

ATELIERS REGIONAUX A OTTAWA, ONTARIO (CANADA) ET A MACAO

I. INTEGRATION DE GARANTIES EN MATIERE DE PROTECTION DES REFUGIES
DANS LES MESURES D'INTERCEPTION
OTTAWA, ONTARIO (CANADA) (14-15 MAI 2001)

1. Aperçu des conclusions et recommandations clés

1. L'atelier a réuni 21 participants, y compris des fonctionnaires des gouvernements canadien et américain, des représentants d'organisations non gouvernementales de ces deux pays, des universitaires, des experts du droit des réfugiés et des fonctionnaires de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) et du HCR.
2. L'objet de l'atelier était d'examiner l'interception¹ dans la pratique de l'Etat et d'envisager les moyens d'intégrer des garanties en matière de protection des réfugiés dans les mesures d'interception. Les Etats estiment que l'interception est un moyen hautement efficace de prévenir l'entrée de personnes sans documents et un instrument de lutte contre l'introduction clandestine et le trafic de personnes. En même temps, les défenseurs des réfugiés et des droits de l'homme ont exprimé leur préoccupation quant à l'utilisation par les Etats de mesures d'interception.
3. Les mesures de contrôle à l'immigration n'établissent pas nécessairement une distinction entre les demandeurs d'asile et les réfugiés et d'autres personnes interceptées. En l'absence de garanties adéquates, cela peut se traduire par le renvoi de personnes ayant besoin d'une protection internationale, parfois vers des situations dangereuses.
4. L'atelier a reconnu que l'on avait peu d'informations sur les mesures d'interception mises en oeuvre par les Etats ainsi que sur l'impact de ces mesures. La compatibilité de ces mesures avec le droit international, les principes et les procédures qui doivent s'appliquer à l'interception, les garanties pratiques pour protéger les réfugiés et les demandeurs d'asile ainsi que les solutions durables pour les réfugiés interceptés ont été identifiés comme des domaines nécessitant un examen ultérieur.
5. Les discussions de l'atelier ont essentiellement porté sur les questions suivantes :
 - interception dans la pratique de l'Etat,
 - interception dans le cadre du droit international,
 - garanties pour les demandeurs d'asile et les réfugiés dans le contexte de l'interception,
 - le défi de la recherche de solutions pour les demandeurs d'asile et les réfugiés interceptés.

¹ Il n'existe pas de définition acceptée au plan international de l'interception. Aux fins de cette note et de l'atelier, la définition de travail contenue dans la note du HCR " Interception de demandeurs d'asile et de réfugiés : le cadre international et les recommandations en vue d'une approche globale (EC/50/SC/CRP.17)" peut être utilisée : l'interception est définie comme recouvrant toutes les mesures prises par un Etat hors du territoire national pour prévenir, interrompre ou arrêter le mouvement de personnes dépourvues des papiers requis et franchissant des frontières internationales par voie terrestre, aérienne ou maritime et se rendant vers le pays de destination recherché".

2. Conclusions/recommandations clés

A. Interception dans la pratique de l'Etat et le droit international

6. L'atelier a reconnu que l'interception se poursuit dans la pratique de l'Etat. Les Etats considèrent qu'il s'agit d'un instrument efficace pour contrôler les migrations irrégulières ainsi que pour lutter contre l'introduction clandestine et le trafic de personnes. L'interception en haute mer a été intégrée dans le Protocole des Nations Unies contre l'introduction clandestine de migrants par voie terrestre, maritime ou aérienne, complétant la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée.

B. Données et informations concernant l'interception

7. On a noté qu'une information et des données plus détaillées sur l'interception devaient être mises à disposition, y compris les méthodes, le nombre et les nationalités des personnes interceptées, les zones géographiques des mesures d'interception et les Etats participant à ces opérations d'interception.

C. Traitement humain conformément aux droits des réfugiés et aux droits de l'homme

8. Il est généralement admis que les personnes interceptées, y compris les demandeurs d'asile et les réfugiés, ont droit à être traitées de façon sûre et humaine. Les normes de droit international, en particulier la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée et ses protocoles ainsi que le droit international des réfugiés et les droits de l'homme fournissent un cadre utile pour l'élaboration de normes de procédures de traitement applicables.

D. Femmes et enfants

9. L'impact des mesures d'interception sur les femmes et les enfants, particulièrement les enfants séparés, requiert une attention particulière, notamment concernant leur sécurité physique.

E. Respect du non-refoulement et du droit de chercher asile

10. On souligne que dans le contexte des mesures d'interception, le principe du non-refoulement doit être intégralement respecté et que des normes efficaces pour y veiller doivent être élaborées. Compte tenu du droit de chercher asile et d'en bénéficier dans d'autres pays, loin de la persécution, les activités d'interception dans les pays d'origine requièrent une attention particulière, y compris en vue de déterminer si les garanties pertinentes sont possibles. Les solutions de rechange à l'interception dans les pays d'origine (par exemple le traitement au plan national des départs organisés) bien qu'elles soient limitées dans leur portée et propres à une situation peuvent utilement être examinées.

F. Procédures visant à identifier les personnes ayant besoin de protection internationale

11. Les participants ont souligné l'importance de procédures et de mécanismes adéquats pour identifier les personnes interceptées ayant besoin de protection internationale. Selon le mode et le contexte réel de l'interception, ces procédures comprennent 1) la sélection par l'Etat intercepteur ou l'Etat qui a demandé l'interception, 2) le transfert aux autorités compétentes dans le pays où l'interception a eu lieu ou 3) le transfert au HCR ou à une autre institution compétente. Bien que les procédures et les mécanismes d'interception puissent varier, ils doivent se conformer à une norme communément acceptée.

