



UNHCR

United Nations High Commissioner for Refugees
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

La Protection des Réfugiés et les Mouvements Migratoires Mixtes : Un Plan d'Action en Dix Points

Sommaire

Introduction

- 1. Coopération entre partenaires-clés**
- 2. Collecte de données et analyse**
- 3. Systèmes d'accès permettant la protection**
- 4. Mesures relatives à l'accueil**
- 5. Définition des profils et orientation**
- 6. Processus et procédures différenciés**
- 7. Solutions pour les réfugiés**
- 8. Gérer les mouvements secondaires**
- 9. Mesures relatives au retour des non-réfugiés et options alternatives pour les migrants**
- 10. Stratégie d'information**

Introduction

Alors que les réfugiés et demandeurs d'asile représentent une part relativement réduite des mouvements de populations à l'échelle mondiale, ils circulent de plus en plus d'un pays ou d'un continent à l'autre, aux côtés de personnes qui migrent pour des raisons différentes, indépendantes de toute question de protection.

De tels mouvements sont le plus souvent irréguliers dans la mesure où ils ont lieu en l'absence des documents requis et impliquent fréquemment l'intervention de passeurs et de trafiquants. Les personnes impliquées dans ces mouvements risquent souvent leur vie, sont contraintes de voyager dans des conditions inhumaines et peuvent être exposées à toutes formes d'exploitation et d'abus. Les Etats considèrent ces déplacements de populations comme une menace à leur souveraineté et à leur sécurité.

Il est devenu essentiel pour la communauté internationale d'appréhender ce phénomène de manière globale et cohérente. Les Etats ont accepté des responsabilités en matière de protection sous l'empire d'instruments internationaux qu'il est dans leur intérêt collectif d'honorer.

Plus spécialement, des mesures doivent être prises pour mettre en place des systèmes d'accès au territoire qui permettent d'identifier les nouveaux arrivants en besoin de protection internationale et qui leur offrent des solutions différenciées et appropriées, à côté d'autres solutions adaptées aux autres groupes de personnes concernées par les flux mixtes de populations. L'UNHCR est particulièrement soucieux de la nécessité de faire en sorte que l'octroi de la protection et de l'asile aux réfugiés et à d'autres personnes relevant de son mandat n'aggrave pas les difficultés auxquelles les Etats font face en ce qui concerne le contrôle général des arrivées et du séjour des ressortissants étrangers et la lutte contre la criminalité internationale.

La présente note identifie dix secteurs-clés dans lesquels l'UNHCR a un intérêt et un rôle potentiel à jouer et en vertu desquels l'Office pense que des initiatives sont nécessaires et pourraient avoir un impact positif. Le Plan d'Action développé dans la présente note est particulièrement pertinent dans les situations où les réfugiés risquent le refoulement, des violations des droits humains et des déplacements secondaires dangereux.

Le présent document ne prétend pas couvrir les sujets ne relevant ni de la compétence ni de la responsabilité de l'UNHCR; de même que le détail des mesures nécessaires à la mise en œuvre de chaque point du Plan d'Action.

La matrice contenue à l'Annexe I définit les objectifs que le Plan d'Action doit permettre d'atteindre et énumère des suggestions quant aux activités pouvant être entreprises sous chacun des dix points. Le Plan d'Action présente un caractère général et nécessite une mise en œuvre adaptée à des contextes régionaux et nationaux particuliers.

1. Coopération entre partenaires-clés

Les réponses efficaces aux dilemmes soulevés par les mouvements mixtes dépendront inévitablement de la pleine coopération des acteurs-clés en présence : Etats, Gouvernements, Organisations régionales et internationales dotées du mandat nécessaire (UNHCR, OHCHR et OIM), ONG nationales et internationales.

Dès lors, la première étape consiste à identifier et à réunir ces acteurs dans un cadre adéquat afin qu'ils puissent échanger des informations et s'accorder sur les termes et conditions de leur coopération et coordination. Un ou plusieurs des Etats concernés pourraient, de préférence, être à l'origine d'une telle initiative, bien qu'une organisation internationale puisse également jouer un rôle de « bons offices » en la matière..

