

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

### Réponses aux questions fréquentes

<b>La Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants</b> .....	<b>1</b>
1. De quoi s'agit-il ? .....	1
2. Pourquoi est-elle importante pour les réfugiés ? .....	2
3. Qu'apporte-t-elle de nouveau ? .....	2
4. Couvre-t-elle toutes les personnes qui sont contraintes de fuir leur pays ? .....	3
5. Les migrants vulnérables sont-ils dans la même situation que les réfugiés ? .....	3
<b>Le Cadre d'action global pour les réfugiés</b> .....	<b>3</b>
6. De quoi s'agit-il ? .....	3
7. En quoi le CRRF diffère-t-il des approches courantes concernant les actions en faveur des réfugiés ? .....	4
8. Comment le CRRF sera-t-il appliqué ? .....	4
<b>Le Pacte mondial sur les réfugiés</b> .....	<b>5</b>
9. De quoi s'agit-il ? .....	5
10. Sera-t-il juridiquement contraignant ? .....	5
11. Quelle est la relation entre le pacte et la Convention de 1951 sur les réfugiés ? .....	5
<b>Le Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières</b> .....	<b>6</b>
12. De quoi s'agit-il ? .....	6
13. En quoi le pacte pour des migrations sûres, ordonnées et régulières diffère-t-il du pacte mondial sur les réfugiés ? .....	6
14. Quelle est la position du HCR sur le pacte pour des migrations sûres, ordonnées et régulières ? .....	6
15. Quel est le rôle du HCR concernant le pacte pour des migrations sûres, ordonnées et régulières ? .....	6
<b>Relations entre les deux pactes mondiaux</b> .....	<b>7</b>
16. Qu'entend-t-on par pacte mondial ? .....	7
17. Pourquoi y a-t-il deux pactes ? .....	7
18. Quels seront les liens entre les deux pactes ? .....	7

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

### 1. De quoi s'agit-il ?

Le 19 septembre 2016, l'Assemblée générale des Nations Unies a accueilli un [Sommet pour les réfugiés et les migrants](#) de haut niveau visant à améliorer la manière dont la communauté internationale répond aux mouvements massifs de réfugiés et de migrants. Lors de ce Sommet, les

193 États membres des Nations Unies ont **adopté à l'unanimité** la [Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants](#) (résolution 71/1).

Comme son nom le suggère, la Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants porte sur les situations vécues par les réfugiés et les migrants. Elle comporte des engagements résolus qui s'appliquent de la même manière aux réfugiés et aux migrants (sur des sujets tels que le racisme, la xénophobie et la traite d'êtres humains), ainsi que des engagements séparés pour les réfugiés et les migrants. En outre, la Déclaration de New York pose les fondements d'autres actions destinées à améliorer la situation des réfugiés et des migrants en esquisant un processus en vue de l'élaboration de deux « pactes mondiaux », l'un sur les réfugiés et l'autre pour des migrations sûres, ordonnées et régulières, qui doivent être adoptés fin 2018. Les États se sont aussi engagés à réfléchir à l'adoption de principes directeurs non contraignants pour les migrants en situation de vulnérabilité. Pour des informations supplémentaires, voir : <http://www.unhcr.org/fr/declaration-de-new-york-pour-les-refugies-et-les-migrants.html>

## 2. Pourquoi est-elle importante pour les réfugiés ?

La Déclaration de New York constitue une avancée capitale pour la solidarité mondiale et la protection des réfugiés à l'heure où les déplacements atteignent des proportions sans précédent. L'ensemble d'engagements qu'ont acceptés les États membres traduit la prise de conscience que la protection des personnes qui sont contraintes de fuir, et l'apport d'une assistance aux pays qui les accueillent, sont des responsabilités internationales partagées, qui doivent être assumées de manière plus équitable et plus prévisible. Dans la Déclaration, l'ensemble des 193 États membres des Nations Unies ont réaffirmé l'importance constante du régime de la protection internationale des réfugiés, se sont engagés à respecter pleinement les droits des réfugiés et des migrants, ont promis de fournir un appui plus prévisible et plus durable aux réfugiés et aux communautés qui les accueillent, et ont convenu d'étendre les possibilités de parvenir à des solutions durables pour les réfugiés. Le lendemain, lors du Sommet des dirigeants, 47 États se sont engagés à adopter des changements politiques ou juridiques destinés à améliorer l'accès des réfugiés à l'éducation, à l'emploi légal et aux services sociaux ; à augmenter substantiellement l'aide humanitaire ; et à élargir l'accès à des solutions faisant appel à des pays tiers.

