demandes de protection internationale. Toutefois, les POS pourraient fournir des orientations concernant les procédures à suivre lorsque des demandeurs d'asile et des réfugiés sont susceptibles de se trouver parmi les groupes de personnes recueillies.
19. Les POS pourraient, par exemple, comporter :
- les coordonnées des autorités compétentes (p. ex. Centres de coordination de sauvetage maritime) dans certains pays ;

¹⁴ Voir, p. ex. CICR, *Management of Dead Bodies after Disasters*, 2006, http://www.icrc.org/eng/assets/files/other/icrc_002_0880.pdf ; CICR, *Le besoin de savoir : rétablir les liens entre les membres de familles dispersées*, 2011, <http://www.icrc.org/eng/resources/documents/publication/p4037.htm>.

- une liste des lieux potentiels où débarquer en sécurité, pouvant être élaborée par les gouvernements pour leur région de recherche et de sauvetage (SRR), avec les critères pertinents pouvant aider à statuer sur des cas particuliers ;
- des conseils sur les informations que les capitaines pourraient recueillir sur les personnes secourues ;
- des recommandations sur la prise en charge appropriée des dépouilles humaines et sur la gestion des données relatives aux personnes décédées.

III. *Équipes de protection mobiles*

20. Des *Équipes de protection mobiles* pourraient faire partie d'accords de coopération visant à faire face aux situations de sauvetage en mer comportant des migrants, des réfugiés et des demandeurs d'asile sans papiers, y compris ceux reposant sur le Modèle de cadre. Ces équipes seraient composées d'experts travaillant dans des domaines complémentaires et bénéficieraient de l'expertise d'un vaste éventail d'intervenants, dont des États, des organisations internationales et des ONG. Elles pourraient aider les États de débarquement et/ou de traitement à répondre aux besoins des groupes irréguliers mixtes et renforcer leurs capacités dans ce domaine. Il est envisagé que les équipes jouent un rôle particulier dans les mesures relatives à l'accueil, la définition des profils et l'orientation, et le cas échéant les procédures d'asile ou autres procédures de détermination de statut¹⁵.

21. Le HCR, en coopération avec l'OMI et d'autres agences, préciseront le concept d'*Équipes de protection mobiles*, notamment en élaborant un dispositif pilote.

IV. *Processus régionaux de prise en charge des mouvements irréguliers mixtes*

22. Il peut être utile d'intégrer les accords visant à renforcer la coopération internationale dans les opérations de sauvetage d'urgence en mer comportant des réfugiés et des demandeurs d'asile à des processus régionaux plus larges de prise en charge des mouvements irréguliers mixtes. Si les processus conduits par les États sont cruciaux, les organes faisant intervenir plusieurs parties prenantes, comme le Secrétariat régional chargé des mouvements migratoires mixtes dans la sous-région de la Corne de l'Afrique et du Yémen, peuvent aussi jouer un rôle d'appui, en fournissant aux responsables politiques des analyses sur la dynamique migratoire et en facilitant les échanges de données entre les États et les autres intervenants.

23. Le Cadre de coopération régionale instauré dans la région Asie-Pacifique à travers le Processus de Bali¹⁶ est un exemple d'approche régionale globale des mouvements irréguliers mixtes. De telles approches doivent si possible viser à prendre en charge

¹⁵ Voir HCR, *Refugee Protection and Mixed Migration: The 10-Point Plan in action*, février 2011, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4d9430ea2.html>, chapitres 4, 5 et 6.

¹⁶ HCR, *Regional Cooperative Approach to Address Refugees, Asylum-Seekers and Irregular Movement*, novembre 2010, <http://www.baliprocess.net/files/Regional%20Cooperation%20Approach%20Discussion%20document%20-%20final.pdf>.

toutes les phases du cycle du déplacement et de la migration, depuis les causes profondes jusqu'aux solutions, en plaçant les réponses à la composante du sauvetage en mer dans un contexte plus large. Elles peuvent fournir des alternatives à la migration irrégulière, dissuadant les personnes n'ayant pas de besoins de protection d'entreprendre de dangereux voyages en mer (p. ex. possibilités de migration légale), et renforcer les capacités de protection dans les États de transit afin d'éviter les mouvements secondaires (p. ex. projets portant sur les moyens de subsistance). Les processus régionaux peuvent également prévoir des mécanismes de lutte contre le trafic et la traite d'êtres humains, et de retour librement consenti pour les personnes n'ayant pas besoin de la protection internationale.

