



# UNHCR

United Nations High Commissioner for Refugees  
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

## Vers l'élaboration d'un Pacte mondial sur les réfugiés : Feuille de route

(17 mai 2017)

### 1. Introduction

1. Au Sommet de l'Assemblée générale sur les réfugiés et les migrants ayant eu lieu à New York le 19 septembre 2016, les États Membres des Nations Unies ont unanimement adopté la Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants<sup>1</sup>. Cette déclaration politique historique vise à améliorer la réponse de la communauté internationale aux déplacements massifs de réfugiés et de migrants, y compris aux situations de réfugiés prolongées.

2. Concernant les réfugiés, la Déclaration de New York réaffirme fermement les principes, les normes et les pratiques du régime international de protection des réfugiés. Ensemble, les engagements convenus par les États Membres sur les réfugiés traduisent l'idée selon laquelle la protection des personnes contraintes de fuir et l'appui aux pays et communautés d'accueil constituent une responsabilité partagée de la communauté internationale devant être supportée d'une manière plus équitable et plus prévisible.

3. La Déclaration de New York contient trois sections sur le fond, avec des engagements concernant à la fois les réfugiés et les migrants, des engagements spécifiques aux réfugiés et des engagements spécifiques aux migrants. Par ailleurs, elle comprend un appendice I sur le « Cadre d'action global pour les réfugiés » et un appendice II intitulé « Vers un Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières »<sup>2</sup>.

4. L'appendice I comprend les points dont les États Membres ont convenu qu'ils constitueraient les éléments du « cadre pour une action globale et centrée sur l'être humain en faveur des réfugiés », devant être appliqué à « chaque situation impliquant un grand nombre de réfugiés ». Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) y est exhorté à amorcer l'application du cadre à diverses situations spécifiques de réfugiés, le Haut Commissaire étant chargé d'élaborer, en consultation avec les États Membres des Nations Unies et les parties prenantes intéressées, un Pacte mondial sur les réfugiés devant faire partie de son rapport annuel à adresser en 2018 à l'Assemblée générale, pour qu'il soit examiné en même temps que la résolution annuelle sur le travail du HCR<sup>3</sup>.

5. Le présent document indique le processus que le HCR doit suivre pour donner suite à la demande de l'Assemblée générale d'appliquer le Cadre d'action global pour les réfugiés et d'élaborer un Pacte mondial sur les réfugiés.

---

<sup>1</sup> Résolution 71/1 de l'Assemblée générale (Déclaration de New York).

<sup>2</sup> L'appendice II de la Déclaration de New York lance un appel pour l'élaboration d'un « pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières », dont le processus doit être « séparé, distinct et indépendant » de celui de l'élaboration du Pacte mondial sur les réfugiés, comme indiqué dans la résolution A/71/L.58 sur ses modalités.

<sup>3</sup> Déclaration de New York, appendice I, par. 18 et 19.

## 2. Rappel

### *La Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants*

6. La Déclaration de New York est un jalon important dans la solidarité internationale avec les réfugiés et dans le régime mondial de protection de ceux-ci. Dans ce texte, les États Membres des Nations Unies prennent acte du niveau actuel sans précédent des déplacements, réaffirment les droits des réfugiés et s'engagent à renforcer leur protection et à trouver des solutions durables en leur faveur, comme prévu dans la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et dans son protocole de 1967. Ils expriment leur détermination à s'attaquer aux causes profondes des déplacements forcés, leur engagement à apporter un appui prévisible et plus durable aux réfugiés et à leurs communautés d'accueil, et conviennent de promouvoir activement les solutions durables pour les réfugiés, en particulier ceux se trouvant dans des situations prolongées.

7. L'une des questions les plus importantes traitées dans la Déclaration de New York est le partage des responsabilités, c'est-à-dire l'idée selon laquelle les pays et les communautés accueillant un grand nombre de réfugiés doivent être soutenus par la communauté internationale. Dans cette Déclaration, les États Membres ont exprimé l'engagement ferme et concret de la communauté internationale de partager d'une manière plus équitable les responsabilités liées à l'accueil et à la prise en charge des réfugiés dans le monde :