Pour concrétiser ces engagements, la Déclaration de New York énonce également les éléments clés d'un cadre d'action global pour les réfugiés et prépare le terrain en vue de l'adoption d'un pacte mondial sur les réfugiés fin 2018, deux documents qui sont présentés de manière plus détaillée ci-dessous.

## 3. Qu'apporte-t-elle de nouveau ?

Les principaux éléments nouveaux sont notamment les engagements des États à :

- Renforcer et faciliter l'apport de réponses d'urgence aux mouvements de réfugiés et la mise en place d'une transition en douceur vers des approches durables investissant dans la résilience à la fois des réfugiés et des communautés qui les accueillent ;
- Fournir un financement humanitaire supplémentaire et prévisible, et une aide au développement pour les pays d'accueil ;
- Réfléchir à d'autres voies d'admission des réfugiés dans des pays tiers, y compris par une augmentation des possibilités de réinstallation ; et
- Soutenir l'élaboration et l'application d'un cadre d'action global pour les réfugiés (CRRF) pour les mouvements massifs de réfugiés, qui soit applicable à la fois aux nouvelles situations et aux situations prolongées.

## 4. Couvre-t-elle toutes les personnes qui sont contraintes de fuir leur pays ?

La Déclaration de New York porte sur les mouvements massifs de réfugiés et de migrants. Elle couvre tous les réfugiés. Au regard du droit international, on entend par réfugié une personne qui se trouve hors de son pays d'origine et qui ne peut y retourner parce qu'elle craint avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques. Une personne a besoin de la protection internationale lorsque son pays d'origine ne peut ou ne veut lui assurer une protection contre le préjudice redouté.

Cette définition se trouve au cœur de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et de son Protocole de 1967, et est également reprise dans des instruments régionaux. Elle a une portée étendue et une validité permanente. Elle englobe à la fois les personnes qui fuient des persécutions individuelles, et celles qui fuient un conflit armé ou des violences liés à l'un ou plusieurs des motifs énoncés ci-dessus. Elle inclut les personnes qui fuient des acteurs étatiques ou non étatiques, et a servi de base à l'apport d'une protection, notamment aux personnes fuyant une guerre, un conflit, des violations des droits de l'homme, la violence de bandes organisées, les violences domestiques et d'autres formes d'abus.

Des personnes qui ne sont pas des réfugiés peuvent aussi être contraintes de fuir ou être déplacées par-delà des frontières dans le contexte de catastrophes soudaines ou à déclenchement lent, ou à cause des effets du changement climatique. Cette catégorie de personnes est également couverte par la Déclaration de New York.

## 5. Les migrants vulnérables sont-ils dans la même situation que les réfugiés ?

Il existe des situations où les migrants et les réfugiés sont exposés à des risques similaires, notamment les suivantes :

- L'exploitation ou les abus par des passeurs/trafiquants ou des employeurs sans scrupules ; et,
- Le risque de préjudice dû à des circonstances personnelles. Les personnes de cette catégorie peuvent être les enfants non accompagnés ou séparés de leur famille, les femmes à risque, les personnes âgées, les personnes handicapées ou ayant des besoins médicaux, ou les survivants de la torture ou de traumatismes.

