

Réunion plénière de haut niveau du 19 septembre 2016 : Pourquoi elle est importante pour les réfugiés et les États d'accueil

Réponses aux questions courantes

Engagements au plan mondial sur la gestion des déplacements massifs de réfugiés et de migrants.....	2
1. Engagements au plan mondial : de quoi s'agit-il ?.....	2
Pacte mondial sur le partage des responsabilités pour les réfugiés	2
2. En quoi consiste le Pacte mondial proposé ?.....	2
3. En quoi consiste la nouveauté ?.....	3
4. Quelle forme prendra-t-il ?	3
5. Ne sont concernés que les États membres ?	3
6. Quel est le délai pour l'adopter ?.....	3
7. Quelles sont les normes pour le partage des responsabilités ?.....	3
8. Les contributions des États d'accueil y sont-elles incluses ?	3
9. Que se passera-t-il si seulement quelques États adoptent le Pacte ?	3
10. Y a-t-il un processus de suivi ?	4
11. L'objectif en matière de réinstallation et de voies d'admission est-il réaliste ?.....	4
Réponse globale pour les réfugiés.....	5
12. Quel est le rapport avec le Pacte mondial pour les réfugiés ?.....	5
13. Quel est ce qui déclenche une réponse globale pour les réfugiés ?.....	5
14. La réponse globale pour les réfugiés ne s'applique-t-elle qu'aux futurs déplacements massifs de réfugiés ?.....	5
15. Comment est conçue la réponse globale pour les réfugiés ?	5
16. Peut-il y avoir une réponse globale pour les réfugiés sans un Pacte mondial ?	6
17. La réponse globale pour les réfugiés peut-elle être régionale ?.....	6
18. Comment est-ce que le HCR activera la réponse globale pour les réfugiés ?.....	6
19. Y a-t-il des exemples de réponse globale pour les réfugiés ?	6
20. En quoi consiste le Sommet des dirigeants du Président des États-Unis sur les réfugiés ?	8

Engagements au plan mondial sur la gestion des déplacements massifs de réfugiés et de migrants

1. Engagements au plan mondial : de quoi s'agit-il ?

Il s'agit des engagements que le Secrétaire général des Nations Unies a exhorté les États membres à prendre pour gérer les déplacements massifs de réfugiés et de migrants. Ces engagements sont énoncés dans le rapport du Secrétaire général intitulé « *Sûreté et dignité : gérer les déplacements massifs de réfugiés et de migrants* » (rapport du Secrétaire général). Ils sont organisés dans le cadre de trois piliers complémentaires, comme suit :

Pilier 1 : Maintenir la sécurité et la dignité lors des déplacements massifs de réfugiés et de migrants

Pilier 2 : Pacte mondial sur le partage des responsabilités pour les réfugiés

Pilier 3 : Pacte mondial pour des migrations sûres, régulières et ordonnées

Le pilier 1 exhorte les États membres à s'engager à s'attaquer aux causes des déplacements massifs ; à exécuter pleinement leurs obligations légales pertinentes, les décisions collectives antérieures, les orientations et politiques ; à protéger les personnes en route et aux frontières ; à poursuivre les passeurs et trafiquants qui sont des criminels ; à revoir les politiques de gestion des frontières et de détention, afin d'assurer le respect des droits de l'homme ; à prévenir la discrimination et à promouvoir l'inclusion ; à lutter contre la xénophobie ; et à concevoir des plans nationaux globaux pour l'inclusion des réfugiés et des migrants autorisés à rester.

Le pilier 2 exhorte les États membres à soutenir la pleine application des instruments internationaux et régionaux sur les réfugiés ; à partager d'une manière plus équitable les responsabilités pour l'accueil des réfugiés ; et à soutenir le HCR dans son appel en faveur d'une réponse globale pour les réfugiés.

