



Assemblée générale

Distr. générale
11 avril 2008
Français
Original : anglais

**Processus consultatif officiel ouvert
à tous sur les océans et le droit de la mer**
Neuvième réunion
23-27 juin 2008

**Le traitement des personnes sauvées en mer :
conclusions et recommandations issues
de réunions et de tables rondes d'experts
convoquées récemment par le Haut-Commissariat
des Nations Unies pour les réfugiés**

**Rapport du Haut-Commissariat des Nations Unies
pour les réfugiés**

Introduction

1. Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) a convoqué trois réunions sur le sauvetage en mer et la protection des réfugiés depuis 2002, à savoir la table ronde d'experts sur le sauvetage en mer, tenue à Lisbonne en mars 2002, la réunion d'experts sur l'interception et le sauvetage dans la mer Méditerranée, tenue à Athènes en septembre 2005, et la réunion de représentants d'État sur la même question, tenue à Madrid en mai 2006.
2. Ces réunions ont rassemblé des participants représentant les gouvernements, le secteur des transports maritimes, les organisations internationales, les organisations non gouvernementales et les universités. Il en est sorti un certain nombre d'observations et recommandations importantes, qui visent à préserver l'intégrité du régime global de recherche et de sauvetage, auquel les migrations irrégulières jettent un défi de taille, à répondre aux besoins humanitaires des personnes en détresse et à assurer la protection de celles-ci. Les participants ont cependant reconnu aussi que les efforts visant à améliorer les opérations de recherche et de sauvetage des migrants et réfugiés en détresse en mer n'étaient qu'un aspect de la tâche consistant à relever les grands défis que posent les migrations irrégulières par mer. Il faut donc se saisir de tous les aspects de ce phénomène dans leur ensemble, depuis les causes profondes jusqu'aux différentes solutions à appliquer après le débarquement.
3. On trouvera ci-après une synthèse des principales conclusions des réunions. Elles comportent des propositions visant à renforcer le régime de la recherche et du



sauvetage en mer, ainsi que des recommandations portant sur une approche plus large pour faire face aux migrations irrégulières par mer, au-delà de la phase du sauvetage urgent.

4. Le présent document reprend également d'autres propositions qui ont été faites à une réunion interinstitutions sur le sauvetage en mer¹ dans le cadre d'un forum organisé par le HCR, intitulé Dialogue du Haut-Commissaire sur les défis que pose la protection.

Conclusions et recommandations

Migrations internationales par mer

5. Les migrations irrégulières par mer ne sont qu'un aspect réduit du phénomène global des migrations internationales, mais elles représentent des défis particuliers qu'il faut savoir relever.

6. Il ne s'agit pas, à proprement parler, d'un problème de réfugiés², mais la protection des réfugiés pose des questions qu'il faut régler dans le cadre d'une réponse plus large à donner au problème des migrations irrégulières par mer; dans de telles situations, ceux qui le demandent doivent pouvoir bénéficier effectivement de l'asile.

7. Le règlement des questions posées par les migrations irrégulières par mer passe par la coopération d'un vaste éventail d'acteurs, y compris les organisations intergouvernementales.

8. Les principes relatifs aux droits de l'homme et au droit international des réfugiés sont un élément important à prendre en considération pour le traitement des situations de sauvetage en mer.

Préserver l'intégrité du régime de recherche et de sauvetage, notamment par le biais de mesures de renforcement des capacités

9. Le sauvetage de personnes en détresse en mer est non seulement une obligation au regard du droit international de la mer, mais également une nécessité d'ordre humanitaire, sans égard à l'identité de ces personnes ou aux raisons qui les amènent à se déplacer.

10. L'intégrité du régime global de recherche et de sauvetage, tel qu'il est régi par la Convention internationale de 1974 pour la sauvegarde de la vie humaine en mer et la Convention internationale de 1979 sur la recherche et le sauvetage maritimes

¹ Les institutions suivantes ont participé à cette réunion : la Division des affaires maritimes et du droit de la mer du Secrétariat de l'ONU à New York, l'Organisation internationale du Travail, l'Organisation maritime internationale, l'Organisation internationale pour les migrations, le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme et le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés.