Division de la protection internationale
HCR
5 décembre 2011

ANNEXE I

Modèle de cadre de coopération à la suite d'opérations de sauvetage en mer comportant des réfugiés et des demandeurs d'asile (Modèle de cadre)

Ce Modèle de cadre a pour but de renforcer la protection des réfugiés et des demandeurs d'asile en détresse en mer grâce à une coopération internationale accrue entre les États concernés et les autres parties prenantes.

Il porte sur les actions pouvant être menées après une opération de sauvetage en mer comportant des réfugiés et des demandeurs d'asile. Il fournit un point de départ pour des discussions et devrait être adapté à chaque situation régionale. Il pourrait constituer la base d'un accord ponctuel dans une opération particulière de sauvetage d'urgence en mer, ou être utilisé pour élaborer un accord de coopération permanent entre certains États, visant à accroître la prévisibilité des réponses apportées. Il pourrait aussi être adopté en tant qu'élément d'une approche régionale plus vaste des mouvements irréguliers mixtes¹.

Le Modèle de cadre est inspiré du Plan d'action en 10 points du HCR sur la protection des réfugiés et les mouvements migratoires mixtes (le Plan d'action en 10 points)², qu'il complète, et utilise sa terminologie. La publication du HCR intitulée « Refugee Protection and Mixed Migration: The 10-Point Plan in action » fournit un certain nombre d'exemples pratiques sur la mise en œuvre du Plan en 10 points, y compris dans le contexte d'arrivées par mer, et comporte un glossaire détaillé des termes relatifs au sujet³.

Le Modèle de cadre pourrait être fusionné avec l'Accord régional sur des procédures concertées relatives au débarquement des personnes secourues en mer qui a été proposé par l'Organisation maritime internationale (OMI) comme projet pilote pour la région Méditerranée ou pourrait exister indépendamment de lui⁴.

¹ Pour des informations sur les approches régionales globales, voir HCR, *International Cooperation to Share Burden and Responsibilities*, juin 2011, à l'adresse : <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4e533bc02.html> et HCR, *Regional Cooperative Approach to address Refugees, Asylum-Seekers and Irregular Movement*, novembre 2010, à l'adresse : <http://www.baliprocess.net/files/Regional%20Cooperation%20Approach%20Discussion%20document%20-%20final.pdf>.

² HCR, *La protection des réfugiés et les mouvements migratoires mixtes : Un plan d'action en 10 points*, 2007, <http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/4742a30b4.pdf>.

³ HCR, *Refugee Protection and Mixed Migration: The 10-Point Plan in action*, février 2011, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4d9430ea2.html> (the 10-Point Plan Compilation). Le glossaire pourrait être intégralement ou partiellement intégré au Modèle de cadre au cas où l'on souhaiterait préciser la terminologie (en anglais uniquement).

⁴ OMI, Comité de facilitation, 37^e session, FAL 37/6/1 du 1^{er} juillet 2011.

I. But et principes sous-jacents

- 1) Ce Modèle de cadre a pour but d'améliorer les réponses apportées à la suite d'opérations de sauvetage en mer comportant des réfugiés et des demandeurs d'asile voyageant dans le cadre de mouvements irréguliers mixtes.
- 2) Il vise de manière spécifique à :
 - i) déployer le maximum d'efforts possibles pour réduire les pertes de vies humaines en mer ;
 - ii) assurer une plus grande prévisibilité dans la recherche de lieux de débarquement ;
 - iii) faire en sorte que les personnes secourues ne soient pas débarquées ou transférées dans des endroits où elles risquent d'être exposées à des persécutions, à des tortures ou à d'autres préjudices graves ; et
 - iv) instaurer des mesures de partage de la charge et des responsabilités pour aider les États à assurer le débarquement, le traitement des dossiers et/ou l'apport de solutions.
- 3) Ce Modèle de cadre est sans préjudice du droit international existant, y compris du droit international des réfugiés et du droit international relatif aux droits de l'homme, dont il découle. Il complète les mécanismes adoptés pour mettre en œuvre les Conventions SAR et SOLAS⁵ et ne s'y substitue pas. Il repose sur les principes de la coopération internationale, notamment du partage de la charge et des responsabilités.