Le pilier 3 exhorte les États membres à élaborer un cadre international global de coopération sur les migrants et la mobilité humaine ; à reconnaître que tous les migrants, indépendamment de leur statut, doivent bénéficier de la protection, du respect et de la jouissance de leurs droits humains ; à concevoir plus de possibilités pour des migrations sûres, ordonnées et régulières, conformément aux objectifs de développement durable ; à lutter contre les pratiques d'exploitation ; à tenir compte dans les plans humanitaire et de développement des besoins spécifiques des migrants et de leur vulnérabilité ; et à assumer leurs responsabilités vis-à-vis de leurs citoyens à l'étranger, y compris lors des retours volontaires, en sécurité et dans la dignité.

Pacte mondial sur le partage des responsabilités pour les réfugiés

2. En quoi consiste le Pacte mondial proposé ?

Le Pacte mondial proposé est un engagement pris par les États de satisfaire, d'une manière convenue, le besoin d'un plus grand partage des responsabilités pour les réfugiés. Loin d'exiger de nouveaux engagements juridiques, il se fonde sur les obligations légales existantes des États en vertu du droit international des réfugiés, du droit international relatif aux droits de l'homme et du droit international humanitaire ; sur les normes promues dans les résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies et les conclusions du Comité exécutif du HCR ; ainsi que sur les meilleures pratiques antérieures. Par le Pacte mondial proposé, les États membres réaffirment leur engagement à exécuter les normes et obligations légales existantes, et à répondre au déplacement massif de réfugiés d'une manière plus prévisible et globale, garantissant les droits des réfugiés et soutenant d'une manière efficace et prévisible les pays et les régions affectées par les déplacements massifs.

3. En quoi consiste la nouveauté ?

Il existe plusieurs exemples de réponse globale aux déplacements massifs de réfugiés, mais il s'agit d'exceptions et non de la règle. Le Pacte mondial proposé vise à changer cette situation. En substance, les États passent d'une approche parcellaire et au cas par cas à une approche plus prévisible et globale, engageant divers acteurs.

En adoptant le Pacte mondial, les États s'engageront de nouveau à respecter les principes fondamentaux de protection internationale des réfugiés, en particulier le principe de non-refoulement et d'accès à l'asile et à la protection en faveur des réfugiés, et accepteront de soutenir les réponses globales au déplacement massif de réfugiés, sur la base de la coopération internationale et du partage équitable, mais différencié, de la charge.

4. Quelle forme prendra-t-il ?

Les États membres en décideront lors des débats sur le document final.

5. Ne sont concernés que les États membres ?

Si le rapport du Secrétaire général est adressé aux États membres, l'intention est d'impliquer tous les acteurs intéressés dans les réponses globales pour les réfugiés, sur la base d'une approche engageant l'« ensemble de la société », y compris les Nations Unies, les organisations internationales, les autorités nationales et locales, les partenaires de la société civile, les universitaires, le secteur privé et les médias.

6. Quel est le délai pour l'adopter ?

Il est prévu que le Pacte mondial sur le partage des responsabilités pour les réfugiés sera adopté à la Réunion plénière de haut niveau du 19 septembre 2016.

7. Quelles sont les normes pour le partage des responsabilités ?

Le Pacte mondial proposé pour le partage des responsabilités en faveur des réfugiés ne prévoit pas une approche unique pour tous les cas. Les contributions pour une réponse internationale peuvent prendre différentes formes, y compris, par exemple, la forme financière ou en nature, l'assistance technique, ou encore des voies accrues d'admission, notamment par la réinstallation. Aucune norme fixe ne sera appliquée pour définir la contribution des États, qui peut dépendre des besoins rencontrés et de la capacité de l'État de les satisfaire. « Partage équitable des responsabilités » ne veut pas dire « partage égal des responsabilités ». Il est prévu des réponses différenciées. Ce que recherche le Pacte mondial est d'obtenir l'engagement des États à soutenir une réponse internationale et à aider à assumer quelques-unes des responsabilités en vue de régler une situation de réfugiés de grande ampleur.

8. Les contributions des États d'accueil y sont-elles incluses ?

L'accent a de plus en plus été mis sur l'appui aux États accueillant de grands nombres de réfugiés, avec, par exemple, la reconnaissance des institutions financières comme la Banque mondiale et les banques régionales, y compris les engagements récents pour d'importants financements par des subventions et des prêts concessionnels pour les pays à revenus intermédiaires, qui, autrement, n'auraient pas été éligibles pour ces types d'appui. Les plans de réponse pour la situation syrienne comportent également des éléments de résilience sur les besoins des États d'accueil. Ces exemples ne valent que pour un début.