« Il y a lieu de souligner que la coopération internationale se trouve au cœur même du régime de protection des réfugiés. Nous reconnaissons que les mouvements importants de réfugiés constituent un fardeau pour les ressources nationales, en particulier dans le cas des pays en développement. Pour répondre aux besoins des réfugiés et des États d'accueil, nous nous engageons à promouvoir un partage plus équitable de la charge et des responsabilités que représentent l'accueil des réfugiés du monde et l'aide dont ils ont besoin, compte étant tenu des contributions actuelles et de la diversité des capacités et des ressources entre les États<sup>4</sup>. »

8. Par ailleurs, la Déclaration de New York pose les bases permettant à la communauté internationale de consolider et de renforcer davantage le régime international de protection des réfugiés par l'application du Cadre d'action global pour les réfugiés, contenu dans l'appendice I, à chaque situation impliquant des déplacements massifs de réfugiés, et par l'élaboration d'un Pacte mondial sur les réfugiés.

### *Le Cadre d'action global pour les réfugiés*

9. L'appendice I définit les éléments dont les États Membres ont convenu qu'ils constitueraient « le cadre pour une action globale en faveur des réfugiés où l'être humain joue un rôle central, qui est conforme au droit international et aux meilleures pratiques internationales »<sup>5</sup>. Ce cadre est d'application universelle en ce sens, qu'avec le temps, il sera appliqué à toutes les situations impliquant des déplacements massifs de réfugiés, en fonction des besoins de ceux-ci et des pays et communautés d'accueil. Il a quatre objectifs, à savoir :

---

<sup>4</sup> Déclaration de New York, par. 68.

<sup>5</sup> Déclaration de New York, appendice I, par. 3.

- a) alléger les pressions sur les pays d'accueil ;
- b) accroître l'autonomie des réfugiés ;
- c) élargir l'accès à des solutions dans des pays tiers ;
- d) aider à créer les conditions nécessaires dans les pays d'origine pour un retour en sécurité et dans la dignité<sup>6</sup>.

10. Il convient de noter que les États Membres ont indiqué que les actions globales pour les réfugiés doivent s'appuyer sur une approche multipartite impliquant l'ensemble de la société et faisant participer « des autorités nationales et locales, des organisations internationales, des institutions financières internationales, des organisations régionales, des mécanismes de coordination régionale et de partenariat, des partenaires de la société civile, notamment des organisations confessionnelles et des universités, des entités du secteur privé, des médias et des réfugiés eux-mêmes »<sup>7</sup>. En particulier, le cadre vise à assurer des réponses plus durables pour les réfugiés, en établissant plus tôt, lors des crises, des liens entre l'action humanitaire et l'aide au développement, et en renforçant les approches durables d'investissement dans la résilience des réfugiés et des communautés d'accueil, notamment par des investissements dans les systèmes nationaux et locaux, si possible.

11. Dans l'appendice I, les États Membres s'engagent à mettre en œuvre le cadre et demandent au HCR de travailler avec des États Membres et les parties prenantes intéressées pour appliquer le cadre dans un certain nombre de situations précises, d'évaluer cette application et de voir dans quelle mesure le modifier et le perfectionner<sup>8</sup>.

### **3. Vers l'élaboration d'un Pacte mondial sur les réfugiés : feuille de route**

12. L'appendice I charge le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés de proposer un Pacte mondial sur les réfugiés devant être joint à son rapport annuel à adresser en 2018 à l'Assemblée générale. Ce pacte doit se fonder sur le Cadre d'action global pour les réfugiés que les États Membres ont défini et sur le processus de mise en œuvre, d'évaluation et de perfectionnement confié au HCR.

#### *Pacte mondial sur les réfugiés*

13. Le Pacte mondial sur les réfugiés devant être proposé par le Haut Commissaire comprendra deux parties complémentaires :

- i) le Cadre d'action global pour les réfugiés, tel que convenu par les États Membres dans l'appendice I de la Déclaration de New York, complété par les paragraphes introductifs et les paragraphes de conclusion ; et
- ii) un programme d'action qui énonce les mesures à prendre tant par les États Membres que par d'autres parties prenantes pour soutenir le Cadre d'action global pour les réfugiés, veiller à sa pleine application, et partager plus équitablement les responsabilités liées à sa mise en œuvre.

---

<sup>6</sup> Ibid., par.18.

<sup>7</sup> Ibid., par. 2.

<sup>8</sup> Ibid., par. 17 and 18.

