



Conseil économique et social

Distr. générale
5 septembre 2017

Français
Original: anglais

Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique

Réunion régionale Asie-Pacifique préparatoire au pacte mondial
pour des migrations sûres, ordonnées et régulières

Bangkok, 6-8 novembre 2017

Point 3 b) et d) de l'ordre du jour provisoire*

**Discussions thématiques sur les principales questions intéressant
la région Asie-Pacifique sur les moyens de faciliter des migrations sûres,
ordonnées et régulières:**

**La lutte contre les facteurs des migrations, notamment contre les
conséquences négatives des changements climatiques, des catastrophes
naturelles et des crises d'origine humaine, par la protection et l'assistance,
le développement durable, l'élimination de la pauvreté, la prévention et le
règlement des conflits**

**La coopération régionale et la gouvernance des migrations sous tous leurs
aspects, notamment les migrations aux frontières et en transit, les entrées,
les retours, les réadmissions, l'intégration et la réintégration**

Les mouvements migratoires mixtes en Asie et dans le Pacifique

Note du secrétariat

Résumé

Les déplacements massifs de réfugiés ainsi que d'autres catégories de migrants qui sont vulnérables et nécessitent une protection posent des défis aux systèmes de contrôle des migrations et aux cadres juridiques de la région Asie-Pacifique. Il s'agit notamment de garantir le respect des droits et des besoins des migrants concernés et de mettre en place des outils et des capacités permettant de gérer avec efficacité ces déplacements massifs.

En ce qui concerne ces défis, le présent document donne des exemples de déplacements massifs de cet ordre dans la région Asie-Pacifique; il étudie également la manière dont les gouvernements les ont surmontés et les questions conceptuelles associées aux flux migratoires mixtes et offre des orientations de source internationale et régionale sur les moyens de les gérer conformément aux meilleures pratiques internationales, dans le respect de la souveraineté des États et des droits de l'homme.

Le présent document vise à orienter le processus intergouvernemental en Asie et dans le Pacifique pour contribuer aux négociations relatives au pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières, en mettant en lumière les questions pertinentes et en fournissant des recommandations à l'intention des participants, aux fins d'examen.

* E/ESCAP/GCM/PREP/L.1.

I. Introduction

1. Les procédures transfrontalières sont en général fondées sur la gestion des déplacements dans des situations non urgentes. En cas d'arrivée d'un grand nombre de personnes en situation de vulnérabilité, ces procédures sont mises à l'épreuve, ce qui débouche souvent sur des mesures incertaines, au cas par cas, les agents devant mettre en œuvre des procédures bureaucratiques complexes sans disposer de ressources suffisantes ou de mécanismes de coordination à cet effet. De ce fait, les migrants n'ont pas accès à l'appui et aux services dont ils ont besoin et leurs droits risquent d'être bafoués.

2. L'augmentation soudaine du nombre de personnes arrivant aux frontières de l'Europe en 2015 – ainsi que les pertes tragiques de vie humaine en mer – a mis en évidence ce problème et a abouti à la convocation de la toute première réunion plénière de haut niveau des Nations Unies sur la gestion des déplacements massifs de réfugiés et de migrants, le 19 septembre 2016. À l'issue de cette réunion, la Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants a été adoptée, dans laquelle 193 dirigeants mondiaux ont pris des engagements audacieux en vue de résoudre les questions liées aux déplacements massifs de réfugiés et de migrants. Dans cette Déclaration, qui fait référence au Programme de développement durable à l'horizon 2030 adopté en 2015, les dirigeants mondiaux ont pris note de la contribution positive apportée par les migrants à une croissance inclusive, tout en soulignant les problèmes complexes posés par les déplacements forcés et les flux migratoires irréguliers de grande ampleur. Aux termes de la Déclaration, « l'expression "déplacements massifs" peut être interprétée par rapport à plusieurs considérations, notamment le nombre de personnes qui arrivent; le contexte économique, social et géographique; la capacité de réaction des États d'accueil; et l'incidence d'un déplacement soudain ou prolongé¹. L'expression ne s'applique pas, par exemple, aux flux réguliers de migrants d'un pays à l'autre. Les "déplacements massifs" peuvent être constitués de flux associant réfugiés et migrants, qui se déplacent pour des raisons différentes, mais peuvent utiliser les mêmes routes migratoires »².

3. Ce document final est l'aboutissement d'un débat croissant sur la notion de flux migratoires mixtes, qui est apparue pour tenir compte des migrations complexes, de grande ampleur et soudaines enregistrées de par le monde, qui présentent des difficultés en matière d'élaboration des politiques. La plupart des pays sont actuellement, à des degrés divers, tout à la fois des pays d'origine, de transit et de destination des migrants compris dans les flux mixtes³. Bien que les définitions des flux migratoires mixtes soient diverses, elles tendent à avoir des points communs: la reconnaissance des différents types de migrants⁴ et de leurs besoins différents; l'utilisation par les migrants de moyens irréguliers en raison des voies légales restreintes leur permettant d'entrer dans un autre pays; et les préoccupations concernant les risques que ces déplacements entraînent pour les migrants. Certains exemples de définition figurent ci-dessous:

¹ Le rapport du Secrétaire général intitulé « Sûreté et dignité: gérer les déplacements massifs de réfugiés et de migrants », publié en 2016, indique ce qui suit: « Le fait de qualifier un déplacement de "massif" dépend moins du nombre absolu de personnes qui se déplacent que du contexte géographique dans lequel il s'opère, de la capacité des États d'accueil d'y faire face et des répercussions de son caractère soudain ou prolongé sur le pays d'accueil » (A/70/59).

² Résolution 71/1 de l'Assemblée générale.

³ Voir A/70/59.

⁴ Sauf indication contraire, le terme « migrants » s'applique aussi dans le présent document aux migrants internationaux. Le Département des affaires économiques et sociales définit comme migrant international toute personne qui vit dans un pays autre que son pays de naissance. Dans les estimations du nombre de migrants internationaux, les réfugiés sont une composante de la catégorie des migrants internationaux.

a) Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) établit une distinction entre les réfugiés (qui sont contraints de quitter leur pays et ont besoin de protection) et les migrants (qui choisissent de quitter leur pays), tout en reconnaissant que ces deux groupes peuvent avoir recours à des passeurs (et des trafiquants): « Les migrants sont fondamentalement différents des réfugiés et ils sont par conséquent traités de façon très différente selon le droit international. Les migrants, en particulier les migrants économiques, choisissent de se déplacer pour améliorer leur qualité de vie. Les réfugiés sont forcés de fuir pour rester en vie ou pour conserver leur liberté »⁵. Le HCR constate cependant que, si la situation des migrants et celle des réfugiés sont différentes, les uns et les autres « utilisent de plus en plus souvent les mêmes routes et les mêmes moyens de transport pour se rendre à l'étranger. Si les personnes composant ces flux migratoires mixtes se trouvent dans l'impossibilité d'entrer légalement dans un pays, elles ont souvent recours à des passeurs. Elles s'engagent alors dans des voyages périlleux, que ce soit par voie terrestre ou maritime, des voyages au cours desquels nombre d'entre elles trouvent la mort »⁶.