9. Que se passera-t-il si seulement quelques États adoptent le Pacte ?

Indépendamment de l'accord qui sera conclu à la Réunion plénière de haut niveau du 19 septembre, tous les États continueront à être liés par leurs obligations légales dans le cadre du droit international des réfugiés, du

droit international relatif aux droits de l'homme et du droit international humanitaire. Leur engagement en faveur du principe fondamental de coopération internationale, exprimé dans la Convention de 1951 et les résolutions antérieures de l'Assemblée générale, continueront à s'appliquer. Ce que vise le Pacte mondial proposé est d'assurer une plus grande prévisibilité en matière de partage des responsabilités pour les réfugiés, et de fournir des orientations concrètes sur la manière de procéder. Il y a lieu d'espérer que tous les États membres adhéreront à cette reconnaissance de la nécessité d'une coopération internationale pour les réfugiés.

10. Y a-t-il un processus de suivi ?

Le HCR suivra la mise en œuvre du Pacte mondial et des réponses globales pour les réfugiés, et en rendra compte à l'Assemblée générale dans le rapport ordinaire que le Haut Commissaire lui présente chaque année au mois de novembre. Entre-temps, les États membres, les organismes des Nations Unies, les institutions financières internationales et d'autres parties prenantes devront prendre les mesures nécessaires pour traduire en actes concrets et en résultats les engagements contenus dans le Pacte mondial et prévus dans le cadre des réponses globales pour les réfugiés.

11. L'objectif en matière de réinstallation et de voies d'admission est-il réaliste ?

Le Pacte mondial proposé exhorte à fournir chaque année des espaces de réinstallation ou d'autres voies légales d'admission à au moins 10 % de la population mondiale de réfugiés.

Le HCR est prêt à travailler avec les États pour l'atteinte de ce but. Les opérations de réinstallation s'étant multipliées ces dernières années, il a mis l'accent sur le renforcement de sa capacité opérationnelle ainsi que sur la planification et la gestion d'activités mondiales de réinstallation prévisibles.

De nouvelles modalités de traitement de dossiers ont été adoptées, et on s'est rendu compte de la nécessité de considérer des voies d'admission hors du cadre classique de réinstallation.

Les voies humanitaires – qui comprennent la réinstallation classique, mais également d'autres programmes d'admission pour des motifs humanitaires, les programmes de parrainage privé pour des personnes ayant des besoins humanitaires, les visas humanitaires spéciaux et l'évacuation sanitaire – assurent la protection des réfugiés ayant des besoins pressants.

Les voies complémentaires pourraient ne pas être spécifiquement basées sur les vulnérabilités en matière de protection, mais elles pourraient également favoriser la protection et les solutions pour les réfugiés, et être une importante expression de solidarité. Ces voies pourraient comprendre le regroupement familial, y compris pour les membres de la famille élargie, les systèmes de mobilité de la main-d'œuvre, les bourses d'études et les programmes d'apprentissage.

Ces moyens complémentaires, innovants et diversifiés d'admission de réfugiés – qui ont été explorés et qui continueront d'être explorés en collaboration étroite avec les États, l'OIM et d'autres partenaires – se sont révélés être efficaces, en particulier dans le contexte de la situation syrienne, et ouvrent la voie à davantage de solutions pour les réfugiés.

Réponse globale pour les réfugiés

12. Quel est le rapport avec le Pacte mondial pour les réfugiés ?

La réponse globale pour les réfugiés est le moyen par lequel les engagements souscrits par les États membres dans le cadre du Pacte mondial sont mis en œuvre dans une situation donnée. Elle sera enclenchée par le HCR en vertu de son mandat et en coopération étroite avec les États membres et d'autres parties prenantes. Ses éléments comprennent les diverses actions nécessaires pour une réponse holistique, tenant compte des causes profondes de fuite. Ils comprendront les mesures visant à :