2. Collecte de données et analyse

L'élément essentiel de toute stratégie globale et cohérente est la collecte, l'analyse et l'échange de données relatives aux caractéristiques du flux migratoire mixte à traiter. Ces données concernent les conditions prévalant dans les pays d'origine, les raisons du flux migratoire, les modes de transport, les routes de transit et les points d'entrée. Une Organisation internationale ou régionale peut proposer une aide pertinente à cet égard.

3. Systèmes d'accès permettant la protection

La mise en place d'un système efficace d'accès au territoire constitue un élément important de toute stratégie relative aux mouvements mixtes de populations. Le contrôle des frontières est essentiel pour combattre le crime organisé, y compris le trafic illicite de migrants et la traite des êtres humains, et pour faire face aux menaces sécuritaires.

Des garanties pratiques en matière de protection sont nécessaires afin d'assurer que ces mesures ne soient pas appliquées de manière indiscriminée ou disproportionnée et ne conduisent au refoulement des demandeurs d'asile. A cet égard, il paraît nécessaire que la police aux frontières et les officiers d'immigration bénéficient d'une formation et reçoivent des instructions claires sur la manière de traiter les demandes d'asile et de répondre aux besoins des enfants séparés de leur famille, à ceux des victimes de la traite des êtres humains ainsi que d'autres groupes ayant des besoins spécifiques.

Une série de questions particulières se posent en ce qui concerne les mouvements migratoires maritimes irréguliers telles que le sauvetage en mer, le respect des obligations découlant du droit maritime, le maintien de l'intégrité du régime des opérations de recherche et de secours et la nécessité d'assurer la fluidité du trafic maritime.

4. Mesures relatives à l'accueil

Des mesures d'accueil adaptées sont nécessaires pour répondre aux besoins élémentaires des personnes concernées par les mouvements mixtes de populations. Ces mesures d'accueil devraient également permettre l'enregistrement des nouveaux arrivants et la délivrance de documents temporaires. Lorsqu'un pourcentage élevé de nouveaux arrivants sont des réfugiés ou des demandeurs d'asile, l'UNHCR pourrait faciliter la mise en place des mesures nécessaires ou être impliqué, de manière provisoire, en association avec l'entité principalement responsable.

5. Définition des profils et orientation

Dès que les nouveaux arrivants auront été enregistrés et munis de documents temporaires, un examen préliminaire de leur identité, des raisons pour lesquelles ils ont quitté leur pays et de la destination où ils comptent se rendre, devra être conduit. Cet examen est une opportunité afin de déterminer s'ils souhaitent demander l'asile et d'identifier les autres options disponibles, comme le retour, la régularisation ou la migration secondaire régulière. Cette mesure d'orientation ne constitue pas une détermination du statut de réfugié mais permet plutôt d'éclairer les raisons du départ d'une personne et de trouver une réponse appropriée à sa situation. L'Annexe II de la présente note fournit une représentation schématique de la manière dont un tel mécanisme de définition des profils et d'orientation pourrait fonctionner.

6. Procédures et processus différenciés

En ce qui concerne les demandes d'asile, celles qui apparaissent relativement simples (parce que fondées ou, au contraire, manifestement infondées) pourraient être examinées dans le cadre d'une procédure accélérée. Les demandes plus complexes nécessiteront un examen plus détaillé. Les personnes non-réfugiées ayant des besoins spécifiques, comme les femmes victimes de la traite des êtres humains ou les personnes cherchant à émigrer (voir point 9 ci-dessous), devront relever de processus différents, externes aux procédures d'asile.

Bien que l'UNHCR soit le partenaire naturel des Etats dans le cadre des procédures de détermination du statut de réfugié ; les ONG, les avocats et les institutions issues de la société civile ont également un rôle à jouer concernant le présent point du Plan d'Action. L'implication de l'UNHCR dans le cadre des autres processus devrait être minimale. Les partenaires potentiels seront identifiés en fonction de la situation prévalant dans le pays en cause, des organisations présentes et de leur volonté à s'associer.

7. Solutions pour les réfugiés

Les personnes reconnues réfugiées ou en besoin de protection internationale doivent recevoir une réponse en terme de protection, qui offre une solution durable, dont la nature dépendra des opportunités et des contraintes inhérentes à chaque situation.