b) Selon la définition de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), les flux composites sont envisagés dans le contexte des migrations irrégulières⁷: « Les flux migratoires composites ont pour principales caractéristiques la nature spontanée du mouvement, la multiplicité des facteurs qui en sont à l'origine, et les différents besoins et profils des personnes concernées. Ils ont été définis comme « flux migratoires complexes composés de migrants économiques, de réfugiés, de personnes déplacées et d'autres migrants ». Les mineurs non accompagnés, les migrants environnementaux, les personnes ayant fait l'objet d'un trafic illicite, les victimes de la traite et les migrants bloqués à l'étranger peuvent aussi faire partie d'un flux composite »⁸. De plus, « les motifs de ceux qui quittent leur pays sont divers et peuvent relever de plusieurs catégories, qui sont susceptibles de changer au cours de leur périple et au fil du temps. Le plus souvent, il existe un certain degré de contrainte et de vulnérabilité, soit du fait des conditions dans lesquelles ces personnes ont fui soit du fait des difficultés ou des situations d'exploitation ou de violence qu'elles subissent le long de leur itinéraire »⁹.

c) Le Secrétariat régional sur la migration composite en Afrique du Nord recense les différents types de migrants au sein des flux migratoires mixtes:

- « Les migrants irréguliers (poussés par une incapacité réelle/perçue à prospérer (migrants économiques) ou par leurs aspirations, le désir de regroupement familial, etc. Leurs déplacements sont souvent organisés et menés à bien par des passeurs, même si certains voyagent seuls);
- Les réfugiés et les demandeurs d'asile (migrants forcés);
- Les victimes de la traite des êtres humains (migrants involontaires);

⁵ HCR, *Plan d'action en dix points, version actualisée de 2016* (Genève, 2016). Disponible à l'adresse suivante: www.unhcr.org/the-10-point-plan-in-action.html.

⁶ Voir www.mixedmigrationhub.org/member-agencies/what-mixed-migration-is/.

⁷ Dans le document MC/INF/297, l'OIM estime que « [f]ondamentalement, [les flux composites] concernent fréquemment des flux migratoires de transit, c'est-à-dire des déplacements effectués par des personnes dépourvues des documents nécessaires, qui franchissent des frontières et arrivent à destination de manière non autorisée ».

⁸ Voir MC/INF/294.

⁹ OIM, *IOM Response Plan for the Mediterranean and Beyond* (Genève, 2015), p. 5. Disponible à l'adresse suivante: www.iom.int/sites/default/files/press_release/file/IOM-Response-Plan-for-the-Mediterranean-and-Beyond-Oct2015.pdf.

- Les apatrides;
- Les mineurs non accompagnés, enfants séparés et autres personnes vulnérables »¹⁰.

4. Il convient d'accorder aux différentes catégories de populations mobiles des formes d'attention spécifiques si l'on veut répondre à leurs besoins et garantir leurs droits. En cas de coexistence au sein de flux migratoires mixtes, les préoccupations et les difficultés en la matière sont amplifiées. En outre, les modes de transit utilisés ou les itinéraires suivis qui caractérisent en général les flux mixtes, notamment le recours à des passeurs ou des trafiquants, suscitent de grandes inquiétudes pour la sûreté des migrants. Contrairement aux migrations régulières, pour lesquelles les catégories de populations mobiles sont connues et analysées, dans les mouvements migratoires mixtes, les catégories ne sont ni évidentes ni facilement identifiables, notamment s'agissant des personnes nécessitant une protection en vertu du droit international, telles que les réfugiés et les victimes de la traite, ou d'autres catégories encore. De ce fait, des réfugiés ou des demandeurs d'asile, par exemple, peuvent ne pas jouir de la protection internationale qui leur est due et risquent d'être placés en détention ou déportés, ce qui contrevient aux obligations juridiques de non-refoulement¹¹. En outre, ceux qui ne répondent pas aux critères spécifiques prévus pour bénéficier d'une protection internationale sont confrontés à des problèmes relevant des droits de l'homme et autres propres à leur situation. Bien qu'il existe des distinctions juridiques claires entre ces groupes, tous sont en situation de vulnérabilité, et il faut les aider en appliquant une approche axée sur les droits de l'homme, tout en respectant le principe essentiel de la souveraineté des États. Enfin, lorsque ces déplacements sont de grande ampleur et intenses, ils posent un défi pour des États disposant de capacités souvent limitées s'agissant de garantir des approches adéquates, axées sur les droits de l'homme.

5. La Déclaration de New York vise à donner des indications claires sur la voie à suivre pour résoudre le problème des déplacements. Il s'agit notamment de prévoir une action globale et internationale et des accords sur les engagements, y compris: protéger la sûreté et les droits de tous les réfugiés et de tous les migrants, quel que soit leur statut; d'aider les pays à secourir, à accueillir et à héberger un grand nombre de réfugiés et de migrants; d'intégrer les migrants; de lutter contre la xénophobie et le racisme contre les migrants; d'établir, au moyen d'un processus conduit par l'État, des principes non contraignants et des lignes directrices à caractère volontaire sur le traitement des migrants en situation de vulnérabilité; et de renforcer la gouvernance des migrations de par le monde. À cet effet, les dirigeants mondiaux ont appelé à la formulation d'un pacte mondial sur les réfugiés et d'un pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières. Le premier sera élaboré par le HCR, qui s'inspirera du cadre d'action global pour les réfugiés décrit à l'annexe I de la Déclaration de New York, notamment des mesures ayant pour objectif « d'alléger les pressions exercées sur les pays d'accueil concernés, d'accroître l'autonomie des réfugiés, d'élargir l'accès à des pays tiers et d'aider à créer dans les pays d'origine les conditions nécessaires au retour des réfugiés dans la sécurité et la dignité »¹². Le pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières vise à traiter tous les aspects des migrations internationales, y compris sur le plan humanitaire, du développement, des droits de l'homme et autres et à présenter un cadre exhaustif de coopération internationale sur les migrants et la mobilité

¹⁰ Voir www.regionalmms.org/index.php/about-us/mixed-migration.

¹¹ Pratique selon laquelle un réfugié ou un demandeur d'asile ne doit pas être contraint de retourner dans un pays où il risque de faire l'objet de persécutions.

¹² Voir <http://refugeesmigrants.un.org/refugees-compact>.

des populations, qui sera élaboré par voie de négociation entre les États membres avec l'appui du système des Nations Unies.

6. Le présent document comprend une étude des grandes tendances concernant les flux migratoires mixtes, qui servira de référence à la consultation régionale organisée à titre de préparatif du pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières. Il examine également comment les pays de la région ont fait face aux défis et aux possibilités des migrations mixtes et contient des recommandations à l'intention des pays d'origine, de transit et de destination ainsi que des principales parties prenantes en vue de l'élaboration du pacte mondial pour les migrants et du pacte mondial pour les réfugiés.

II. Les mouvements migratoires mixtes en Asie et dans le Pacifique: études de cas

7. Les mouvements migratoires de divers types n'ont cessé de s'intensifier dans la région Asie-Pacifique depuis les années 1970, notamment à l'intérieur de la région et entre régions. Il s'agit de migrations de grande ampleur de la main-d'œuvre par des voies régulières et dans une moindre mesure de migrations permanentes, mais aussi de diverses formes de migration forcée et involontaire. Ces dernières ont posé des problèmes sur le plan de la protection des droits de l'homme des différentes populations concernées, de la fourniture de services pour répondre à leurs besoins spécifiques et de la coopération en vue de trouver des solutions durables adaptées aux réalités et obligations internationales.