² Tout au long du présent document, le terme « réfugiés » désigne les personnes éligibles au statut de réfugié en vertu de la Convention relative au statut des réfugiés de 1951 (crainte justifiée de persécution), ainsi que les personnes qui ne sont pas en mesure de retourner dans leur pays en raison des menaces graves et aveugles que font peser sur leur vie, leur intégrité physique ou leur liberté la violence généralisée ou des événements qui perturbent gravement l'ordre public.

est un impératif absolu. Il s'agit là d'une responsabilité incombant à toute la communauté internationale.

11. Il est indispensable que les États du pavillon exercent une juridiction et un contrôle effectifs sur leurs navires, en particulier en faisant en sorte que ceux-ci ne puissent être utilisés aux fins de traite ou de trafic de personnes. Le respect rigoureux des normes de sécurité énoncées dans les instruments internationaux pertinents s'impose également. Les navires en mauvais état ne devraient pas être autorisés à naviguer.

12. Il faut prendre des mesures efficaces pour empêcher de petits navires ou autres navires qui ne sont pas soumis à une réglementation internationale de servir aux fins de traite ou de trafic de personnes. Certains États peuvent avoir besoin d'une assistance ou d'un soutien sous ce rapport.

13. Les États doivent s'assurer que les capitaines de navire battant leur pavillon prennent les mesures requises par les instruments pertinents (Conventions de 1974 et de 1979 et Convention des Nations Unies sur le droit de la mer) afin de prêter aide aux personnes en détresse en mer.

14. Les États devraient prendre les mesures requises pour distribuer aux capitaines et aux responsables des services publics qui participent aux opérations de sauvetage en mer le texte des dispositions pertinentes du droit maritime et des directives qui les accompagnent, y compris les modifications les plus récentes.

15. Les États devraient coopérer en prenant toutes les mesures requises pour garantir l'application effective des amendements à la Convention de 1979 et à la Convention de 1974 ayant trait à la remise en lieu sûr des personnes secourues en mer, ainsi qu'à la directive connexe sur le traitement des personnes secourues en mer³.

16. Les États devraient faciliter les opérations de sauvetage en veillant à ce que les arrangements requis soient en place dans leur région de recherche et de sauvetage.

17. Les centres de coordination de sauvetage⁴ devraient dresser des plans et prévoir des arrangements pour le débarquement des personnes secourues en mer et leur remise en lieu sûr.

18. Les parties à la Convention de 1979 et l'Organisation maritime internationale (OMI) pourraient fournir un soutien aux États en établissant des installations de recherche et de sauvetage en état de fonctionner et durables. Ce soutien pourrait aussi déboucher sur une harmonisation progressive des approches des opérations de recherche et de sauvetage.

³ En vertu des Conventions de 1979 et de 1974, les États parties sont tenus de veiller à la coordination et de coopérer pour s'assurer que les capitaines de navires prêtant assistance en prenant à leur bord des personnes en détresse en mer soient relevés de leurs obligations avec une déviation minimum par rapport au parcours initialement prévu, à condition que cette remise ne compromette pas davantage la sûreté de la vie en mer. La partie responsable de la région de recherche et de sauvetage doit assumer la responsabilité première de veiller à ce qu'une telle coordination et coopération ait lieu, en sorte que les personnes secourues soient débarquées du navire prêtant assistance et remises en lieu sûr, ce qui exige qu'elles soient débarquées à terre dans les délais les plus rapides possibles.

⁴ Un centre de coordination de sauvetage est un service chargé de promouvoir une organisation efficace des opérations de recherche et de sauvetage et de coordonner la conduite de ces opérations à l'intérieur d'une région de recherche et de sauvetage.

19. En tant que parties à la Convention de 1979, certains États seront peut-être amenés à devoir prêter appui et assistance à d'autres États pour établir des installations de recherche et de sauvetage en état de fonctionner et durables. Un tel soutien pourrait déboucher sur l'harmonisation progressive des approches des opérations de recherche et de sauvetage.