G. Meilleure pratique et codes de conduite

12. Il convient d'élaborer des normes de meilleure pratique dans l'élaboration de garanties en matière d'interception. En outre, l'élaboration d'un code de conduite qui s'appliquerait aux personnels des compagnies de transport (particulièrement les compagnies aériennes) a été jugée utile, vu le champ d'action limité du code de conduite de la IATA/CAWG de 1998 pour les fonctionnaires chargés de l'immigration, non directement applicable aux personnels aériens.

H. Formation des fonctionnaires

13. Les fonctionnaires participant aux activités d'interception, y compris les fonctionnaires gouvernementaux et le personnel des compagnies de transport, doivent recevoir une formation adéquate sur les normes de droit international applicables et les procédures requises.

I. Implications en matière de ressources pour le HCR et l'OIM

14. Les participants ont constaté que les activités et les opérations plus amples d'interception dans certaines régions peuvent avoir d'importantes implications au niveau des ressources pour le HCR et l'OIM. Ces implications doivent être prises en considération par les Etats participant à l'interception.

J. Protection des témoins et des victimes

15. Les Etats doivent envisager d'élaborer les mesures de protection adéquates pour les témoins et les victimes de l'introduction clandestine et du trafic de personnes.

K. Solutions durables

16. Les participants ont reconnu la difficulté de trouver des solutions durables pour les personnes interceptées dont on détermine qu'elles ont besoin de protection internationale. Il a été reconnu que, dans ce contexte, le partage de la charge est important, tout comme les initiatives visant à éviter une situation où seule une solution durable est possible. Des efforts doivent être déployés dans les régions concernées pour se doter de systèmes d'asile efficaces et il est tout particulièrement important de réduire les facteurs d'incitation en rendant la protection dans les pays de premier asile efficace et viable. Il convient de rechercher des solutions durables pour les réfugiés interceptés conformément au principe de l'unité familiale.

L. Retour des personnes interceptées

17. Le retour des personnes interceptées dont on a déterminé qu'elles n'avaient pas besoin de protection doit s'effectuer de façon humaine et organisée. Un conseil avant le retour et un contrôle après le retour peuvent être des instruments utiles. Les critères visant à déterminer le caractère volontaire du départ dans le contexte des retours organisés par l'OIM doivent être précisés davantage.

II. ATELIER REGIONAL A MACAO (28-29 mai 2001)

18. Les 28 et 29 mai 2001, la réunion régionale Asie-Pacifique des consultations mondiales sur la protection internationale a eu lieu à Macao (zone administrative spéciale), République populaire de Chine. Quinze gouvernements, neuf ONG nationales et internationales et quatre experts régionaux ont participé à la réunion à laquelle a également assisté une délégation de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM).

19. Le point principal à l'ordre du jour était la protection des réfugiés dans le contexte de l'asile/migration. Les principales conclusions sont résumées ci-dessous :

- i) Suite à l'examen des catégories de personnes ayant besoin d'une protection, les participants à la réunion ont noté que les définitions étaient larges et qu'elles se recoupaient parfois. Tout en acceptant que d'autres groupes pouvaient avoir besoin d'une attention humanitaire, ils ont décidé que la réunion devait limiter son champ d'étude aux réfugiés et aux demandeurs d'asile mais ont également introduit la sous-catégorie des "mouvements irréguliers" dans la catégorie des "mouvements de réfugiés". Ils ont également établi une distinction entre les réfugiés lors d'afflux massifs et les réfugiés isolés dans la mesure où ils engendrent des processus et des réponses différents.
- ii) Dans les situations d'afflux massifs, la réunion estime qu'il convient d'établir des critères concernant l'admission, la durée de la protection et les stratégies de retrait et a demandé que des réunions ultérieures assurent le suivi sur ces questions.
- iii) La réunion a reconnu la nécessité de formuler des procédures permettant l'identification de personnes ayant besoin de protection. Les limites inhérentes au nombre élevé de pays de la région n'ayant pas signé la Convention de 1951 ont été soulignées. Le pour et le contre a fait l'objet d'un débat et la réunion a noté qu'un meilleur partage des responsabilités inciterait les Etats accueillant d'importantes populations réfugiées à envisager une adhésion.
- iv) La possibilité d'adopter des procédures nationales de détermination du statut de réfugié a également été soulignée, pourvu qu'elle consacre les normes minimales contenues dans la conclusion No.8 du Comité exécutif et les documents connexes.
- v) La réunion a souligné tout particulièrement l'importance du rôle du HCR dans la sélection des demandeurs d'asile et la fourniture de compétences et d'appui aux Etats signataires et non signataires.²
- vi) La réunion a reconnu la nécessité de cadres globaux de protection incluant l'accès aux solutions durables en tant que partie intégrante de ce processus.

² Conclusion 8(XXVII) de 1977, sur la détermination du statut de réfugié (A/AC.96/549, par. 53 6).

- vii) Elle a également souligné que l'appui aux pays de premier asile et aux populations locales touchées doit être considéré comme faisant partie du cadre de la protection des réfugiés, compte tenu de son impact sur la volonté d'octroyer l'asile.
- viii) La réunion a insisté sur le rôle des pays d'origine dans tout cadre orienté vers la recherche de solutions. Les approches globales doivent inclure le retour rapide des demandeurs d'asile rejetés et la responsabilité des Etats à l'égard de leurs nationaux/résidents habituels. Elle a également souligné la nécessité d'une présence du HCR dans les pays d'origine.
- ix) La réunion s'attend à ce que le HCR assure le suivi de ces questions.