II. Portée et application

Ce Modèle de cadre s'applique aux opérations de sauvetage en mer comportant des réfugiés et des demandeurs d'asile, quelle que soit la nature du navire auteur du sauvetage⁶ ; et lorsque l'on envisage un débarquement dans un lieu en sécurité et/ou le traitement des personnes secourues dans un État autre que l'État du pavillon⁷.

III. Arrangements opérationnels

1) Acteurs principaux

- i) Les États impliqués dans une opération de sauvetage en mer particulière peuvent comporter :

⁵ Convention internationale de 1979 sur la recherche et le sauvetage maritimes (SAR), entrée en vigueur le 25 mars 1980, telle que modifiée ; Convention internationale de 1974 pour la sauvegarde de la vie humaine en mer (SOLAS), entrée en vigueur le 25 mai 1980, telle que modifiée.

⁶ c.-à-d. qu'il s'agisse d'un navire commercial ou public (garde-côte ou militaire).

⁷ Ces situations nécessitent des accords de coopération car elles peuvent déclencher la responsabilité de différents États.

- le ou les États du pavillon du ou des navires qui portent secours aux naufragés ;
- l'État du pavillon du navire en détresse ;
- le ou les États dans la zone de recherche et de sauvetage (SAR) desquels l'opération de sauvetage se déroule ;
- l'État où sont débarquées les personnes secourues ;
- l'État où sont prises en charge les personnes secourues ;
- les États de transit et d'origine des personnes secourues ;
- les États tiers, dont les États de réinstallation le cas échéant⁸.

ii) Tous ces États peuvent envisager d'adhérer à ce Modèle de cadre. Les organisations internationales, dont le HCR, et les organisations non-gouvernementales peuvent apporter un appui supplémentaire en fonction des besoins et selon qu'il convient⁹.

2) Engagement par [États concernés]

i) En se ralliant à ce Modèle de cadre, [*Concerned State*¹⁰] s'engage à assumer des responsabilités précises. La nature et l'ampleur de cette contribution peut différer d'un État à l'autre.

ii) Les rôles et les responsabilités possibles peuvent notamment consister à :

- coordonner les activités de recherche et de sauvetage (SAR) ;
- mener à bien les activités SAR ;
- fournir un lieu de débarquement et d'accueil initial ;
- prendre en charge la situation des personnes secourues ;
- fournir des solutions aux personnes secourues ;
- apporter un soutien financier aux États concernés.

3) Instauration d'un Groupe de travail

i) [*États concernés*] peuvent instaurer un Groupe de travail pour assurer une coordination et une coopération sans heurts entre les principaux acteurs et les autres intervenants.

ii) Ses fonctions pourraient consister à :

- désigner des points focaux spécifiques en vue de l'échange d'informations ;
- établir des lignes de communication claires ;
- préciser les responsabilités.

iii) Le Groupe de travail sera attentif à la nécessité d'organiser le débarquement des personnes secourues dans un lieu sûr dès que cela sera raisonnablement possible et de

⁸ Dans certaines situations, les États pourraient assumer plus d'un de ces rôles.

⁹ Pour le rôle du HCR en particulier, voir Partie IV.

¹⁰ Le nom des États parties au Modèle de cadre pourrait être inséré à la place de [*Etat concerné*].

libérer les capitaines de leurs obligations en les faisant s'écarter le moins possible de leur itinéraire prévu.