8. Dans les années 1970, en réponse à la série de déplacements massifs de réfugiés en provenance du Viet Nam, du Cambodge et de la République démocratique populaire lao, et à la demande pressante des pays membres de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN), l'ONU a convoqué une réunion internationale lors de laquelle a été adopté le Plan d'action global. Ce Plan s'efforçait de trouver des solutions dans les domaines suivants: le droit des personnes nouvellement arrivées à bénéficier des procédures visant à déterminer leur statut de réfugiés; la réinstallation des personnes jugées comme étant des réfugiés; le rapatriement des autres, à condition que leur sûreté soit garantie et qu'elles ne risquent pas de représailles pour avoir migré de manière irrégulière, une aide à la réintégration étant fournie par le HCR; la simplification des procédures de migration régulière; et la sensibilisation des pays d'origine quant à la nature du Plan. Ce Plan comprenait des engagements interconnectés pris par les pays d'origine et de destination, ainsi que par les pays tiers impliqués dans la réinstallation.

9. Les mouvements migratoires ont depuis gagné en complexité; ils sont motivés par de multiples facteurs et sont parfois de grande ampleur ou très intenses, ce qui met à l'épreuve les communautés touchées par ces flux. Selon les estimations du HCR, la région comprend près de 13,1 millions de demandeurs d'asile, réfugiés, personnes déplacées à l'intérieur de leur pays, apatrides et autres¹³. La nécessité d'accorder une protection internationale reste importante alors que les déplacements continuent ou reprennent et que de nouveaux mouvements migratoires apparaissent, et les questions concernant la distinction entre les réfugiés de bonne foi et les migrants économiques suscitent des préoccupations dans les pays de transit et de destination¹⁴. Par ailleurs, le caractère complexe des flux migratoires mixtes est de plus en plus largement reconnu, qu'il s'agisse du déplacement de personnes qui ne sont pas des réfugiés mais sont néanmoins dans une situation de vulnérabilité analogue ou du

¹³ Voir www.unhcr.org/en-us/asia-and-the-pacific.html.

¹⁴ Bien qu'un pays puisse être simultanément pays d'origine, pays de transit et pays de destination, les termes utilisés ici désignent le statut migratoire principal d'un pays.

développement de réseaux transnationaux visant à faciliter les migrations irrégulières, souvent là où elles font l'objet de restrictions croissantes.

10. L'augmentation récente du nombre de citoyens afghans qui sont rentrés du Pakistan donne un aperçu de la dynamique façonnant les migrations mixtes dans la région et des diverses vulnérabilités auxquelles sont exposés les migrants. En 2016, le nombre de réfugiés enregistrés et de citoyens afghans sans papier qui sont rentrés du Pakistan a augmenté de 108 % par rapport à l'année précédente, sous l'effet de divers facteurs¹⁵. Beaucoup de ces rapatriés vivaient hors de l'Afghanistan depuis des décennies et avaient besoin d'une aide à l'arrivée en vue de leur réintégration dans un pays en proie à un conflit généralisé et aux déplacements. En dépit de leur profil et de leurs besoins de protection similaires, les réfugiés enregistrés et les rapatriés sans papier ont été traités de manière différente: alors que les premiers ont eu le droit à une prime de réinstallation en espèces, les seconds n'ont reçu qu'une aide humanitaire sommaire à la frontière. Cette inégalité de traitement souligne les difficultés rencontrées par les pays devant faire face à des flux migratoires mixtes importants pour répondre aux besoins des divers groupes de migrants.

11. Ailleurs dans la région, les mouvements migratoires de grande ampleur ont été dictés aussi bien par les conflits que par des facteurs économiques, ainsi que par les possibilités d'emploi offertes dans les pays voisins en voie de développement rapide. Les flux migratoires constatés en Asie du Sud-Est et ailleurs, par exemple, s'expliquent par ces facteurs conjugués.

12. Les difficultés présentées par ces situations ont été mises en évidence en mai et juin 2015, lorsque 5 000 personnes environ en provenance du Myanmar et du Bangladesh ont été abandonnées en mer par des passeurs. Plusieurs pays ont refusé qu'elles entrent sur leur territoire et au moins 70 migrants ont péri¹⁶. Plusieurs réunions ont été tenues pour étudier la situation. Le Gouvernement thaïlandais a convoqué une réunion spéciale sur la migration irrégulière dans l'océan Indien, le 29 mai 2015, afin de mobiliser la coopération internationale pour résoudre la crise; à l'issue de cette réunion, 17 propositions et recommandations sur la voie à suivre ont été formulées, parmi lesquelles:

- a) La nécessité d'adopter des mesures à l'échelle régionale;
- b) L'intensification des opérations de recherche et sauvetage;
- c) L'étude des possibilités de prévoir les points de débarquement et d'harmoniser les dispositions d'accueil des rescapés;
- d) L'accès du HCR et de l'OIM aux migrants;
- e) Les procédures de sélection destinées à déterminer les besoins de protection, l'accent étant mis sur les groupes vulnérables;
- f) Le renforcement du mécanisme de partage de l'information à l'appui des opérations de sauvetage;
- g) La création d'une équipe spéciale mixte pour appuyer les opérations;
- h) Le soutien apporté par la communauté internationale;
- i) Le renforcement du cadre réglementaire pour lutter contre les réseaux de passeurs et de trafiquants, notamment en désignant des

¹⁵ OIM, *Return of Undocumented Afghans from Pakistan and Iran: 2016 Overview* (Genève, 2016). Disponible à l'adresse suivante: http://afghanistan.iom.int/sites/default/files/Reports/iom_afghanistan_-_return_of_undocumented_afghans_from_pakistan_and_iran_-_2016_overview.pdf.

¹⁶ Voir <https://unhcr.atavist.com/mmm2015>.

coordonnateurs, en menant des activités, en créant des équipes d'enquête et en mettant en commun les données;

j) La mise en place de procédures de recrutement transparentes et efficaces à l'intention des travailleurs migrants;

k) Des campagnes d'information sur les migrations irrégulières;

l) L'amélioration des voies de migration légales, abordables et sûres;

m) L'apport de solutions aux causes des migrations, notamment s'agissant du développement économique et du respect des droits de l'homme et de l'accès adéquat des populations aux droits et services fondamentaux¹⁷.

13. Une deuxième réunion a été tenue le 4 décembre 2015 pour tirer parti de l'élan donné par la première. À cette occasion, l'OIM, le HCR et l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) ont présenté une proposition commune sur les interventions rapides aux crises qui se poseraient à l'avenir. Cette proposition a été mise en application lors d'un exercice de simulation organisé par l'Équipe spéciale sur la planification et la préparation en cas d'urgence créée au titre du Processus de Bali en janvier 2017. L'ASEAN a en outre convoqué une réunion ministérielle extraordinaire sur la criminalité transnationale concernant les mouvements de population irréguliers en Asie du Sud-Est, qui s'est tenue à Kuala Lumpur le 2 juillet 2015. À l'issue de cette réunion, un fonds d'affectation spéciale a notamment été créé à l'appui de l'action humanitaire et des secours. Ainsi, une action régionale destinée à faire face aux mouvements migratoires mixtes commence à se dessiner.

