

mars 2014

## Le défi de la migration mixte par voie maritime

Judith Kumin

**Afin de fuir le plus souvent une situation de crise, les «boat people» partagent leur mode de transport avec de nombreux types de migrants. Il reste encore beaucoup à faire pour appréhender la migration clandestine par voie maritime d'une manière qui soit respectueuse des droits fondamentaux et de la dignité humaine, mais la volonté politique semble manquer au rendez-vous.**

La migration clandestine contemporaine est principalement «mixte», c'est-à-dire qu'elle se compose de flux de personnes qui migrent pour différentes raisons mais partagent les mêmes trajectoires, moyens de transport et embarcations. Elles traversent les frontières terrestres et maritimes sans autorisation, le plus souvent avec l'aide de passeurs. L'OIM et l'UNHCR attirent l'attention sur le fait que ces flux mixtes peuvent inclure des réfugiés, des demandeurs d'asile et d'autres personnes présentant des besoins particuliers telles que des victimes de la traite des êtres humains, des apatrides et des enfants non accompagnés ou séparés de leur famille, ainsi que d'autres migrants en situation irrégulière. Toutefois, ces groupes ne sont pas mutuellement exclusifs puisque les migrants fuient souvent leur pays pour plusieurs raisons. De plus, l'expression «autres migrants en situation irrégulière» ne permet pas de saisir dans quelle mesure les flux mixtes se composent de personnes ayant fui leur pays après avoir été directement touchés ou menacés par une crise humanitaire, y compris une crise résultant du changement climatique, et ayant besoin d'un certain type de protection, même si elles ne répondent pas à la définition de réfugiés.

La migration mixte n'est pas un nouveau phénomène. Toutefois, elle a évolué tant sur le plan de la portée que de la complexité, mais aussi de la réaction qu'elle suscite chez les pays de destination. La multiplication des motifs, la participation d'entreprises criminelles, les préoccupations d'ordre sécuritaire et le nombre élevé de personnes en mouvement ont poussé les pays à intensifier leurs efforts de lutte contre la migration clandestine en appliquant souvent des mesures généralistes qui excluent toute analyse des besoins de protection. Et lorsqu'une analyse a lieu, elle a généralement pour seul objet d'identifier les réfugiés, si bien qu'elle risque de délégitimer les personnes qui ne peuvent pas prétendre au statut de réfugié et d'avoir un impact négatif sur le traitement de telles personnes.

Bien que les pays soient peu enclins à accepter de nouvelles obligations de protection en sus de celles qui se rapportent aux réfugiés, les organisations travaillant dans le domaine de l'asile et de la

migration ont commencé à étudier de plus près le profil des migrants et leurs besoins de protection, y compris ceux qui apparaissent au cours de leur déplacement et ceux qui découlent des conditions mêmes du pays d'origine des migrants.

### Le défi particulier de la migration par voie maritime

À l'instar des autres migrants, les boat people sont motivés par différents facteurs d'expulsion: du dénuement économique à la répression politique, de la guerre civile au désordre chaotique provoqué par les révolutions, des catastrophes naturelles à déclenchement rapide aux effets plus lents du changement climatique.

De plus en plus fréquemment, les États considèrent les «hautes mers» comme une zone sur laquelle ils peuvent étendre leurs mesures de contrôle aux frontières et sont tentés par un éventail de mesures extraterritoriales visant à empêcher les arrivées clandestines. Certains États affirmeront que rien ne les oblige à respecter leurs responsabilités juridiques internationales lorsqu'ils agissent hors de leur territoire ou de leurs eaux territoriales; en substance, ils créent ainsi une zone dans laquelle les droits des migrants ne sont pas protégés et où, de surcroît, il est difficile de contrôler leurs propres actions.

Au fur et à mesure que les États ont intensifié leurs efforts pour combattre la migration clandestine, les passeurs et les migrants se sont mis à emprunter des routes et des moyens de transport de plus en plus dangereux. Il en résulte une variété de situations qui ressemblent bien peu à celles que les architectes du droit maritime international avaient envisagées en codifiant leur devoir de porter assistance aux personnes en détresse en mer.<sup>1</sup>

Le devoir de porter assistance est un principe fondamental de la navigation en mer. Traditionnellement, il a toujours été supposé que les personnes secourues seraient des pêcheurs ou d'autres gens de mer qui pourraient être emmenés au prochain port d'escale, d'où ils pourraient ensuite repartir vers leur pays natal. Cependant, des désaccords concernant le débarquement de boat

people vietnamiens sont apparus dans les années 1970 et 1980 et ont fini par créer d'importantes tensions régionales et internationales, préfigurant les problèmes qui surviendraient quelques dizaines d'années plus tard en Méditerranée et ailleurs.

De par sa nature, le secours des migrants en mer semble impliquer une coopération internationale puisque les migrants peuvent se trouver, par simple hasard, aussi bien sous la compétence territoriale de pays côtier que du pays portant secours. L'absence de volonté politique pour résoudre les questions relatives au secours et au débarquement, même au niveau régional, est troublante. La réticence des États à faire avancer ces questions provient non seulement de leur absence de volonté à assumer la prise en charge des réfugiés mais aussi du fait que les embarcations de migrants transportent souvent des personnes n'ayant pas besoin de protection ou fuyant des risques non couverts par la définition de «réfugié». En l'absence de tout accord sur le traitement des personnes en mouvement qui ne peuvent être rapatriées dans leur pays d'origine, que ce soit pour des questions pratiques ou des raisons liées à leur protection, les États continueront de se montrer méfiants.