20. Les États devraient éviter de qualifier les opérations d'interception d'opérations de recherche et de sauvetage, car cela pourrait prêter à confusion en ce qui touche les responsabilités dans le domaine du débarquement⁵.

Obligations des capitaines, des agences maritimes et des compagnies d'assurance

21. Le droit maritime impose aux capitaines l'obligation de prêter assistance aux personnes en détresse en mer. Cette obligation naît au moment du déclenchement de l'opération de sauvetage et prend fin au moment où les passagers ont été débarqués en lieu sûr.

22. Les décisions concernant le moment et le lieu où les personnes secourues devront être débarquées tiennent compte de différents facteurs, comme la sécurité et le bien-être du navire et de l'équipage et le caractère approprié du lieu de débarquement (sécurité, proximité et itinéraire prévu pour le navire avant l'opération de sauvetage).

23. Les agences maritimes et/ou les compagnies d'assurances devraient informer rapidement l'OMI, le HCR et autres acteurs compétents lorsque le débarquement pose des difficultés ou que les rescapés demandent l'asile. Pareille information ne peut que faciliter la coopération à la recherche d'une solution appropriée pour le débarquement.

24. Les cas de refus de débarquement devraient être signalés par les agences maritimes à l'OMI via l'État du pavillon et être accompagnés des pièces justificatives. Cette information pourra ensuite être utilisée par les organisations intergouvernementales compétentes afin de mieux quantifier le problème et mettre au point des solutions avec les États concernés.

25. Les agences maritimes et les compagnies d'assurances devraient fournir régulièrement à l'OMI, par l'entremise de l'État du pavillon, des statistiques sur les incidents concernant des passagers clandestins.

26. Les agences maritimes devraient veiller à ce que les capitaines connaissent les conséquences pratiques résultant des directives de l'OMI touchant le traitement des personnes secourues en mer en leur fournissant des documents d'information multilingues.

⁵ Les responsabilités des États touchant les opérations de recherche et de sauvetage sont décrites à la note de bas de page 3 ci-dessus. En ce qui concerne l'interception, la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer confère aux États côtiers le droit de faire respecter la loi dans certaines zones maritimes afin de prévenir et de sanctionner toute contravention aux lois sur l'immigration. Ce droit doit s'exercer conformément au droit international. En vertu du Protocole de 2000 contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer, un État partie autre que l'État du pavillon peut arraisonner un navire et le visiter lorsqu'il existe de bonnes raisons de penser que ce navire se livre au trafic de migrants par mer, moyennant le respect des garanties énoncées dans le Protocole.

Réduire à un minimum les inconvénients qu'entraînent pour les acteurs privés l'accomplissement de leurs obligations maritimes

27. Les capitaines qui mènent à bien des opérations de sauvetage ne devraient pas être considérés comme une partie du problème, et leurs actions de sauvetage devraient, bien au contraire, leur valoir d'être reconnus et appuyés par les États.

28. Lorsqu'il s'agit de déterminer quand et où débarquer les personnes secourues, il faudrait demander l'avis des capitaines, qui sont des professionnels, et tenir dûment compte de cet avis, parallèlement aux autres obligations du gouvernement responsable dans la région de recherche et de sauvetage où les rescapés ont été récupérés, ou de tout autre État côtier auquel incombent des obligations. Les agences maritimes qui débarquent ou tentent de débarquer des personnes secourues en mer ne devraient en aucune façon être pénalisées de ce fait.

29. Le capitaine est en droit d'attendre une assistance de la part des États côtiers, qui devraient faciliter le débarquement et permettre de mener à bien les opérations de sauvetage.

30. Les États ne devraient pas exiger comme condition préalable du débarquement que les agences maritimes ou leurs assureurs prennent à leur charge le coût du rapatriement des personnes secourues en mer.

31. Un navire non étatique n'est pas l'endroit indiqué pour trier et classer les personnes ainsi secourues, pour savoir s'il s'agit de réfugiés ou de personnes ayant besoin d'une protection autre, ni pour concevoir des solutions à leur égard; ce navire ne doit pas non plus être utilisé à la manière d'un « centre de détention flottant ».