14. Les mouvements migratoires mixtes à travers la Turquie à destination de l'Europe illustrent eux aussi les défis qui se posent aux pays de la région. De par leur ampleur, les migrations mixtes suivant l'itinéraire passant par la Turquie ont exercé une énorme pression sur les pays concernés. En 2015, une nette augmentation du nombre de ressortissants de pays générateurs de réfugiés entrant en Europe par des voies irrégulières en passant par la Turquie a été enregistrée: de 43 500 en 2014¹⁸, il est passé à plus de 856 732 en 2015. Ces flux étaient le plus souvent composés de nationaux afghans, irakiens ou syriens. Le nombre de personnes passant par la Turquie a diminué en 2016, tout en restant élevé (plus de 171 785¹⁹). Outre le volume de migrants, la nature composite de ces flux ajoute à la complexité. Les flux migratoires comprenaient un grand nombre de familles avec enfants, des enfants non accompagnés ou séparés de leur famille, des femmes seules ou enceintes, des personnes âgées ainsi que des malades et des blessés. Ces groupes vulnérables, notamment au sein de populations mobiles, demeurent souvent invisibles en cas de crise et ne peuvent pas bénéficier d'une assistance. La vulnérabilité perdure tout au long du processus migratoire, du pays d'origine au pays de destination finale, en passant par le pays de transit (où le séjour dure parfois longtemps). Ces longueurs retardent les solutions et posent de nouvelles difficultés aux migrants qui ne savent plus que faire pour avoir un revenu et bénéficier des services essentiels. Grâce aux efforts de coopération visant à remédier à la situation de ces populations, des possibilités de réinstallation ont été offertes aux personnes réfugiées en Turquie, en échange cependant du retour des migrants en situation irrégulière dont les demandes d'asile avaient été rejetées par la Grèce.

¹⁷ Voir www.mfa.go.th/main/en/media-center/14/56880-Summary-Special-Meeting-on-Irregular-Migration-in.html.

¹⁸ HCR, *The sea route to Europe: The Mediterranean passage in the age of refugees* (Genève, 2015). Disponible à l'adresse suivante: www.unhcr.org/5592bd059.html.

¹⁹ HCR, *Dead and Missing at Sea* (Genève, 2016). Disponible à l'adresse suivante: <http://data2.unhcr.org/en/documents/download/56288>.

15. Il est vraisemblable que ces flux complexes ne feront que s'intensifier. Le problème émergent des changements climatiques compliquera probablement encore plus la situation et l'exacerbera, non seulement du fait des catastrophes naturelles mais aussi dans le cadre des efforts visant à renforcer la résilience. Le cas des petits pays insulaires et des atolls du Pacifique est particulièrement préoccupant.

16. La situation des migrants frappés par une crise dans leur pays de destination, en cas de conflit ou de catastrophe par exemple, est elle aussi de plus en plus préoccupante. Ainsi, en 2011, il a fallu évacuer et rapatrier les travailleurs migrants originaires de l'Asie et du Pacifique se trouvant en Libye pendant la guerre civile. Le séisme qui a frappé le Japon en 2011 a là encore mis en évidence qu'il importait d'aider les communautés de migrants en cas de catastrophe naturelle.

Des préoccupations récurrentes ou émergentes ?

17. Bien que des institutions, lois et politiques relatives aux migrations soient en place en de nombreux endroits de la région ou soient prévues dans d'autres, certaines difficultés continuent de se poser. De nombreux pays ont offert un soutien considérable aux migrants en situation de vulnérabilité, notamment en accueillant de grandes populations de réfugiés, souvent pendant plusieurs décennies, et en renforçant la coopération entre États pour faire face aux mouvements migratoires mixtes. Il n'existe toutefois pas de cadres juridiques qui permettraient aux pays de traiter ces flux avec efficacité et conformément aux meilleures pratiques internationales — notamment s'agissant d'assurer la protection nécessaire de groupes bien définis, tels que les réfugiés et les victimes de la traite, et de garantir que tous les migrants, quel que soit leur statut, bénéficient d'une approche fondée et axée sur les droits. Des solutions ponctuelles sont appliquées, ce qui peut se justifier dans certaines situations mais ne contribue pas nécessairement à constituer un ensemble de pratiques cohérent.

18. Ces carences s'expliquent en partie par le fait que la Convention relative au statut des réfugiés et son Protocole n'ont pas été transposés dans la législation nationale des pays de l'Asie et du Pacifique. Ces instruments donnent une définition du statut de réfugié et codifient le principe fondamental du non-refoulement des réfugiés. Ils ont été ratifiés par 25 pays de la région, mais d'autres, pourtant concernés au premier chef par les flux migratoires mixtes (tels que le Bangladesh, l'Indonésie, la Malaisie, le Pakistan et la Thaïlande) ne l'ont pas encore fait. En pratique, ces pays ont souvent fait preuve d'une incroyable solidarité et ont accueilli un très grand nombre de réfugiés ou d'autres catégories de population, leur offrant ainsi la sécurité et la possibilité de se réinstaller à terme dans un pays tiers. Toutefois, dans ces pays, le statut de réfugié n'étant pas inscrit dans le droit national, la situation juridique des réfugiés dûment reconnus reste précaire. De même, le Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, qui vient s'ajouter à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée et qui appelle à protéger les victimes de la traite, n'a été ratifié que par 32 des 53 États membres de la CESAP, ce qui limite l'application des mesures qu'il contient.

19. Compte tenu du manque de dispositions juridiques en faveur des catégories de personnes qui, selon le droit international, doivent bénéficier d'une protection particulière, les migrants qui arrivent au sein de flux migratoires mixtes sont souvent menacés de mise en détention et de déportation. Outre le fait que les déportations n'ont qu'une valeur dissuasive limitée, on peut s'interroger sur la conformité de ces pratiques avec les dispositions interdisant le refoulement et sur les difficultés posées par la réintégration des migrants déportés dans leur pays natal.

20. Si le champ d'application limité des cadres existants prévoyant la protection internationale des réfugiés et des victimes de la traite n'aide guère à faire face aux flux composites, la nécessité de compléter ces cadres en redoublant d'efforts pour protéger tous les migrants en situation de vulnérabilité, y compris ceux qui n'appartiennent pas aux catégories précitées, est néanmoins de plus en plus largement admise. Bon nombre des migrants exposés à la violence, à l'exploitation et aux mauvais traitements ne sont ni des réfugiés ni des victimes de la traite au sens des définitions existantes. L'expression « migrant en situation de vulnérabilité » n'est pas clairement définie, pas plus que le degré de protection et d'aide qu'il convient d'accorder à ces personnes; il subsiste donc un écart entre la protection dont bénéficient les catégories de migrants reconnues et celle accordée aux autres personnes, même si elles sont exposées à la violence, à l'exploitation et aux mauvais traitements ou si leurs droits sont bafoués.

21. Pour remédier à cette différence de traitement, on s'efforce de formuler une définition plus complète de la vulnérabilité, pour compléter l'accent mis sur les catégories de migrants bénéficiant d'une protection et sur l'appartenance des migrants à un groupe particulier, en tenant compte plus largement des facteurs qui ont contribué à la vulnérabilité d'un migrant donné ou d'un groupe de migrants, ainsi que des ressources et des capacités que ces migrants peuvent eux-mêmes mobiliser pour lutter contre leur vulnérabilité ou y échapper. Ces critères seraient appliqués à tous les stades du processus de migration, quelle que soit la situation. Dans cet esprit, l'une des définitions proposées englobe le risque d'être exposé à la violence, à l'exploitation et aux mauvais traitements et de voir ses droits bafoués au cours du processus migratoire (au départ, en transit et à l'arrivée), risque qui n'est pas nécessairement prédéterminé mais résulte plutôt d'une conjugaison de facteurs tels que les capacités individuelles, le contexte social, économique et politique des pays d'origine ou de transit, ainsi que d'éléments externes qui perturbent la vie des migrants et leur milieu. Cette acception plus large pourrait aider à mettre en place des dispositifs d'intervention appropriés²⁰.