4) Identification d'un pays en vue du débarquement

(i) [*États concernés*] s'entendront sur le pays de débarquement le plus adapté, si possible sur la base d'une liste prédéfinie de lieux de débarquement établie par [*États concernés*].

ii) Les facteurs à prendre en compte pour définir le lieu de débarquement sont notamment :

- des considérations d'ordre pratique (p. ex. sécurité maritime, proximité géographique, mesure dans laquelle le navire qui secourt les naufragés devra s'écarter de son itinéraire prévu ; besoins des personnes secourues ; installations existant sur le lieu de débarquement proposé, dont l'accès à des procédures d'asile justes et efficaces) ;
- dispositions applicables des Conventions SAR et SOLAS¹¹ ;
- principe du non-refoulement¹².

5) Mesures relatives à l'accueil

i) [*États concernés*] coopéreront pour assurer la mise en place des mesures d'accueil nécessaires sur le lieu de débarquement.

ii) Les mesures relatives à l'accueil ont notamment pour but :

- de répondre aux besoins immédiats des nouveaux arrivants, p. ex. traitement médical, hébergement et nourriture, recherches familiales ;
- de fournir des conditions de séjour permettant aux personnes secourues de bénéficier d'un niveau de vie suffisant¹³ ;
- l'apport d'une protection contre le refoulement direct ou indirect ;
- la prise en charge des dépouilles humaines dans de bonnes conditions et le traitement des données relatives aux personnes décédées.

¹¹ Convention internationale de 1979 sur la recherche et le sauvetage maritimes (SAR), entrée en vigueur le 25 mars 1980, telle que modifiée ; Convention internationale de 1974 pour la sauvegarde de la vie humaine en mer (SOLAS), entrée en vigueur le 25 mai 1980, telle que modifiée.

¹² Article 33 de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, entrée en vigueur le 22 avril 1954 (Convention de 1951) ; Articles 6 et 7 du Pacte international de 1966 relatif aux droits civils et politiques, entré en vigueur le 23 mars 1976 (PIDCP) ; Article 3 de la Convention de 1984 contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, entrée en vigueur le 26 juin 1987 (CAT).

¹³ Article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, (PIDESC), entré en vigueur le 3 janvier 1976.

6) Définition des profils et orientation

i) [États concernés] peuvent instaurer des mécanismes de définition des profils et d'orientation¹⁴, afin d'identifier et de catégoriser rapidement les personnes secourues en fonction de leur vécu et de leurs besoins.

ii) Ces mécanismes pourraient notamment servir à :

- fournir des informations aux personnes secourues ;
- recueillir des informations au moyen de questionnaires et/ou d'entretiens informels ;
- établir le profil préliminaire de chaque personne ;
- orienter les intéressés vers des procédures et processus différenciés, y compris vers les procédures d'asile pour ceux qui ont besoin de la protection internationale.

iii) L'idéal est que la définition des profils et l'orientation soient assurées par des équipes d'experts, comportant des fonctionnaires et des représentants de divers milieux, dont des responsables gouvernementaux et des représentants d'agences internationales et/ou d'organisations non gouvernementales.

7) Détermination des besoins de protection internationale

i) [États concernés] s'entendront sur un lieu approprié et sur les instances qui seront chargées de traiter les demandes d'asile déposées par des personnes secourues, conformément aux normes internationales applicables¹⁵.

ii) Ce traitement peut être effectué :

- dans le pays de débarquement ;
- dans l'État du pavillon du navire qui a recueilli les naufragés¹⁶ ; ou
- dans un État tiers, qui a accepté d'en assumer la responsabilité et de traiter les demandes d'asile conformément aux normes internationales applicables¹⁷.

iii) Dans l'un ou l'autre des cas ci-dessus, le traitement peut être effectué par les autorités de l'État où la prise en charge a lieu et/ou par les autorités d'un autre État compétent, en fonction des normes internationales applicables¹⁸.

¹⁴ Pour de plus amples informations, voir chapitre 5 (« Mechanisms for profiling and referral ») du 10-Point Plan Compilation mentionné à la note 3 de l'Annexe I ci-dessus.

¹⁵ HCR, *Fair and Efficient Asylum Procedures: a Non-Exhaustive Overview of Applicable International Standards*, 2 septembre 2005, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/432ae9204.html>.