Une approche globale fondée sur un éventail de solutions permettra souvent de meilleures chances de succès. Au-delà des solutions durables traditionnelles, des possibilités d'immigration légale pourraient offrir des opportunités complémentaires à certains réfugiés.

Les pays accueillant des réfugiés peuvent bénéficier d'une assistance internationale destinée à renforcer leur capacité de protection.

8. Gérer les mouvements secondaires

Parvenir à gérer la situation des réfugiés et des demandeurs d'asile ayant quitté les pays où ils avaient déjà obtenu une protection adéquate requiert une stratégie plus élaborée. Celle-ci devrait prendre en considération à la fois les intérêts légitimes des Etats en matière de mouvements secondaires irréguliers et les droits et le bien-être des personnes concernées. A ce jour, les efforts déployés dans la mise en œuvre d'une telle stratégie n'ont pas permis de dégager un consensus au niveau international. L'UNHCR reste engagé dans la poursuite de ses efforts à cet égard.

9. Mesures relatives au retour pour les non-réfugiés et options alternatives pour les migrants

Pour les personnes déboutées du droit d'asile et pour celles qui ne souhaitent pas demander l'asile, le retour rapide dans la sécurité et la dignité est habituellement la solution préférée des Etats. L'UNHCR pourrait, sur la base de bons offices, assister les

Etats dans le retour de personnes qui n'ont pas besoin de protection internationale lorsque c'est une solution acceptée et appropriée. La manière dont l'UNHCR pourrait offrir son assistance nécessite un examen plus détaillé par toutes les parties intéressées.

Il pourra exister des circonstances dans lesquelles des personnes ne remplissent pas les critères pour se voir octroyer le statut de réfugié mais sont néanmoins en mesure d'accéder à des alternatives en matière de possibilités d'immigration temporaire. Celles-ci pourraient leur permettre de demeurer légalement dans le pays d'arrivée ou de se rendre dans un pays tiers pour des raisons humanitaires ; dans le but de travailler, d'étudier ou de bénéficier d'un regroupement familial. Les efforts déployés pour appréhender les mouvements mixtes de populations devraient également envisager des possibilités d'immigration régulière, temporaire ou même à long terme.

10. Stratégie d'information

L'ensemble des mesures précitées devrait être complété par des campagnes d'informations dans les pays d'origine, de transit et de destination. Les personnes concernées doivent être informées du danger que représentent les mouvements irréguliers et des difficultés auxquelles ils pourraient faire face à leur arrivée. Elles doivent également être informées des alternatives à l'immigration clandestine qui pourraient aussi répondre à leurs besoins.

De telles campagnes ne tariront probablement pas entièrement les mouvements irréguliers. Cependant, elles peuvent avoir un effet positif si elles sont associées à la mise en œuvre des autres points d'action et à des mesures à plus long terme destinées à agir sur les causes de ces mouvements.

Si les campagnes d'informations relèvent de prime abord de la compétence des agences spécialisées en matière de migration comme l'OIM, l'UNHCR peut également jouer un rôle dans ce domaine. L'UNHCR a également la capacité mais aussi intérêt à initier des activités publiques de sensibilisation à la situation des réfugiés dans le but de promouvoir la tolérance et de combattre le racisme et la xénophobie.

UNHCR
Janvier 2007

Annexe I

Plan d'Action en Dix Points **Liste récapitulative pour l'UNHCR**

Objectifs :

- La réponse à la gestion des flux mixtes est globale, concertée et prend en compte la protection.
- Des solutions sont proposées et répondent de manière différenciée et de façon appropriée à la situation des groupes respectifs.
- Les réfugiés sont identifiés et protégés tandis que les flux irréguliers sont réduits.