22. En raison de leurs vulnérabilités, les migrants au sein de flux composites de grande ampleur et les nouveaux arrivants ont souvent besoin d'une aide humanitaire importante, surtout s'ils ont rencontré des dangers au cours de leur périple. Outre qu'ils ont risqué la mort lors des traversées en mer et sur terre, les migrants vivent souvent dans des conditions difficiles, où l'exposition intense aux éléments est aggravée par l'accès très limité au minimum nécessaire pour la survie; ils sont souvent placés en détention dans de mauvaises conditions; ils peuvent être en butte à la xénophobie; et ils peuvent être confrontés à la violence, à l'exploitation et aux mauvais traitements, voire être torturés par les passeurs

²⁰ Vincent Houver, Directeur adjoint du Département des opérations et des situations d'urgence de l'Organisation internationale pour les migrations, « Setting the scene », déclaration à l'occasion du Dialogue International sur la migration 2017: Comprendre les vulnérabilités des migrants: une approche axée sur les solutions dans la perspective d'un pacte mondial permettant de réduire les vulnérabilités et d'autonomiser les migrants, Genève, 18 juillet 2017. Disponible à l'adresse suivante: www.iom.int/stes/default/files/our_work/ICP/IDM/2017_IDM/setting%20the%20scene%20IDMDOE%20-%20final.pdf.

ou les trafiquants. Les femmes et les enfants sont particulièrement exposés au risque de violence sexiste et aux agressions et à l'exploitation sexuelles.

23. Ces migrants en situation de vulnérabilité ont souvent besoin de services: dans le cas des enfants non accompagnés, par exemple, il faut retrouver leur famille, les héberger, dispenser des soins aux malades et les orienter vers d'autres établissements médicaux, offrir un soutien psychosocial et d'autres formes d'assistance spécialisée. Le nombre de nouveaux arrivants peut aussi poser des difficultés aux pays qui disposent effectivement de mesures permettant de déterminer le statut de réfugié mais ont besoin d'aide pour repérer ceux qui doivent être protégés et pour les diriger vers les services compétents. Enfin, une aide est nécessaire pour garantir que le retour au pays de ceux ne devant pas bénéficier d'une protection s'effectue dans un esprit d'humanité et de manière ordonnée, des dispositions étant notamment prises pour les aider à se réintégrer.

24. Les migrants considérés comme devant bénéficier d'une protection peuvent être confrontés à des difficultés durables dans le pays d'accueil, sur le plan notamment de l'autosuffisance. Ils doivent avoir accès aux services de santé, à la protection sociale et à l'emploi pour devenir autonomes et être en mesure d'exercer leurs talents et leurs compétences, ce qui leur permettra de contribuer à leur pays d'accueil, chose impossible s'ils ne sont pas autorisés légalement à travailler.

III. La gouvernance des migrations: traiter les flux migratoires mixtes

25. La plupart des pays de la région Asie-Pacifique ont une grande expérience des migrations internationales. Au fil des ans, de nombreux gouvernements ont mis en place des institutions et des politiques destinées à gérer les divers aspects des migrations internationales. Alors que les cadres de gouvernance des migrations étaient autrefois généralement propres à un pays donné, on s'efforce depuis les années 1990 de prendre des dispositions à titre multilatéral.

26. Lorsqu'ils prennent des mesures, les gouvernements devraient se reporter aux instruments internationaux relatifs aux migrations, qu'il s'agisse des conventions ayant force obligatoire adoptées sur le plan international ou des lignes directrices non contraignantes.

27. Les conventions portant sur les droits de l'homme sont des textes essentiels pour traiter les migrations mixtes et la situation des migrants vulnérables. En effet, toutes les formes de protection décrites dans ces conventions s'appliquent aussi aux migrants, quel que soit leur statut. Les États sont donc tenus de prendre des mesures fondées sur la promotion, la protection et le respect des droits de tous les migrants visés par ces conventions. En ce qui concerne les lignes directrices sur ce sujet, il convient de citer les *Principes et directives recommandés sur les droits de l'homme aux frontières internationales* élaborés par le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme et le rapport du Haut-Commissaire sur la promotion et la protection des droits de l'homme des migrants dans le contexte des déplacements massifs²¹.

²¹ Voir A/HRC/33/67.

28. En réponse aux mouvements migratoires composites, le HCR a élaboré un Plan d'action en dix points sur la protection des réfugiés et les migrations mixtes, destiné à donner des directives aux gouvernements et autres parties prenantes sur les moyens d'inclure la protection dans les politiques migratoires et d'améliorer leurs opérations d'intervention. Le document intitulé *La protection des réfugiés et les mouvements migratoires mixtes: un plan d'action en dix points* énonce les bonnes pratiques et illustre par des exemples les dispositions prises par les gouvernements et les organisations pour appliquer les directives. Ce Plan d'action en dix points énumère des suggestions dans les domaines suivants²²:

- a) Coopération entre partenaires clés;
- b) Collecte et analyse de données exactes disponibles en temps voulu;
- c) Systèmes d'accès permettant la protection;
- d) Mesures d'accueil pour répondre aux besoins élémentaires;
- e) Mécanismes de sélection des demandeurs d'asile et autres migrants ayant des besoins particuliers et procédures d'orientation;
- f) Procédures et processus différenciés applicables aux différentes catégories de nouveaux arrivants au sein de mouvements mixtes;
- g) Solutions pour les réfugiés, notamment les solutions durables traditionnelles, et possibilités complémentaires permettant aux migrants de bénéficier d'une protection et d'opportunités;
- h) Gestion des mouvements secondaires grâce au renforcement des capacités de protection dans le premier pays d'asile et à l'harmonisation des procédures de demande d'asile et de la protection, et amélioration de la coopération;
- i) Mesures relatives au retour pour les non-réfugiés et autres possibilités pour les migrants, l'accent étant mis sur le respect du principe de non-refoulement et du retour dans la sécurité et la dignité; la promotion des retours volontaires et durables et l'assistance à cet effet; et le retour des personnes ayant des besoins particuliers mais qui n'ont pas le statut de réfugiés (par exemple, les victimes de la traite ou les enfants);
- j) Stratégie d'information visant à faire connaître les mouvements mixtes et à sensibiliser à ce sujet.

29. Le Cadre de gouvernance des migrations établi par l'OIM en 2015 offre aux gouvernements un modèle similaire pour répondre aux flux migratoires et mixtes complexes, en définissant une approche globale, synthétique et pratique de la gouvernance des migrations. Il indique notamment brièvement ce qui constitue la meilleure approche de la gouvernance des migrations permettant à un État de déterminer ses besoins dans ce domaine en fonction d'une situation donnée. Il énonce trois principes et trois objectifs qui visent à garantir la bonne gouvernance des migrations, à créer des partenariats, à respecter les droits des migrants et à favoriser le bien-être socioéconomique des migrants et de la société.

²² Les bonnes pratiques appliquées dans la région Asie-Pacifique sont indiquées dans le Plan (Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, *Plan d'action en dix points, version actualisée en 2016* (Genève, 2016). Disponible à l'adresse suivante: www.unhcr.org/the-10-point-plan-in-action.html.