### Interception et responsabilité de l'État

L'interception en mer se traduit invariablement par un plus faible degré de protection des droits fondamentaux que celui qui aurait été accordé aux migrants s'ils avaient pu continuer jusqu'à leur destination. Toutefois, selon la perspective des États, l'interception présente certains avantages non négligeables dans la mesure où elle empêche les arrivées mais aussi parce qu'elle se déroule loin du regard public. Le droit international reste peu développé en matière d'interception. Toutefois, il règne un large consensus concernant l'obligation des États à respecter leurs obligations internationales en matière de droits humains partout où ils affirment leur compétence, y compris hors de leur territoire ou de leurs eaux territoriales. À cet égard, la Cour européenne des droits de l'homme a d'ailleurs affirmé que les États doivent prendre des mesures concrètes pour garantir que les migrants interceptés puissent bénéficier d'une protection.<sup>2</sup>

Même s'il n'existe aucune preuve empirique démontrant que la possibilité d'être intercepté peut avoir un effet dissuasif sur les personnes souhaitant quitter leur pays, les États agissent comme si cette possibilité était prouvée. Depuis de nombreuses années, les États-Unis interceptent des Cubains, des Haïtiens, des Dominicains et d'autres ressortissants des Caraïbes et refusent de donner aux personnes



Des gardes-côtes espagnols interceptent un bateau de pêche transportant des migrants africains au large des côtes de Ténérife, aux Canaries.

interceptées l'autorisation de pénétrer sur leur territoire, même lorsqu'il a été démontré que ces personnes sont des réfugiés. Pour se dérober aux obligations qui accompagnent le statut de «réfugié», les États-Unis appellent ces personnes des «migrants protégés» (protected migrants). L'Australie s'est elle aussi donné beaucoup de mal pour éviter de ramener les personnes interceptées sur son territoire, où elles bénéficieraient de protections juridiques prévues par la loi australienne. Ces deux pays conduisent les personnes interceptées vers des établissements offshore, dont les conditions inadaptées ont été décriées et où il a été particulièrement difficile d'organiser des contrôles indépendants.

Les États ont entravé les efforts de l'UNHCR qui envisageait de publier des Directives relatives à l'interception, mais ce dernier a toutefois réussi à publier un document de politique de protection concernant l'interception et le traitement extraterritorial, qui définit certaines normes relatives à la réception, basées sur le droit international des droits humains et applicables à tous les nouveaux arrivants et non pas seulement aux personnes

mars 2014



sollicitant une protection en tant que réfugiés. Les modalités de réception doivent répondre aux besoins essentiels et respecter le droit à un niveau de vie décent; elles impliquent la fourniture de repas culturellement adaptés, l'accès à des dispositifs de communication, un minimum d'espace, d'intimité et de sécurité; le recours à la détention doit avoir lieu uniquement si nécessaire et rester raisonnable, proportionné et non discriminatoire. Les personnes présentant des besoins particuliers (femmes, enfants, victimes de la torture ou de traumatismes) doivent bénéficier d'une assistance particulière.<sup>3</sup>

Face à l'intensification du mouvement visant à définir et garantir les droits des personnes qui ne répondent pas aux critères de «réfugié» mais qui fuient d'autres risques, l'interception et le traitement offshore sont susceptibles de devenir une solution encore plus attrayante pour les États déterminés à restreindre leurs propres obligations.

### Conclusion

La migration par voie maritime est un phénomène complexe qui se situe à la jonction de plusieurs

corpus juridiques internationaux et questions épineuses relatives au territoire de compétence. Elle concerne de nombreux pays d'origine, de transit et de destination dans toutes les régions du monde. Malgré sa prévalence, les États ne sont pour l'instant pas parvenus à démontrer quelconque volonté politique de définir une réponse acceptée à l'échelle internationale qui permettrait à la fois de respecter le droit souverain des États à contrôler leurs frontières et de protéger les droits humains et la dignité humaine des boat people. Au contraire, les États expérimentent diverses réponses au cas par cas, dans lesquelles l'équilibre entre la protection et le contrôle fluctue en fonction des facteurs nationaux et externes.

La migration clandestine par voie maritime constitue presque toujours une réponse à une crise. Cette tendance devrait d'ailleurs se poursuivre alors que les facteurs de la migration se multiplient, que les autres options migratoires s'amenuisent et que l'intensification continue des mesures de contrôle de la migration pousse les migrants et les passeurs à prendre des risques toujours plus grands. En effet, le moyen de transport emprunté se transforme souvent lui-même en un drame humanitaire, comme en témoignent les tragédies en mer qui nous sont fréquemment rapportées.

Il est donc nécessaire de définir des accords interétatiques pour garantir le secours en mer et le débarquement en sécurité, de même que des modalités de réception et de sélection. Les États qui pratiquent l'interception en mer doivent être tenus responsables de la protection des droits des migrants tandis que les organisations devraient faire preuve de prudence avant de cautionner ou même de participer à des mesures au cas par cas qui permettent aux États d'éluder leurs responsabilités. Il ne fait aucun doute que la nature mixte de ces flux constitue un véritable défi, et que les États et les organisations internationales n'en sont qu'aux premières étapes du débat sur la manière d'identifier et de satisfaire les besoins de protection des personnes qui ne sont pas des réfugiés.

Judith Kumin [jmkumin@gmail.com](mailto:jmkumin@gmail.com) est professeure adjointe à l'Université du New Hampshire (Manchester).

1. Convention de l'ONU sur le droit de la mer, 1982, article 98.

2. Hirsi Jamaa et autres contre l'Italie, Application 27765/09, Conseil de l'Europe: Cour européenne des droits de l'homme, 23 février 2012.

3. «Maritime Interception Operations and the Processing of International Protection Claims: Legal Standards and Policy Considerations With Respect to Extraterritorial Processing», Document de politique de protection de l'UNHCR (2010).