- mettre en place ou maintenir des dispositifs adéquats d'accueil ;
- veiller à ce qu'il y ait des procédures équitables et efficaces pour déterminer le statut de réfugié et satisfaire les besoins spécifiques de protection ;
- accorder des financements pour les actions humanitaires et les actions de développement, afin de satisfaire les besoins des réfugiés et de soutenir les communautés d'accueil affectées par les afflux de réfugiés ;
- renforcer les capacités des réfugiés, de leurs communautés d'accueil et des institutions nationales qui les soutiennent ;
- assurer l'accès aux solutions durables par : des admissions élargies à des pays tiers ; des solutions locales, si nécessaire ; et lorsque les conditions sont favorables au retour dans l'État d'origine, le soutien pour un retour sûr et durable, y compris par le financement de la reconstruction et du développement.

13. Quel est ce qui déclenche une réponse globale pour les réfugiés ?

Le HCR enclenchera et coordonnera la réponse globale pour les réfugiés dans les situations de déplacements massifs de réfugiés, et ce en coordination avec d'autres parties prenantes intéressées. Comme indiqué dans le rapport du Secrétaire général, le caractère « massif » d'un déplacement dépend moins du nombre absolu de personnes qui se déplacent que de son contexte géographique, de la capacité des États d'accueil à y répondre et de l'impact causé par son caractère brusque et prolongé sur le pays d'accueil.

14. La réponse globale pour les réfugiés ne s'applique-t-elle qu'aux futurs déplacements massifs de réfugiés ?

La réponse globale pour les réfugiés peut s'appliquer à tout déplacement massif de réfugiés, que ce soit dans le passé, dans le présent ou dans l'avenir. Beaucoup de pays ont généreusement accueilli de grands nombres de réfugiés pendant des années, et ont ouvert leurs frontières à des dizaines, voire des centaines de milliers de personnes fuyant les conflits et les persécutions. Pour bon nombre de ces situations, un plus grand engagement et un plus grand appui de la communauté internationale sont nécessaires. La réponse globale pour les réfugiés fournit un cadre permettant de renforcer la réponse internationale à ces situations et d'identifier les endroits où une plus grande coopération et un plus grand soutien sont nécessaires et peuvent être trouvés.

15. Comment est conçue la réponse globale pour les réfugiés ?

La réponse globale pour les réfugiés concernant une situation donnée sera spécifique à celle-ci, mais le HCR s'inspirera des principaux éléments des plans prévus dans le rapport du Secrétaire général (voir la réponse à la question 14 ci-dessus).

Les États membres, en particulier ceux directement affectés par le déplacement massif de réfugiés, pourront jouer un rôle central dans la conception de tels plans destinés à soutenir non seulement les réfugiés, mais

également les États (leurs institutions et communautés) qui accueillent d'importants afflux de réfugiés. Comme il l'a fait par le passé, le HCR facilitera les discussions et les consultations entre les États membres et d'autres parties prenantes, aidera à coordonner la conception de plans détaillés de réponse et les appels pour les financements, et fournira l'appui opérationnel et les orientations techniques nécessaires. Enfin, les États membres seront, évidemment, responsables de l'adoption et de la mise en œuvre des plans, conformément à leurs obligations internationales existantes.

16. Peut-il y avoir une réponse globale pour les réfugiés sans un Pacte mondial ?

Oui. En effet, il y a déjà eu des exemples de réponse globale, comme actuellement la réponse à la situation syrienne. Toutefois, le but du Pacte mondial est de faire de cette approche la norme et non l'exception, lorsqu'il est question de déplacements massifs de réfugiés, afin d'améliorer la protection des réfugiés et d'accroître l'appui aux États d'accueil.

17. La réponse globale pour les réfugiés peut-elle être régionale ?

Les organisations et processus régionaux peuvent être des éléments indispensables de la réponse internationale, la dynamique régionale, y compris les facteurs de déplacement et la capacité des États de la région à réagir, étant pleinement et adéquatement prise en compte. Toutefois, le caractère spécifique de la réponse régionale dépendra beaucoup de la situation. Par exemple, la récente Déclaration ministérielle de Bali fait suite à l'expérience tirée de la réponse de l'année dernière au déplacement massif dans le golfe du Bengale/la mer d'Andaman. Elle met beaucoup d'accent sur la protection des réfugiés, la lutte contre la traite et le trafic de personnes, ainsi que sur la protection des droits des migrants. D'autres organisations régionales comme l'Union africaine, la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest, la Communauté de développement de l'Afrique australe, le Marché commun du Sud, la Ligue des États arabes, l'Organisation de coopération islamique, l'Union européenne, le Conseil de l'Europe, se sont également engagées à différents niveaux sur les questions de déplacement. Elles pourraient jouer un rôle dans les réponses futures.