30. Ce Cadre de gouvernance des migrations est complété par le Cadre opérationnel en cas de crise migratoire, élaboré en 2012, qui porte à la fois sur les activités humanitaires et sur les activités de gestion des migrations. Ce Cadre, qui s'appuie sur le droit humanitaire international et les droits de l'homme, ainsi que sur les principes humanitaires, vise à appuyer les systèmes internationaux existants et est conçu de manière à s'adapter à l'approche modulaire du Comité permanent interorganisations et au régime international de protection des réfugiés. Il recense également les difficultés et les possibilités liées aux migrations dans les domaines de la préparation et du renforcement de la résilience, de la consolidation de la paix, de la réforme du secteur de la sécurité, et pendant la phase de transition allant du redressement après une crise au développement à long terme.

31. En ce qui concerne les situations de déplacement prolongé, qui mettent à l'épreuve les solutions durables traditionnelles, les États membres de l'OIM ont adopté le Cadre de résolution progressive des situations de déplacement, qui a pour objet d'encadrer la dynamique des migrations forcées dans toute leur complexité ainsi que d'appuyer les efforts visant à apporter des solutions progressives. Ce Cadre préconise une approche inclusive fondée sur la résilience et des stratégies de mobilité propices à la résolution des déplacements, parallèlement à la mise en place de filets de sécurité pour éviter d'éventuels effets négatifs. Plus précisément, les principales fonctions du Cadre sont les suivantes: identifier et renforcer les capacités de réaction, qui sont affaiblies en cas de déplacement; favoriser l'autonomie en faisant face aux conséquences à long terme des déplacements; et faciliter la mise en place d'environnements porteurs pour s'attaquer aux causes profondes des crises et des déplacements.

32. Dans leurs efforts pour assurer une protection, l'OIM et le HCR ont défini des modes opératoires standard communs permettant de mieux protéger les victimes de la traite et de leur venir en aide. Ces procédures sont également à la base de la coopération entre les deux organisations s'agissant de l'orientation des demandeurs d'asile.

33. De plus, en 2007, la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge a lancé une initiative stratégique dans le domaine de l'aide humanitaire et de la protection des migrants, quel que soit leur statut juridique, en vue de l'adoption par ces sociétés nationales d'une politique globale sur les migrations.

34. Les crises répétées et le perfectionnement des interventions – et plus important encore, la meilleure préparation à gérer des crises similaires dues aux conflits ou aux catastrophes naturelles – ont amené les Philippines et les États-Unis d'Amérique à diriger conjointement l'initiative Migrants dans les pays en crise. Sur la base de consultations menées au début de 2014, des principes, directives et pratiques à caractère non contraignant ont été établis dans le cadre de l'initiative en 2016, en vue de définir les rôles et responsabilités des différentes parties prenantes (États, employeurs du secteur privé, organisations de la société civile et organisations internationales) à l'égard des migrants dans les pays en crise, et de donner des conseils concrets sur la préparation.

A. Processus consultatifs régionaux

35. Les processus consultatifs régionaux, définis comme des enceintes de discussion et de partage d'informations restreintes, ouvertes aux États qui souhaitent promouvoir la coopération dans le domaine de la migration²³, se sont multipliés dans la région Asie-Pacifique depuis les années 1990, en raison des intérêts communs et de la nécessité de trouver des solutions à des problèmes dépassant les capacités nationales. En sus de resserrer les liens entre gouvernements et organisations internationales, ils favorisent la participation des organisations de la société civile et d'autres parties prenantes.

36. En tant que plateforme consacrée aux questions de migration, ces processus sont fondés sur des discussions informelles et non contraignantes qui ont contribué à la création de réseaux, favorisé la confiance entre des États qui pourraient autrement avoir des points de vue divergents sur la conduite à tenir face aux migrations et renforcé les capacités de modifier les lois et politiques au niveau national et régional. Compte tenu des défis posés par les migrations mixtes dans de nombreux pays, ces processus constituent une instance de délibération particulièrement utile sur divers thèmes, tout en permettant de catalyser l'action pour faire face aux flux composites.

37. Par exemple, le Processus de Bali sur le trafic de migrants, la traite des personnes et la criminalité transnationale qui y est associée est une instance de concertation, de partage de l'information et de coopération pratique regroupant 48 États membres (presque tous les membres de la CESAP, à l'exception des pays de l'Asie du Nord et centrale), des pays observateurs ainsi que l'OIM, le HCR et l'ONUDC. En 2016, les membres du Processus de Bali ont adopté une déclaration ministérielle dans laquelle ils ont reconnu l'ampleur des migrations irrégulières et la nécessité d'une action concertée reposant sur les principes du partage des obligations et de la responsabilité collective; réaffirmé leur engagement à l'égard de leur obligations juridiques internationales respectives; et encouragé les membres à identifier les migrants, les victimes de la traite des êtres humains, les clandestins, les demandeurs d'asile et les réfugiés et à garantir leur sécurité et leur protection, tout en répondant aux besoins des groupes vulnérables, notamment les femmes et les enfants, et en tenant compte des législations nationales et de la situation de chaque pays; il s'agissait notamment d'accorder une protection à ceux y ayant droit, conformément aux instruments juridiques internationaux pertinents, et de respecter strictement dans tous les cas le principe de non-refoulement. Dans cette Déclaration, les pays appelaient aussi à l'identification des migrants devant être protégés; à l'accès des organisations internationales aux migrants; à l'application de solutions autres que la mise en détention des migrants en situation de vulnérabilité; à la lutte contre les facteurs des migrations mixtes; à la prise de sanctions à l'égard des trafiquants et des passeurs; à des solutions globales et durables pour maîtriser les flux migratoires mixtes; à des actions collectives pour s'attaquer aux défis associés aux flux migratoires mixtes; au retour en temps opportun, dans la sûreté et la dignité, de ceux ne pouvant bénéficier de la protection internationale; et à la mise en place de voies légales de migration de la main-d'œuvre²⁴. De plus, le Processus de Bali prévoit le renforcement des capacités des pays dans des

²³ OIM, « Regional Inter-State Consultation Mechanisms on Migration: Approaches, recent Activities and Implications for Global Governance of Migration », série Recherche sur la migration, numéro 45, (Genève, 2013). Disponible à l'adresse suivante: http://publications.iom.int/system/files/pdf/mrs45_en_10may2013.pdf.

²⁴ Processus de Bali, Déclaration de Bali sur le trafic de migrants, la traite des personnes et la criminalité transnationale qui y est associée. Disponible à l'adresse suivante: www.baliprocess.net/UserFiles/baliprocess/File/Bali%20Declaration%20on%20People%20Smuggling%20Trafficking%20in%20Persons%20and%20Related%20Transnational%20Crime%2016%20281%29.pdf.

domaines tels que l'identification et la protection des victimes de la traite, à l'aide de directives de politique générale et d'ateliers de formation.

38. Le Processus d'Almaty sur la protection des réfugiés et la migration internationale, qui rassemble sept pays, est un processus consultatif régional établi en 2013 pour s'attaquer aux multiples défis posés par la dynamique complexe des migrations et les flux migratoires mixtes en Asie centrale et dans le reste de la région de manière coordonnée et concertée²⁵. Le Processus d'Almaty prône la concertation constante et le partage de l'information sur les questions de migration et les problèmes liés à la protection des réfugiés (migrations irrégulières, traite des êtres humains, vulnérabilités des migrants, intégration des migrants, mobilité des populations et droits de l'homme des migrants). Les pays membres sont les suivants: Afghanistan, Azerbaïdjan, Kazakhstan, Kirghizistan, Tadjikistan, Turkménistan et Turquie. D'autres pays de la région ainsi que des organisations internationales et de la société civile ont été invités à participer aux réunions du Processus d'Almaty sur une base ponctuelle.