Débarquement

32. Il appartient exclusivement aux États, et non aux acteurs privés, de trouver des solutions permettant de débarquer dans les délais les plus courts et d'une façon humaine les personnes secourues. Les États sont tenus de coordonner, en y coopérant également, les initiatives prises pour trouver un lieu sûr, conformément au droit maritime.

33. Les procédures de débarquement ne devraient pas être régies par des objectifs liés au contrôle de l'immigration.

34. Les procédures de débarquement devraient être harmonisées, rapides et prévisibles, afin d'éviter les problèmes récurrents liés à de longues négociations menées au cas par cas et qui risquent de mettre en danger la vie des personnes secourues. Elles devraient tenir compte, de façon équilibrée, des intérêts des transports maritimes et des besoins essentiels des personnes secourues en mer.

35. Le débarquement, surtout lorsqu'il s'agit d'un grand nombre de personnes, n'apporte pas nécessairement une solution durable dans le pays de débarquement.

Règles d'accueil, établissement d'un profil et aiguillage vers différentes procédures après le débarquement

36. Il faudrait mettre en place des arrangements globaux en matière d'accueil des personnes secourues en mer de façon à répondre à leurs besoins, en tenant compte de leur situation et en se conformant aux normes internationales relatives aux droits

de l'homme. Ces dispositions en matière d'accueil devraient prévoir la fourniture de soins de santé appropriés.

37. Des équipes d'intervention rapide pourraient aider les États à faire face à des arrivées sur une grande échelle. Il pourrait être utile de créer des équipes multidisciplinaires (comprenant des experts gouvernementaux, ainsi que des organisations gouvernementales internationales et locales et des organisations non gouvernementales) pour faire face à des arrivées par mer, ces équipes s'occupant des besoins immédiats, fournissant des informations et aiguillant les arrivants vers des mécanismes d'intervention appropriés (profilage). Ces équipes pourraient tirer parti ou bénéficier des connaissances spécialisées des organisations non gouvernementales.

38. Les demandeurs d'asile devraient pouvoir entamer sans retard la procédure nationale de demande d'asile; dans les pays où une telle procédure n'existe pas, ils devraient être aiguillés vers le HCR. Les responsabilités en matière de protection des réfugiés incomberont généralement en premier à l'État de débarquement.

39. Des procédures équitables et efficaces en matière d'asile aident à faire la distinction entre les personnes qui ont droit à la protection accordée aux réfugiés ou qui sont protégées contre le refoulement en vertu d'instruments internationaux et régionaux relatifs aux droits de l'homme et les personnes qui ne sont pas dans ce cas.

40. Il faudra accorder une aide et une protection appropriées aux personnes victimes de la traite et autres groupes vulnérables, comme les enfants séparés de leurs parents. On pourrait leur reconnaître le droit de bénéficier de la protection accordée aux réfugiés.

Solutions globales

41. Les réfugiés devraient bénéficier d'une protection et, en temps voulu, d'une solution durable, sous la forme d'une insertion ou d'une réinstallation dans la communauté locale.

42. Les personnes qui ne demandent pas l'asile et celles qui n'ont pas droit à la protection accordée aux réfugiés ou qui ne peuvent pas faire valoir des raisons humanitaires pressantes pour rester dans le pays devraient être encouragées et aidées à rentrer dans leur pays d'origine dans des conditions humaines et sûres, à moins qu'il n'existe pour elles une autre possibilité de migration licite. L'Organisation internationale pour les migrations et d'autres organisations pourraient proposer aux États un soutien pour exécuter des programmes de retour volontaire assisté.

43. Le retour devrait être complété par des efforts visant à réinsérer les migrants dans leur communauté d'origine, à assurer la durabilité de leur retour et à éviter un phénomène de « recyclage ».