*Première partie : Cadre d'action global pour les réfugiés*

14. Les quatre principaux piliers du Cadre d'action global pour les réfugiés concernent i) l'accueil et l'admission ; ii) l'aide à la satisfaction des besoins immédiats et permanents ; iii) l'appui aux pays et communautés d'accueil ; et iv) les solutions durables. Il convient de noter que les États Membres des Nations Unies ont déjà souscrit aux engagements contenus dans l'appendice I de la Déclaration de New York et les ont adoptés.

15. Ainsi, il est prévu que la partie principale du Pacte mondial comprenne les engagements convenus dans le Cadre d'action global pour les réfugiés et qu'elle soit complétée par des paragraphes introductifs et des paragraphes de conclusion. Le programme d'action énoncé ci-dessous facilitera et soutiendra l'exécution de ces engagements dans des pays et contextes régionaux spécifiques.

*Deuxième partie : Programme d'action*

16. La seconde partie du Pacte mondial sur les réfugiés sera un programme d'action devant compléter la formulation déjà convenue du Cadre d'action global pour les réfugiés, en fournissant les moyens concrets de le rendre opérationnel. Elle va mettre en exergue les meilleures pratiques et définir les mesures à prendre pour apporter le type de réponse globale pour les réfugiés que prévoit la Déclaration de New York, et identifier les lacunes devant être comblées, notamment au plan opérationnel. Les mécanismes permettant de veiller à ce que les responsabilités pour l'accueil et la prise en charge des réfugiés soient partagées plus équitablement seront au centre du programme d'action.

17. Le but du programme d'action sera, non pas d'imposer d'autres obligations aux États, mais d'indiquer les moyens par lesquels les obligations existantes peuvent être mieux exécutées, surtout les moyens par lesquels les responsabilités liées à l'exécution de ces obligations peuvent être partagées plus équitablement. Le programme d'action suivra l'approche engageant l'ensemble de la société, prévue dans la Déclaration de New York. Il comprendra ainsi les mesures que les divers acteurs peuvent prendre pour contribuer à des réponses vraiment globales<sup>9</sup>.

18. Le texte du programme d'action fera l'objet de consultations formelles avec les États Membres et d'autres parties prenantes intéressées, comme indiqué ci-dessous. Le HCR va proposer les moyens par lesquels il pourrait être revu et mis à jour sur une base régulière.

*Activités à mener pour l'élaboration du programme d'action*

19. Des activités seront menées dans le cadre de l'élaboration du programme d'action, en coopération et en consultation avec les États Membres et d'autres parties prenantes intéressées dans un certain nombre de domaines interconnectés, notamment avec :

- i) l'application du Cadre d'action global pour les réfugiés à des pays et situations spécifiques, notamment en tirant des leçons des situations de réfugiés antérieures ou actuelles ;
- ii) des discussions thématiques devant éclairer l'élaboration du programme d'action ; et

---

<sup>9</sup> Par exemple, en matière d'accueil et d'admission, le programme d'action pourrait prévoir les mesures concrètes que les États d'accueil et les autres États ainsi que les parties prenantes intéressées pourraient prendre pour veiller à ce que la capacité d'enregistrement d'urgence soit en place ; que les systèmes biométriques soient soutenus ; que le personnel soit formé et que les centres d'accueil soient équipés pour satisfaire des besoins spécifiques.

- iii) l'évaluation des progrès accomplis et des leçons apprises permettant d'identifier les meilleures pratiques de réponse pour les réfugiés et les mesures nécessaires pour apporter le type de réponse que prévoit la Déclaration de New York, et les domaines à explorer pour l'avenir.

20. Le travail sur ces points complémentaires se poursuivra jusqu'à l'adoption en 2018 du Pacte mondial sur les réfugiés, comme indiqué ci-dessous.

*i) Application du Cadre d'action global pour les réfugiés*

21. L'une des principales activités préparatoires pour l'élaboration du programme d'action consiste à appliquer le texte du Cadre d'action global pour les réfugiés, fourni par les États Membres, à divers pays et situations spécifiques. Ce travail est déjà en cours d'exécution. Le HCR a créé une Équipe spéciale sur les réponses globales en vue d'identifier les pays d'accueil de réfugiés ou les situations de réfugiés auxquels le Cadre d'action global pour les réfugiés pourrait être appliqué, en consultation étroite avec les pays concernés, et de travailler avec divers acteurs pour l'appliquer. En collaboration avec les États Membres des Nations Unies et les parties prenantes intéressées, l'Équipe spéciale va examiner l'application du cadre, identifier les bonnes pratiques, les défis et les lacunes pour éclairer l'élaboration du programme d'action.