18. Comment est-ce que le HCR activera la réponse globale pour les réfugiés ?

Le HCR s'est inspiré et continue de s'inspirer des bonnes pratiques des plans d'action globaux antérieurs et actuels. Il applique à une circonstance donnée les éléments énoncés dans le rapport du Secrétaire général. L'avantage du Pacte mondial proposé est que les États s'engageront à soutenir les plans et réponses globaux dès le début des crises, et non après des années de déplacement prolongé.

19. Y a-t-il des exemples de réponse globale pour les réfugiés ?

Il y a eu un certain nombre d'exemples de réponse globale pour les réfugiés conçus pour des situations spécifiques dans toutes les régions du monde (CPA, CIREFCA, ICARA, 3RP). Le Plan d'action global (CPA) pour les réfugiés indochinois est considéré par bon nombre de personnes comme l'une des réponses les mieux réussies. Les pays donateurs et les pays de réinstallation ainsi que les pays de premier asile et les pays d'origine se sont réunis dans le cadre de ce plan pour gérer les déplacements massifs de réfugiés ayant débuté dans les années 1970. Grâce aux engagements souscrits par tous, le CPA a permis de fournir un refuge temporaire aux personnes qui en avaient besoin dans la région, en plus d'engagements pour l'admission dans des pays tiers, tant pour les personnes venant des pays de premier asile que pour celles venant directement de leur pays d'origine (Viet Nam). En fin de compte, environ 700 000 personnes ont bénéficié du programme.

Plus récemment, le Plan régional réfugiés et résilience (3RP) a été lancé en réponse à la crise syrienne. Il réunit les partenaires humanitaires et les partenaires du développement pour mettre au point une réponse à la crise syrienne, qui soit durable, multidimensionnelle et basée sur la résilience. S'appuyant sur les plans de réponse

conçus au niveau national, le 3RP veille à ce que les programmes soient mis en œuvre et suivis dans un cadre régional coordonné. Des millions de réfugiés et leurs communautés d'accueil ont bénéficié des programmes de ce plan, et continueront de le faire, car la résilience générale est renforcée.

Le Sommet des dirigeants du Président des États-Unis sur les réfugiés

20. En quoi consiste le Sommet des dirigeants du Président des États-Unis sur les réfugiés ?

Le Président des États-Unis, M. Obama, a convoqué le Sommet des dirigeants sur les réfugiés devant se tenir à New York le 20 septembre 2016. Ce sommet sera co-organisé par l'Allemagne, le Canada, l'Éthiopie, la Jordanie et la Suède. Il sera distinct de la Réunion plénière de haut niveau de l'Assemblée générale sur la gestion des déplacements massifs de réfugiés et de migrants, mais lui sera complémentaire. Les participants comprendront les États ayant souscrit en 2016 de nouveaux et importants engagements en faveur des réfugiés. Le Sommet a pour but de veiller à ce qu'il y ait :

1. des engagements plus larges et plus profonds à financer les organisations humanitaires internationales et les appels des Nations Unies ;
2. des possibilités élargies de réinstallation et d'autres formes d'admission pour des motifs humanitaires en faveur des réfugiés ; et
3. des possibilités accrues pour l'inclusion et l'autonomie des réfugiés, en particulier par l'accès à l'éducation, à l'emploi légal et aux moyens d'existence.

À la suite de la Réunion plénière de haut niveau de l'Assemblée générale du 19 septembre, le Sommet des dirigeants du Président des États-Unis donnera aux États intéressés l'occasion de présenter quelques-uns de leurs engagements et actions tangibles dans les domaines susmentionnés.