B. Organisations régionales

39. La Vision de la Communauté de l'ASEAN à l'horizon 2025 comprend plusieurs grands points sur les migrations dans ses différents volets, notamment sur les migrations irrégulières, le trafic de migrants, la traite des êtres humains, les migrations de main-d'œuvre, l'appui aux migrants vulnérables et la gestion des déplacements en cas de catastrophe naturelle. Dernièrement, la Convention de l'ASEAN contre la traite des êtres humains, en particulier des femmes et des enfants, a été signée par les dirigeants de l'ASEAN lors du vingt-septième Sommet, tenu à Kuala Lumpur en novembre 2015, et est entrée en vigueur le 8 mars 2017. Alignée sur le modèle du Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, lequel complète la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, ladite Convention vise notamment à renforcer la coopération pour prévenir et punir la traite, s'attaquer aux facteurs qui la favorisent et protéger les victimes de la traite. La Déclaration de l'ASEAN pour la protection et la promotion des droits des travailleurs migrants est elle aussi importante, dans la mesure où elle a pour principal objet d'encadrer la promotion des droits des migrants, même si elle concerne surtout les travailleurs migrants. Cette Déclaration énonce notamment que les pays d'accueil et les pays d'origine doivent prendre en considération les droits élémentaires et la dignité des travailleurs migrants et des membres de leur famille résidant sur leur territoire, sans que cela n'aïlle à l'encontre des lois, règlements et politiques de l'État d'accueil²⁶. La Déclaration demandait en outre l'élaboration d'un instrument de l'ASEAN sur la protection et la promotion des droits des travailleurs migrants, lequel est en cours de négociation.

40. En 2016, dans la Déclaration du Sommet de l'Asie de l'Est sur le renforcement de l'action en faveur des migrants en cas de crise et contre la traite des êtres humains, les États membres de l'ASEAN ont de nouveau souligné la nécessité de protéger les victimes de la traite et autres migrants en crise et de leur accorder un appui. Cette Déclaration constate avec préoccupation les déplacements massifs de populations à l'échelle mondiale induits par les conflits et les crises, y compris le grand nombre de femmes et d'enfants déplacés, ainsi que les pertes tragiques de vie humaine en mer, la violence et l'exploitation des personnes, notamment celles en situation de vulnérabilité, par les passeurs et les

²⁵ Voir www.iom.int/almaty-process.

²⁶ ASEAN, Déclaration pour la protection et la promotion des droits des travailleurs migrants. Disponible à l'adresse suivante: www.ilo.org/dyn/migpractice/docs/117/Declaration.pdf.

trafiquants ou leurs complices²⁷. La Déclaration appelle en outre à un renforcement de la coopération et à l'amélioration de la préparation aux situations de crise et de l'action visant à aider les victimes de la traite ou les migrants se trouvant dans des pays en proie à un conflit ou à une catastrophe naturelle.

41. Les États membres de l'Association sud-asiatique de coopération régionale (SAARC) ont adopté en 2002 la Convention sur la prévention et l'élimination de la traite des femmes et des enfants aux fins de la prostitution, qui est entrée en vigueur en 2006. En dépit de son importance à l'époque, cette Convention ne cadre pas avec les efforts plus vastes de lutte contre la traite, car elle contient des définitions restrictives (limitant l'objet de la traite à la prostitution) et ne prévoit pas d'approche fondée sur les droits ni de mécanisme d'application. Dernièrement, les États membres de la SAARC ont adopté la Déclaration de Katmandou visant à renforcer la coopération sur les migrations de main-d'œuvre aux fins d'assurer la protection des travailleurs migrants.

C. Les migrations mixtes dans la région Asie-Pacifique: la voie à suivre

42. Les diverses expériences de la région en matière de migrations et de leur gouvernance donnent une idée des éléments positifs et des problèmes à résoudre pour parvenir à relever les défis associés aux mouvements migratoires mixtes. Dans de nombreux cas, les États ont fait preuve d'une solidarité exceptionnelle à l'égard des migrants au sein de flux migratoires mixtes; des pays comme le Pakistan, la République islamique d'Iran, la Thaïlande et la Turquie ont accueilli un grand nombre de migrants et de réfugiés ayant besoin d'une protection durable, allant souvent au-delà des obligations qui leur incombent en vertu du droit international.

43. De plus, la gouvernance des migrations va désormais au-delà du cadre national et les acteurs non étatiques peuvent faire valoir leur point de vue, ce qui constitue une évolution encourageante. Forts de l'aide d'organisations internationales telles que l'OIM et le HCR, les pays ont mis en place ensemble des mesures exhaustives pour traiter les mouvements migratoires mixtes. Les organisations de la société civile ont été les premières à préconiser la protection des droits des migrants au sein de diverses instances. Au fil des années, des réseaux régionaux d'organisations de la société civile ont été créés, parmi lesquels le Forum des migrants en Asie et le Réseau Asie-Pacifique pour les droits des réfugiés, pour mettre des programmes et des services à la disposition des migrants. Les organisations internationales appuient les processus consultatifs régionaux, ce qui contribue de manière utile à concilier les positions des pays d'accueil et des pays de destination, qui resteraient sinon conflictuelles.

44. Toutefois, des difficultés subsistent. En particulier, le respect du principe de souveraineté des États et les considérations liées à la sûreté de l'État ne s'accompagnent pas du respect par les États de leurs obligations dans le domaine des droits de l'homme. Comme indiqué plus haut, les antécédents de la région en matière de ratification des instruments internationaux portant sur les réfugiés, les migrations et la main-d'œuvre ne sont guère encourageants, du fait de la réticence persistante de nombreux pays à reconnaître dans leur législation la protection des droits de l'homme de tous les migrants, quel que soit leur statut.

²⁷ Voir www.interpol.int/Media/Files/INTERPOL-Expertise/EU-ASEAN-Programme/ASEAN-Convention-Against-Trafficking-in-Persons-2015.

45. Les États de la région ont également hésité à mettre en place un cadre régional pour faire face aux déplacements massifs de migrants, de réfugiés et de demandeurs d'asile. La Convention de l'Organisation de l'unité africaine régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique, adoptée en 1969, est le premier instrument juridique régional contraignant du monde en développement sur le sujet. Les pays de l'Amérique latine disposent de la Déclaration de Carthagène de 1984 sur les réfugiés, qui est non contraignante. Les organisations sous-régionales de l'Asie et du Pacifique n'ont toutefois pas adopté d'accords analogues. Par exemple, si l'ASEAN a pu travailler avec la communauté internationale à la formulation du Plan d'action global pour les réfugiés indochinois, ces efforts ne se sont pas traduits par une augmentation du nombre de ratifications de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, pas plus qu'à l'élaboration d'un cadre plus large prévoyant le resserrement de la coopération en cas de crise à l'avenir. De ce fait, les migrants et les réfugiés au sein des flux mixtes restent dans une situation précaire et risquent trop souvent la mise en détention et le refoulement.

46. À l'exception de ce qui est prévu dans les Conventions de l'ASEAN et de la SAARC relatives à la traite, l'application des dispositions portant sur la coopération entre les pays de la région Asie-Pacifique est volontaire et non contraignante. Des accords bilatéraux ont été conclus entre des pays de la région, mais le plus souvent, ils ne comprennent pas de dispositions relatives aux droits des migrants; ils portent principalement sur l'accès des pays d'origine au marché du travail ou sur l'accès des pays de destination à la main-d'œuvre.