¹⁶ Par exemple lorsque l'État du pavillon du navire qui a recueilli les naufragés est aussi un État côtier appartenant à la zone de recherche et de sauvetage dans laquelle ces personnes sont secourues.

¹⁷ HCR, *Protection Policy Paper: Maritime interception operations and the processing of international protection claims: legal standards and policy considerations with respect to extraterritorial processing*, novembre 2010, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4cd12d3a2.html>.

¹⁸ Voir note 1 de l'Annexe I ci-dessus.

iv) La capacité de chaque État de mettre en œuvre des procédures d'asile justes et efficaces sera un facteur important pour déterminer le lieu du traitement.

8) Solutions pour les personnes secourues

i) [*États concernés*] peuvent fournir tout un éventail de solutions aux personnes secourues en fonction de leur profil et de leurs besoins.

a) *Personnes ayant besoin de la protection internationale*

- Les personnes qui ont été reconnues comme des réfugiés ou comme ayant besoin de la protection internationale pour d'autres raisons doivent être autorisées à rester dans le pays de traitement ou dans [un autre *État concerné*] et doivent se voir offrir la possibilité de devenir autosuffisantes.
- [*États concernés*] peuvent accepter de fournir un appui supplémentaire aux États d'accueil, afin de renforcer la protection et les solutions disponibles.
- Il peut être envisagé de réinstaller des personnes dans des pays de la région ou extérieurs à la région si l'intégration locale dans le pays de traitement n'est pas possible, ou conformément à un accord régional de partage de la charge et des responsabilités¹⁹.

b) *Personnes n'ayant pas besoin de la protection internationale*

- Les personnes considérées comme n'ayant pas besoin de la protection internationale peuvent néanmoins être autorisées à rester (temporairement et/ou de manière permanente) dans le pays de traitement ou dans [un autre *État concerné*] si les autorités compétentes le permettent.
- Les personnes n'ayant pas besoin de la protection internationale peuvent également bénéficier d'options de migration vers d'autres pays, dans certaines conditions, notamment sur la base d'accords de coopération spécifiques.
- En l'absence d'autres solutions, ces personnes devront retourner dans leur pays d'origine, de préférence sur la base du volontariat et sous réserve du respect des droits de l'homme applicables et de considérations d'ordre humanitaire. Une assistance au retour librement consenti peut éventuellement être fournie en cas de besoin²⁰.

¹⁹ Voir, p. ex., HCR, *Regional Cooperative Approach to address Refugees, Asylum-Seekers and Irregular Movement*, novembre 2010, <http://www.baliprocess.net/files/Regional%20Cooperation%20Approach%20Discussion%20document%20-%20final.pdf>. Voir aussi HCR, *International Cooperation to Share Burden and Responsibilities*, juin 2011, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4e533bc02.html>.

²⁰ 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.unhcr.org/refworld/docid/4cea23c62.html>.

c) *Autres catégories de personnes ayant des besoins spécifiques*

- D'autres processus et procédures peuvent être adoptés pour d'autres groupes ayant des besoins spécifiques, comme les enfants non accompagnés ou séparés, les personnes handicapées ou les victimes de la traite²¹.

9) Appui supplémentaire et mesures de renforcement des capacités pour le ou les pays de débarquement/traitement

[*États concernés*] peuvent convenir d'un appui supplémentaire et de mesures de renforcement des capacités pour le ou les pays de débarquement et/ou de traitement, comme un nombre accru de places de réinstallation, l'apport d'un soutien financier au système d'asile et/ou d'autres activités.

IV. Rôle du HCR

- 1) Le HCR peut devenir partie au présent Modèle de cadre ou à d'autres accords de coopération selon qu'il convient.
- 2) L'engagement du HCR sera sans préjudice d'accords préexistants que le HCR pourrait avoir conclus avec [tout *État concerné*] aux fins d'exécution des responsabilités relevant de son mandat ordinaire.
- 3) En vertu du présent Modèle de cadre, le HCR pourra, selon les circonstances et en fonction des ressources :
 - apporter son soutien aux mesures relatives à l'accueil ;
 - constituer des équipes d'experts en matière de définition des profils et d'orientation avec d'autres acteurs ou participer à de telles équipes ;
 - aider à la détermination du statut de réfugié (DSR) ;
 - aider au retour des personnes n'ayant pas besoin de la protection internationale en identifiant et en réunissant les organisations partenaires concernées, en particulier l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) ; et
 - coordonner les activités de réinstallation.