Objectifs	Activités
1. Coopération des partenaires-clés	<ol style="list-style-type: none">1. Identifier les partenaires-clés/ parties concernées au niveau national afin qu'ils participent à une solution concertée.2. Promouvoir la création d'une structure de coordination nationale aux niveaux appropriés.3. Etablir un mécanisme de consultations régulières avec les partenaires (Gouvernements, IOM, BIT, ONUDC, CIDPM, UNICEF, PNUD, FNUAP, ONG, Organisations régionales, etc.)4. S'assurer également de la consultation de la société civile et des milieux universitaires en vue d'échanger des informations sur les développements relatifs à cette question et de mobiliser les réseaux de soutien de la communauté.5. Intégrer les questions d'asile et de migration à l'agenda des équipes locales du Système des Nations Unies (UNCT) et renforcer l'échange d'informations et les liens entre les UNCT de la région.6. Introduire les questions d'asile et de migration au sein du Plan Cadre des Nations Unies pour l'Assistance au Développement (UNDAF) au niveau national.7. Etablir un mécanisme de consultation et de coordination au niveau régional.8. Encourager/mobiliser le soutien des donateurs.9. Faire pression et plaider au plan international afin que des réponses appropriées, s'inspirant des Dix Points, soient abordées dans le cadre de forums nationaux et internationaux.
2. Collecte de données et analyse	<p><u>Sur les flux de réfugiés parmi les mouvements mixtes</u></p> <ol style="list-style-type: none">1. Coopérer à la mise en place et/ou l'utilisation de bases de données couvrant la région concernée afin de mieux comprendre les mouvements et identifier les réponses

Objectifs	Activités
	<p>appropriées.</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. Utiliser ces bases de données pour systématiser la collecte d'informations sur les demandeurs d'asile et les réfugiés, pour initier l'échange de données entre les bureaux de l'UNHCR dans la région ainsi que dans les autres Etats touchés, pour anticiper les routes, les mouvements et les tendances, identifier les mouvements secondaires et améliorer le suivi des cas en utilisant ProGres si nécessaire. 3. Incorporer à cette base de données, de façon appropriée et en respectant les clauses de confidentialité, toute information issue du processus de détermination du statut de réfugié et des entretiens, pour déterminer les tendances, les routes de transit, etc. 4. Concevoir des notes d'informations par pays sur les tendances et les modèles de flux. 5. Revoir et analyser les rapports afin d'anticiper les routes, flux et tendances, et élaborer des stratégies spécifiques à chaque pays. <p><u>Globalement</u> Coopérer de la manière la plus appropriée à la collecte de données et aux projets de recherche, dans le but de contribuer à la production d'une vue d'ensemble, globale et cohérente, des tendances générales.</p>
<p>3. Systèmes d'accès permettant la protection (dans le pays, aux frontières et en mer)</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Entreprendre ou renforcer des actions permettant de renforcer les capacités de la police aux frontières et des agents de la force publique qu'ils soient sensibilisés aux questions relatives aux réfugiés et aux droits humains et afin de faciliter l'admission des personnes qui ont besoin de protection internationale. 2. Mettre en place des programmes de formation/ateliers pour les ONG, les avocats, le monde judiciaire et les associations humanitaires nationales, pour faciliter l'admission des personnes qui ont besoin de protection internationale et constituer des soutiens pour la protection. 3. Assurer un suivi actif des conditions de détention et de traitement des demandeurs d'asile et des réfugiés. 4. Envisager la manière dont l'UNHCR pourrait intervenir positivement dans le cadre des mesures mises en place pour l'interception et la gestion des flux maritimes, y compris en prêtant une attention particulière aux mesures de contrôle des activités d'interception.
<p>4. Mesures relatives à</p>	<p>Faire des recommandations sur le rôle que l'UNHCR peut et devrait jouer en matière d'accueil des nouveaux arrivants, y</p>