47. Les annexes I et II de la Déclaration de New York contiennent des recommandations sur la voie à suivre pour surmonter les problèmes posés par les flux migratoires mixtes et les complexités induites par la distinction établie entre les catégories de population en déplacement, alors que souvent celles-ci se chevauchent ou se recoupent. En vue de faire avancer les négociations relatives au pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières, les recommandations ci-dessous pourraient être examinées s'agissant des migrations mixtes:

a) Les actions en réponse aux migrations mixtes doivent être centrées sur les droits de l'homme. Cette approche axée sur les droits de l'homme doit prévoir d'apporter en priorité, en fonction des besoins, aide et protection à tous les migrants vulnérables, quel que soit leur statut, le long des couloirs de migration. La coopération entre pays et régions, ainsi que des approches multilatérales en matière de recherche et sauvetage (sur terre et en mer) sont nécessaires pour repérer les migrants perdus, disparus ou blessés. Par la suite, il convient de porter secours aux populations dans le besoin, ce qui va de l'aide élémentaire à la survie aux soins médicaux complexes pour ceux qui sont gravement malades ou blessés, en passant par l'accomplissement rapide des formalités pour les populations en attente d'une solution durable;

b) Parallèlement à ce qui précède, il convient de mettre en place les procédures et lois, les capacités infrastructurelles, les ressources humaines et le matériel nécessaires pour faire face comme il convient aux flux migratoires mixtes soudains. Il s'agit notamment des procédures d'urgence pour le recensement, la collecte de l'information et la gestion de l'identité; la vérification des documents; et la création et la gestion de camps provisoires aux postes frontières. Il faut également prendre des dispositions pour mettre en place des infrastructures (routes, camps provisoires/abris adéquats, bâtiments, locaux et équipement de bureau, électricité et communications). Enfin, il faut prévoir des ressources humaines et dispenser une formation à l'intention des spécialistes de la sécurité, de la santé publique et des problèmes médicaux qui touchent les migrants, de la traite et du trafic d'êtres humains, des droits de l'homme, de la

recherche et du sauvetage et des procédures de vérification des passeports, d'enregistrement et de contrôle des passagers;

c) Il convient également d'élargir l'accès à des migrations sûres et régulières et de diversifier les modes de migrations aux fins de migrations sûres, ordonnées et dignes. Les gouvernements devraient s'employer à ouvrir des voies de migrations régulières à tous les niveaux de compétences en fonction des besoins du marché du travail et de la situation démographique du pays de destination; améliorer les possibilités de regroupement familial et d'éducation à l'étranger; promouvoir la mise en place de solutions en remplacement des migrations dangereuses; accélérer les procédures; et avertir clairement des risques associés aux migrations irrégulières, avec des exemples précis;

d) Les pays devraient ratifier toutes les conventions pertinentes, notamment la Convention relative au statut des réfugiés et le Protocole y relatif; le Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants; le Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer; et la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, et transposer les dispositions de ces instruments dans leur législation nationale;

e) Étant donné que la région Asie-Pacifique ne dispose pas de cadre relatif aux réfugiés, le cadre d'action global pour les réfugiés figurant à l'annexe I de la Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants pourrait être un modèle très utile. Il serait bon de cerner les points de convergence entre la pratique et les orientations données dans ce document, et de réfléchir à la conduite à tenir pour aller de l'avant; il faudrait aussi repérer les divergences et examiner à ce titre les facteurs en cause;

f) Les migrations irrégulières sont une réalité dans la région, et il conviendrait de tenir compte des recommandations figurant à l'annexe II de la Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants, qui visent à réduire l'incidence et l'impact des migrations irrégulières. Il faudrait aussi étudier les politiques relatives à la régularisation du statut des migrants en situation irrégulière et reprendre les recommandations formulées au titre d'initiatives antérieures ou existantes dans la région, notamment par des entités régionales et lors de processus consultatifs régionaux, afin de déterminer les mesures à prendre à l'avenir;

g) Il faudrait que les gouvernements coopèrent pour s'attaquer aux causes des migrations mixtes, notamment en renforçant l'état de droit et les droits de l'homme, en s'efforçant de remédier à la dégradation de l'environnement et en promouvant un développement équilibré et durable, pour faire en sorte que la migration soit un choix et non une nécessité;

h) Les gouvernements de la région devraient s'engager à améliorer les données et statistiques relatives aux migrations, afin qu'elles contribuent plus utilement à la formulation des politiques et au suivi des progrès concernant la réalisation des objectifs de développement durable. En particulier, pour élaborer des politiques traitant les causes des migrations irrégulières et forcées, il est indispensable d'approfondir les recherches et de prendre de nouvelles initiatives pour recueillir des données quantitatives et qualitatives sur les besoins, les profils, les attentes, les vulnérabilités et les intentions des populations mobiles en situation de vulnérabilité. De plus, pour s'attaquer aux causes des migrations irrégulières et forcées, il faut lancer des programmes de stabilisation et de développement dans les pays d'origine et le long des couloirs de migration. Il faudrait notamment prendre des mesures pour la prévention des conflits, la transition, le redressement, la gouvernance, le renforcement de la résilience, la cohésion sociale et la prévention des risques de catastrophe;

i) Les gouvernements de la région devraient faire fond sur la concertation, le partage et la coopération favorisés par les processus consultatifs régionaux. Il serait utile de procéder régulièrement à l'évaluation des processus consultatifs régionaux pour mesurer les réalisations, déterminer les lacunes et s'assurer de la pertinence de ces instances pour traiter les questions existantes ou émergentes. Les processus consultatifs régionaux pourraient envisager d'adopter un programme de longue durée comprenant des initiatives destinées à surmonter des problèmes persistants et complexes, tels que les migrations mixtes, la situation des réfugiés bloqués dans un camp et les migrations irrégulières;

j) En sus de ce qui précède, les gouvernements et autres parties prenantes concernées devraient s'efforcer de définir une approche inclusive et intégrée favorisant la coopération au sein des pays d'origine, de transit et de destination et entre eux. Une coopération équitable et équilibrée, notamment au titre des processus consultatifs régionaux ou interrégionaux existants, est indispensable à la formulation ou au renforcement des plateformes politiques et opérationnelles. Un arsenal complet de politiques et mesures concrètes destinées à améliorer la gouvernance des migrations doit être adopté conjointement par les parties prenantes des pays d'origine, de transit et de destination;

k) La tendance à adopter une approche pluripartite à divers échelons en matière de gouvernance des migrations laisse penser que les organisations internationales ont un rôle essentiel à jouer s'agissant de regrouper les différents domaines d'action et de rassembler les acteurs à l'échelle locale et mondiale. L'appui des organisations internationales continuera d'être essentiel pour promouvoir la participation des institutions et acteurs non gouvernementaux, y compris les associations de défense des migrants, lors des débats sur les migrations;

l) Pour lutter contre la discrimination, la xénophobie et le racisme, toutes les parties prenantes – gouvernements, organisations de la société civile, organisations internationales, milieux universitaires et médias – devraient œuvrer ensemble aux fins de formuler un plan d'action pour l'éducation du public, l'objectif étant de faire mieux comprendre les migrations, les droits des migrants et la contribution apportée par les migrants dans leur pays d'origine et de destination.