²¹ Voir chapitre 5 (« Mechanisms for profiling and referral ») et chapitre 6 (« Differentiated processes and procedures ») du 10-Point Plan Compilation mentionné à la note 3 ci-dessus de l'Annexe I.

ANNEXE II

**Réfugiés et demandeurs d'asile en détresse en mer – quelles solutions ?
Réunion d'experts à Djibouti, 8 - 10 novembre 2011**

PROGRAMME

JOUR 1 – Mardi 8 novembre 2011

9h 00 – 13h 00 Introduction et présentation générale (séance plénière)

9h 00 – 9h 30 *Accueil des participants et introduction*

Accueil : M. Hassan Darar Houffaneh, Ministère de l'Intérieur, Gouvernement de Djibouti

Introduction : M. Volker Türk, Directeur, Division de la protection internationale

9h 30 – 10h 30 *Le sauvetage en mer – une tradition maritime très ancienne et une obligation juridique*

Intervenants : Professeur Tullio Scovazzi, Université de Milan : *Rescue at sea and international maritime law*

Mme Alice Hicuburundi, DOALOS, NU New York : *UNCLOS and rescue at sea*

Professeur François Crépeau, Rapporteur spécial chargé des droits de l'homme des migrants : *Rescue at sea and international human rights law*

M. Neil Falzon, Université de Malte : *Rescue at sea and international refugee law*

Président : Capitaine Hartmut Hesse, Organisation maritime internationale (OMI)

10h 30 – 11h 00 Pause café

11h 00 – 13h 00 *Situations de détresse en mer comportant des demandeurs d'asile et des réfugiés - identifier les problèmes et débattre des solutions possibles*

Intervenants : M. Abdullah Al Qahdi, Gardes-côtes du Yémen : *Challenges from the perspective of Yemen*

Mme Reuben Brigety, États-Unis : *Recent US Government Experiences in the Gulf of Aden*

Commodore Roderick Bowe, Forces de défense royales des Bahamas : *Challenges in the Caribbean*

Mme Maria Stavropoulou, Grèce : *Migrant and refugee movements across the Greek seas*

Président : Professeur François Crépeau, Rapporteur spécial chargé des droits de l'homme des migrants

13h 00 – 14h 00 Déjeuner

14h 00 – 15h 00 *Situations de détresse en mer comportant des demandeurs d'asile et des réfugiés - identifier les problèmes et débattre des solutions possibles (suite)*

Intervenants : M. John Murray, Chambre internationale de la marine marchande : *The shipping industry's perspective*

M. Samuel Kame Domguia, Union africaine : *The 2050 Africa Integrated Maritime Strategy (2050 AIM-Strategy)*

Capitaine Hartmut Hesse, OMI : *A draft regional agreement on concerted procedures relating to the disembarkation of persons rescued at sea*

Président : M. Volker Türk, Directeur, Division de la protection internationale

15h 00 – 15h 30 *Modèle de cadre de coopération dans des opérations de sauvetage d'urgence en mer comportant des demandeurs d'asile et des réfugiés*

Intervenante : Mme Anja Klug, HCR

15h 30 – 16h 00 Pause café

16h 00 – 17h 30 Groupes de travail

Les participants seront répartis en quatre groupes de travail afin d'étudier dans un esprit critique le projet de Modèle de cadre de coopération proposé par le HCR, en fonction de leur propre expérience. Les résultats des groupes de travail seront présentés en séance plénière.