22. Dans l'application du Cadre d'action global pour les réfugiés, l'approche engageant l'ensemble de la société a été adoptée pour renforcer les partenariats existants et en nouer de nouveaux entre divers acteurs, notamment les organisations régionales et les mécanismes de coordination, les acteurs du développement (qu'ils soient gouvernementaux, intergouvernementaux ou de la société civile), des institutions financières internationales et le secteur privé.

23. Les États Membres des Nations Unies et d'autres parties prenantes intéressées vont continuer à être informés et consultés régulièrement sur les progrès accomplis dans l'application du Cadre d'action global pour les réfugiés, notamment au moyen de séances d'information à Genève et à New York.

*ii) Discussions thématiques*

24. Afin de tenir compte des points de vue de tous les États Membres et d'autres parties prenantes intéressées par l'élaboration du programme d'action, le HCR va organiser une série de discussions thématiques pour identifier les mesures indispensables pour le type de réponse que prévoit la Déclaration de New York. Ces discussions vont porter sur les quatre volets du Cadre d'action global pour les réfugiés.

25. Une série de sessions thématiques auront lieu à Genève pendant l'année 2017 :

- i) dispositifs antérieurs et actuels de partage de la charge et des responsabilités (10 juillet)<sup>10</sup>;
- ii) mesures à prendre dès le déclenchement d'un déplacement massif de réfugiés (y compris les éléments indiqués dans la section intitulée « accueil et admission » du Cadre d'action global pour les réfugiés) (17-18 octobre) ;

---

<sup>10</sup> Comme la réponse régionale en cours pour les réfugiés syriens ; la Conférence internationale sur les réfugiés d'Amérique centrale (CIREFCA, 1987-1994), le Plan d'action global pour les réfugiés indochinois (PAG, 1989-1996), et l'Agenda pour la protection (2003).

- iii) satisfaction des besoins et appui aux communautés (y compris les sections du cadre consacrées à l'« aide pour la satisfaction des besoins immédiats et permanents » et à l'« appui aux pays et communautés d'accueil ») (17-18 octobre);
- iv) mesures à prendre dans la recherche de solutions durables (conformément à la section finale du cadre portant le même nom) (14-15 novembre) ; et
- v) questions touchant l'ensemble des quatre sections de fond du cadre, et questions générales (14-15 novembre).

26. Chaque session commencera avec des exposés d'un panel constitué de représentants des États Membres (y compris ceux abritant un grand nombre de réfugiés) et d'autres parties prenantes intéressées, comme des experts et des universitaires. Puis, suivra un dialogue interactif sur les mesures concrètes pouvant être intégrées dans le programme d'action.

27. Le HCR s'efforcera également d'utiliser les réunions, processus et conférences existants, comme la réunion du Comité exécutif du Programme du Haut Commissaire pour les réfugiés du mois d'octobre 2017 (à laquelle tous les États Membres sont invités), pour identifier les mesures pouvant figurer dans le programme d'action. Par exemple, le Sommet de l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD) a fourni l'occasion appropriée pour des réflexions et des engagements concernant la situation des réfugiés somaliens, tout comme la réunion de suivi de la Déclaration d'action de San José pour les pays touchés par la situation dans le Triangle nord de l'Amérique centrale. En outre, les consultations annuelles du HCR avec les organisations non gouvernementales porteront en 2017 sur le thème « De la responsabilité au plan mondial à des actions au plan local – Mise en œuvre du Cadre d'action global pour les réfugiés ». La contribution des États Membres et d'autres parties prenantes à l'identification d'autres événements et processus appropriés serait la bienvenue pour le HCR.

*iii) Évaluation : fin 2017*

28. Même si l'application du Cadre d'action global pour les réfugiés et la tenue des discussions thématiques se poursuivront jusqu'à l'adoption en 2018 du Pacte mondial sur les réfugiés, le HCR invitera les États Membres et d'autres parties prenantes intéressées – y compris les organisations internationales et régionales, la société civile, des experts, des universitaires et des réfugiés – à prendre part en fin 2017 à l'évaluation des progrès accomplis. Le Dialogue du Haut Commissaire sur les défis de protection de décembre 2017 sera consacré à l'évaluation des progrès réalisés et à l'identification des leçons apprises lors du travail préparatoire, afin de poser les bases du Pacte mondial sur les réfugiés.