Objectifs	Activités
l'accueil	compris sur les sites de réception, accompagnées des garanties de protection appropriées (ex : accès de l'UNHCR).
5. Mécanismes d'identification et orientation	Favoriser la mise en place de mécanismes conjoints avec les partenaires identifiés et dans des lieux appropriés afin de déterminer le profil des groupes arrivants. Cette action devrait comprendre de préférence des mécanismes propres à identifier le profil des nouveaux arrivants et leurs éventuels besoins de protection, et permettre un conseil approprié ainsi que l'orientation des personnes concernées vers le mécanisme de réponse le plus pertinent (ex : retour assisté sur une base volontaire, procédure de détermination du statut de réfugié, traitement spécifique pour les personnes victimes de la traite des êtres humains).
6. Processus et procédures différenciés	<ol style="list-style-type: none"> 1. Favoriser le développement de cadres juridiques relatifs à la détermination du statut de réfugié et répondant aux besoins de protection. Ces actions devraient avoir pour résultats : <ul style="list-style-type: none"> ○ des procédures nationales d'asile opérationnelles ; ○ des capacités administratives et institutionnelles adéquates aux niveaux appropriés ; ○ l'implication des ONG et de la société civile en matière de protection et d'assistance. 2. En l'absence de procédures d'asile nationales opérationnelles, l'UNHCR doit assumer la responsabilité en matière d'éligibilité. Dans cette optique, les bureaux s'assureront de la mise en place d'un système de gestion approprié des cas individuels, propre à donner la priorité à certains dossiers et à aborder les besoins spécifiques de manière pertinente (femmes seules, enfants non accompagnés et séparés, etc.).
7. Solutions pour les réfugiés	<p>Toutes les solutions doivent être envisagées dans le cadre d'une approche globale.</p> <p><u>Rapatriement librement consenti</u> En fonction des ressources disponibles, entreprendre des actions renforcées pour faciliter le retour volontaire, par la promotion d'une réintégration durable dans les pays d'origine et par le suivi des rapatriés, en collaboration avec les partenaires pertinents.</p> <p><u>Intégration locale</u> Lorsque le rapatriement est impossible sur le court ou moyen terme, explorer les possibilités d'arrangements appropriés pour un séjour dans le pays d'accueil (ce qui inclut de préconiser la délivrance d'une autorisation de séjour en faveur des personnes qui ont besoin de protection internationale mais qui ne peuvent accéder à un statut plus</p>

Objectifs	Activités
	<p>formel ou pour lesquelles l'obtention de ce statut est peu probable,).</p> <p><u>Réinstallation</u> En collaboration avec le Service de réinstallation, se familiariser avec le concept d'utilisation stratégique de la réinstallation et agir de manière coordonnée quant aux besoins de réinstallation et aux dilemmes relatifs à celle-ci, en vue d'arriver à une approche régionale commune sur la question, dans le cadre des arrangements sur le partage international de la charge visant à réduire la pression exercée sur les pays hôtes. Explorer les places de réinstallation de groupes ou les quotas de réinstallation existant dans ce contexte.</p>
<p>8. Gérer les mouvements secondaires</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Utiliser efficacement le Projet de Renforcement des Capacités de Protection (SPCP) aux fins d'améliorer l'accès à une protection de qualité plus proche du lieu recherché ou requis. 2. Examiner activement la manière et les conditions par lesquelles l'UNHCR peut faciliter le processus de réadmission et, si nécessaire, mettre en place les activités appropriées avec les pays de premier asile.
<p>9. Mesures relatives au retour et options de migration alternatives pour les migrants</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Contribuer de manière appropriée (en collaboration avec l'OIM) à faire du retour des personnes qui n'ont pas besoin de protection internationale une solution réalisable. 2. Préconiser des critères de retour appropriés et être prêt à faciliter de tels retours, notamment par le biais d'activités dans les domaines de la documentation et du conseil. 3. Explorer le besoin et l'intérêt d'un rôle de suivi passif post-retour par l'UNHCR dans les pays d'origine. 4. Explorer l'utilisation de canaux de migration régulière (ex : plans de migration de travail temporaire dans les pays tiers et dans le pays d'accueil).
<p>10. Stratégie d'information dans les pays d'origine, de transit et d'arrivée</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Coordonner/collaborer aux efforts de l'OIM et autres partenaires en vue d'entreprendre des campagnes d'informations de masse dans les pays d'origine, de transit et de destination, pour décourager la migration irrégulière; alerter quant aux dangers du trafic illicite des personnes et de la traite des personnes, et souligner les possibilités de migration régulière. 2. Explorer la possibilité et, si celle-ci existe, la manière d'établir des centres conjoints d'information dans les pays d'origine. 3. Mettre en œuvre des activités d'informations du public avec l'aide des médias, aux fins de sensibilisation à la situation des réfugiés, notamment au travers d'histoires vécues, en vue de promouvoir la tolérance et de lutter contre le racisme et la xénophobie.

Annexe II

Vue schématique d'un mécanisme de définition des profils et d'orientation dans le contexte de la gestion des flux migratoires mixtes