Les questions suivantes pourront être discutées dans les groupes de travail :

- *Pensez-vous que le Modèle de cadre aurait été utile pour résoudre les situations que vous avez connues ?*
- *Le Modèle de cadre pourrait-il être mis en œuvre dans votre région ? Quelles particularités régionales devraient être prises en compte ?*
- *Avez-vous des suggestions d'améliorations à apporter au Modèle de cadre ?*

17h 30 – 18h 30 Rapport des groupes travail et conclusion du JOUR 1 (séance plénière)

Président : M. Volker Türk, Directeur, Division de la protection internationale

19h 00 Cocktail d'accueil

JOUR 2 – Mercredi 9 novembre 2011

7h 00 Départ pour les déplacements sur le terrain

Les participants sont répartis en deux groupes :

- *Le Groupe A se rendra au point de passage de la frontière et au centre d'accueil de Loyada et visitera le camp de réfugiés d'Ali Addeh*
- *Le Groupe B visitera les installations au point d'embarquement d'Obock*

15h 00 Retour du Groupe A

18h 00 Retour du Groupe B

19h 00 – 20h 00 Debriefing et boissons – commentaires sur les déplacements sur le terrain et discussion (séance plénière)

Présidente : Mme Anja Klug, HCR

JOUR 3 – Jeudi 10 novembre 2011

9h 00 – 12h 00 Coopération dans les situations de sauvetage d'urgence en mer – élément d'une approche régionale plus large (séance plénière)

9h 00 – 09h 10 *Introduction*

M. Volker Türk, Directeur, Division de la protection internationale

9h 10 – 9h 45 *Stratégies régionales d'ensemble sur les mouvements irréguliers mixtes*

Intervenants : M. Surat Suwannikkha, Thaïlande : *The regional cooperation framework and the Bali process*

M. Christopher Horwood, Secrétariat régional pour les migrations mixtes : *Regional cooperation in the Gulf of Aden– follow up to the 2008 Sana'a Conference on refugee protection and international migration*

Président : M. Volker Türk, Directeur, Division de la protection internationale

9h 45 – 10h 45 *Dispositifs d'accueil après le débarquement – quelle aide peut être apportée ?*

Intervenants : M. Michelangelo La Tella, Italy : *Reception arrangements in Italy – challenges and good practices*

M. Olivier Dubois, CICR : *Retrieving and identifying the remains of those who perish at sea*

Mme Ann Mayman, HCR Yémen : *Reception arrangements in Yemen*

Président : Son Excellence l'Ambassadeur Fisseha Yimer, Éthiopie

10h 45 – 11h 00 Pause café

11h 00 – 12h 00 *Identifier les solutions – quelle aide peut être apportée?*

Intervenants : Colonel Samba Fall, CNRRPD, Sénégal : *Capacity building for self-reliance and local integration*

Mme Vijaya Souri, OIM : *IOM and Rescue at Sea*

M. Jon Hoisaeter, HCR : *Support for Malta under the Eurema project*

Présidente : Mme Irena Vojackova-Sollorano, Directrice, OIM

12h 00 – 13h 00 Conclusions et recommandations

Panel : OIM, OMI, Gouvernement de Djibouti, Gouvernement des États-Unis

Président : M. Volker Türk, Directeur, Division de la protection internationale

13h 00 – 14h 00 Déjeuner

14h 00 Fin de la réunion d'experts

Itinéraire des déplacements sur le terrain mercredi 10 novembre 2011

GROUPE A : Déplacement à Loyada/Ali-Addeh

7h 00 – Départ de Djibouti-ville dans le bus du HCR.

7h 30 – 8h 00 – Point de passage de la frontière de Loyada.

9h 30 – 10h 00 – Rencontre avec le préfet d’Ali-Sabieh (visite de courtoisie).

10h 45 – 11h 00 – Visite de l’établissement de santé avec AMDA (IP domaine médical).

11h 00 – 11h 15 – Visite de l’école primaire avec LWF (IP Éducation).

11h 15 – 11h 30 – Visite avec APEF (IP Services communautaires).

11h 30 – 12h 00 – Visite dans la zone de transit. Rencontre avec les nouveaux arrivants de Somalie.

13h 00 – Déjeuner à Ali-Sabieh (La Palmerie).

14h 00 – Retour à Djibouti-ville.

GROUPE B : Déplacement à Obock

7h 00 – Départ de Djibouti-ville pour Obock.