#### **4. Début des consultations formelles en février 2018**

29. S'appuyant sur l'évaluation de l'application du Cadre d'action global pour les réfugiés et les discussions thématiques, y compris les débats lors du Dialogue du Haut Commissaire, le HCR préparera un projet de Pacte mondial sur les réfugiés d'ici février 2018. Il communiquera ce projet à tous les États Membres des Nations Unies et aux parties prenantes intéressées pour des consultations formelles. Comme indiqué ci-dessus, le projet comprendra deux parties : i) le Cadre d'action global, y compris les paragraphes introductifs et de conclusion ; et ii) le programme d'action.

30. Le HCR propose que prennent part aux consultations formelles tous les États Membres des Nations Unies, les organismes spécialisés et intergouvernementaux avec lesquels le Secrétaire général a établi des relations de travail et les organisations non gouvernementales ayant statut d'observateurs au Conseil économique et social. Quatre sessions de consultations formelles sont prévues à Genève, comme suit :

- i) février/mars 2018 ;
- ii) avril 2018 ;
- iii) mai 2018 ; et
- iv) juin/juillet 2018.

31. En plus de ces consultations formelles, des discussions auront lieu avec d'autres parties prenantes intéressées, notamment des réfugiés, des experts, des universitaires, et le secteur privé, dont les contributions seront prises en compte lors des consultations formelles. Les rapports pertinents et les exposés de principe seront au préalable communiqués aux États Membres et à d'autres parties prenantes.

32. Un calendrier des principaux événements de la feuille de route est joint en annexe.

33. Comme prévu dans la Déclaration de New York et indiqué ci-dessus, le Haut Commissaire va intégrer le Pacte mondial sur les réfugiés, fruit des consultations formelles, dans son rapport annuel à adresser en 2018 à l'Assemblée générale, pour que celle-ci l'examine à sa soixantaine-treizième session en même temps que sa résolution annuelle sur le HCR. L'Organisation estime que le Pacte mondial sur les réfugiés pourrait être joint en annexe de la résolution.

## **5. Conclusion**

34. La Déclaration de New York et le Pacte mondial envisagé sur les réfugiés représentent un engagement remarquable pour la coopération internationale en vue de partager les responsabilités d'une manière plus équitable et plus prévisible en cas de déplacements massifs de réfugiés et pour les situations de réfugiés prolongées. Le HCR se réjouit de pouvoir travailler avec les États Membres et d'autres parties prenantes intéressées pour transformer ces engagements importants en actions, pour le bien des réfugiés et des pays et communautés d'accueil.

*HCR, 17 mai 2017*

## Annexe

### Feuille de route (17 mai 2017)

Le tableau suivant dresse une feuille de route des réunions devant être consacrées aux discussions thématiques, à l'évaluation et aux consultations formelles dans le processus menant à l'élaboration du Pacte mondial sur les réfugiés.

#### *I. Discussions thématiques (2017)*

- |                |  |
|----------------|--|
| 10 juillet     | <u>Discussion thématique 1</u> :<br>Dispositifs antérieurs et actuels de partage de la charge et des responsabilités   |
| 17-18 octobre  | <u>Discussions thématiques 2 et 3</u> :<br>Mesures à prendre dès le déclenchement d'un déplacement massif de réfugiés et satisfaction des besoins et appui aux communautés                         |
| 14-15 novembre | <u>Discussions thématiques 4 et 5</u> :<br>Mesures à prendre dans la recherche de solutions durables et questions touchant l'ensemble des quatre sections de fond du cadre, et questions générales |

#### *II. Évaluation (2017)*

- |                |                              |
|----------------|------------------------------|
| 12-13 décembre | Dialogue du Haut Commissaire |
|----------------|------------------------------|

#### *III. Consultations formelles (2018)*

- |              |                         |
|--------------|-------------------------|
| Février/mars | Consultation formelle 1 |
| Avril        | Consultation formelle 2 |
| Mai          | Consultation formelle 3 |
| Juin/juillet | Consultation formelle 4 |