44. La mise au point d'une solution appropriée aux mouvements secondaires des réfugiés⁶ représente un défi de taille.

⁶ Phénomène des réfugiés qui se déplacent d'une manière irrégulière d'un pays où ils ont déjà trouvé protection, afin de demander l'asile ou leur réinstallation permanente dans un autre pays.

Lutte contre la traite et le trafic des personnes

45. Il faut prendre des mesures plus énergiques et plus efficaces pour lutter contre la traite et le trafic des personnes et pour identifier, arrêter et poursuivre ceux qui s'y livrent. Il faudrait cependant être attentif à la nécessité de respecter les droits de l'homme dans une telle lutte.

46. Les États devraient renouveler leur coopération en vue de protéger les témoins qui aident à identifier et à poursuivre ceux qui se livrent à la traite et au trafic des personnes. La protection des victimes ne peut être subordonnée à leur capacité et à leur volonté de coopérer aux procédures instituées par la loi.

47. Les mesures de lutte contre ceux qui se livrent à la traite et au trafic des personnes ne peuvent avoir d'impact négatif sur les droits de l'homme et la dignité des personnes, ni entraver le système des responsabilités internationales en matière de protection des réfugiés (approche fondée sur les droits de l'homme).

Prévention : stratégie d'information, et nécessité de remédier aux causes profondes

48. La coopération multilatérale devrait être assortie d'un examen approfondi des mécanismes de création de canaux permettant d'organiser de façon ordonnée les migrations et la protection des migrants, afin de proposer à ceux-ci des solutions de substitution.

49. Les États, ainsi que les organisations intergouvernementales et les organisations non gouvernementales compétentes devraient examiner la faisabilité de lancer des campagnes d'information à une grande échelle pour faire savoir aux passagers clandestins éventuels les risques que comportent les migrations irrégulières par mer. Ces campagnes devraient aborder la question des risques que comporte le voyage par terre pour se rendre au lieu d'embarquement éventuel. Elles devraient avoir pour cibles les pays d'origine, les pays de transit et les communautés de migrants dans les pays de destination.

50. Les États devraient prendre des engagements multilatéraux plus étendus et à plus long terme visant à s'attaquer aux causes profondes des migrations irrégulières. Ils devraient consentir des efforts supplémentaires, comme mieux cibler l'aide dans la perspective d'un développement durable et mettre au point d'autres canaux pour les migrations légales.

Améliorer la gestion de l'information

51. Les gouvernements et les institutions internationales devraient organiser plus systématiquement et harmoniser la collecte de données empiriques concernant l'étendue et l'importance des migrations irrégulières par mer, l'interception, le sauvetage en mer, le débarquement et le traitement des personnes débarquées. Les données statistiques devraient être ventilées et présenter des informations concernant le nombre et le profil des personnes interceptées et débarquées en tant que passagers clandestins ou à la suite d'une opération de sauvetage.

52. Un échange de données devrait permettre à toutes les parties prenantes de mieux tenir compte des évolutions qui se dessinent et de renforcer leur coopération en vue de lutter contre le trafic des migrants, ainsi que les abus ou l'exploitation dont ils sont victimes.

53. Une meilleure communication entre tous les acteurs et une meilleure compréhension et analyse des défis que pose le débarquement pourraient faciliter la mise en commun des meilleures pratiques, ainsi que la mise au point et l'application de solutions équitables et rapides.

Coopération et partage des responsabilités

54. La coopération internationale visant à résoudre des questions aussi complexes que le sauvetage en mer devrait s'articuler autour de dispositions relatives au partage des coûts. De tels arrangements devraient inclure le traitement des demandes d'asile et la recherche de solutions durables, comme la réinstallation, ainsi que des solutions pour les personnes non réfugiées.

55. La coopération devrait comporter aussi des initiatives dans le domaine du renforcement des capacités, notamment l'élaboration et/ou la révision des politiques et législations nationales en matière de migration et d'asile.

56. Le HCR devrait inciter les États à mettre en place des arrangements adéquats en matière de partage des coûts des programmes en faveur des réfugiés et demandeurs d'asile et/ou des programmes de réinstallation prévus en lieu et place, le cas échéant.