11h 00 – 11h 30 – Rencontre avec le préfet d’Obock (visite de courtoisie).

11h 30 – 12h 00 – Hôpital principal d’Obock.

12h 00 – 13h 00 – Migration Response Centre (MRC).

14h 00 – Déjeuner à Tadjoura.

18h 00 – Arrivée à Djibouti-ville.

ANNEXE III

Réfugiés et demandeurs d'asile en détresse en mer – quelles solutions ? Réunion d'experts à Djibouti, 8 - 10 novembre 2011

Liste des participants*

1. Mme Mylene Ahounou, HCR Djibouti
2. M. Michel Babkine, Secrétariat général de la mer, France
3. M. Richard Ares Baumgartner, Relations extérieures, FRONTEX
4. Commodore Roderick Bowe, Forces de défense royales des Bahamas, Bahamas
5. Mme Reuben Brigety, Bureau de la population, des réfugiés et de la migration, États-Unis
6. M. Amina Said Chireh, Université de Djibouti
7. Contre-amiral J S K Colombage, Sri Lanka Navy, Sri Lanka
8. Professeur François Crépeau, Rapporteur spécial des Nations Unies chargé des droits de l'homme des migrants
9. M. Omar Dhadho, Ministère d'État pour l'Immigration et l'Enregistrement des personnes (MIRP), Kenya
10. M. Samuel Kame Domguia, Union africaine
11. M. Olivier Dubois, Comité international de la Croix-Rouge (CICR)
12. Colonel Samba Fall, Comité National Chargé de la Gestion de la situation des Réfugiés, Rapatriés et Personnes Déplacées (CNRRPD), Sénégal
13. M. Neil Falzon, Université de Malte
14. Capitaine Hartmut Hesse, Organisation maritime internationale (OMI)
15. Mme Alice Hicuburundi, Division des Affaires de l'océan et du droit de la mer, Bureau des affaires juridiques, Nations Unies
16. M. Jon Høisaeter, HCR Malte
17. M. Christopher Horwood, Secrétariat régional pour les migrations mixtes (RMMS)
18. Mme Claire Inder, HCR Genève
19. M. Mboje Kanga, Ministère de l'Intérieur, Tanzanie

* Affiliation institutionnelle donnée à des fins d'identification uniquement.

20. Mme Anja Klug, HCR Genève
21. M. John Matthews, Mission permanente australienne du Bureau des Nations Unies à Genève, Australie
22. Mme Ann Mayman, HCR Yémen
23. Lt Mohamed Adaweh Mohamed, Ministère de la Défense, Djibouti
24. M. John Murray, Chambre internationale de la marine marchande
25. M. Ashraf El Nour, Organisation internationale pour les migrations (OIM Kenya)
26. Mme Marie-Antoinette Okimba, HCR Djibouti
27. M. Andrew Painter, HCR Genève
28. M. Abdullah Al Qahdi, Autorité des gardes-côtes du Yémen, Yémen
29. M. Ibrahim Soubaneh Rayaleh, Ministère de l'Intérieur, Djibouti
30. Commandant Jawhar Sahmim, Ministère de l'Intérieur, Tunisie
31. Professeur Tullio Scovazzi, Università degli Studi di Milano-Bicocca
32. Mme Irena Vojackova-Sollorano, Organisation internationale pour les migrations (OIM Genève)
33. Mme Vijaya Souri, Organisation internationale pour les migrations (OIM Genève)
34. Mme Maria Stavropoulou, Ministère de la Protection des citoyens, Grèce
35. M. Surat Suwannikkha, Ministère des Affaires étrangères, Thaïlande
36. M. Michelangelo La Tella, Département de la police des frontières, Italie
37. M. Volker Türk, HCR Genève
38. Son Excellence l'Ambassadeur Fisseha Yimer, Conseiller spécial au Ministère des Affaires étrangères, Éthiopie
39. M. Elmi Isman Yonis, Ministère de l'Intérieur, Djibouti
40. Mme Jessica Warden Yutacom, Bureau de la population, des réfugiés et de la migration, États-Unis