Si les réfugiés partagent souvent les mêmes vulnérabilités que les migrants lorsqu'ils se déplacent dans des conditions similaires et le long des mêmes itinéraires, il est important de garder à l'esprit que les réfugiés ont une vulnérabilité supplémentaire que les migrants n'ont pas, à savoir une crainte fondée d'être persécutés qui fait d'eux des réfugiés. Ils ne peuvent se prévaloir de la protection de l'État qu'ils ont fui, raison pour laquelle la communauté internationale a depuis longtemps reconnu ses obligations supplémentaires envers les réfugiés, telles qu'elles sont inscrites dans la Convention de 1951 sur les réfugiés, son Protocole de 1967, les instruments régionaux et les règles correspondantes du droit international coutumier.

## Le Cadre d'action global pour les réfugiés

### 6. De quoi s'agit-il ?

La Déclaration de New York énonce les éléments clés d'un cadre d'action global pour les réfugiés qui sont présentés dans le paragraphe ci-dessous. Dans la Déclaration, les États membres des Nations Unies demandent au HCR d'engager le dialogue avec les États et de « tenir des consultations (...) avec toutes les parties prenantes concernées », afin d'appliquer le cadre d'action global et de le perfectionner dans « chaque situation donnant lieu à un déplacement massif de réfugiés ».

Le cadre présente une action globale visant à assurer a) des mesures d'accueil et d'admission rapides et bénéficiant d'un soutien solide ; b) un appui destiné à répondre aux besoins immédiats et permanents (comme la protection, la santé et l'éducation) ; c) une assistance pour les institutions locales et nationales et les communautés qui accueillent des réfugiés ; et, d) davantage de possibilités d'apport de solutions durables. Ces éléments visent quatre objectifs : alléger les pressions exercées sur les pays qui accueillent un grand nombre de réfugiés, accroître l'autonomie des réfugiés, élargir l'accès à des solutions faisant appel à des pays tiers, et aider à créer dans les pays d'origine les conditions nécessaires au retour des réfugiés dans la sécurité et la dignité.

Les éléments du CRRF exposés dans la Déclaration de New York s'inspirent des meilleures pratiques recueillies au cours de 65 années d'expérience en matière de protection internationale des réfugiés, d'assistance humanitaire et de recherche de solutions. Bien que globaux, ces éléments ne sont pas nécessairement exhaustifs.

## 7. En quoi le CRRF diffère-t-il des approches courantes concernant les actions en faveur des réfugiés ?

Au lieu de répondre aux déplacements de réfugiés dans une perspective purement humanitaire et qui ne dispose souvent que de financements insuffisants, le CRRF a pour but d'apporter une réponse plus systématique et durable qui bénéficie à la fois aux réfugiés et aux communautés qui les accueillent. Il mobilise un groupe beaucoup plus large de parties prenantes : les gouvernements aux niveaux national et local, les institutions financières régionales et internationales, les organismes des Nations Unies et les ONG partenaires, les réfugiés eux-mêmes, le secteur privé et les acteurs de la société civile. Il cherche à assurer des réponses plus durables en établissant des liens entre les actions humanitaires et les actions de développement à un stade précoce d'une crise, de même qu'en améliorant et en rendant plus inclusif l'apport de services, y compris en investissant chaque fois que possible dans les systèmes locaux et nationaux. Il en appelle également à une planification plus rigoureuse et à des possibilités plus étendues en matière de solutions durables. La Déclaration de New York envisage que dans le futur, le cadre soit appliqué de manière systématique et prévisible aux situations d'urgence de réfugiés et aux situations de réfugiés prolongées.

## 8. Comment le CRRF sera-t-il appliqué ?

Le HCR a commencé à travailler avec les États membres et ses partenaires locaux, nationaux et internationaux à l'application du cadre d'action global pour les réfugiés dans un certain nombre de situations de réfugiés spécifiques. Celles-ci seront sélectionnées en fonction de facteurs précis, dont l'accord et l'engagement actif de l'État hôte ; le potentiel de progrès ; la disponibilité de partenaires divers et représentatifs ; la diversité régionale ; et la représentation de différents contextes opérationnels (situations d'urgence, situations établies et situations prolongées).

À ce jour, treize pays, le Belize, Djibouti, le Costa Rica, l'Éthiopie, le Guatemala, le Honduras, le Kenya, le Mexique, l'Ouganda, le Panama, le Rwanda, la situation en Somalie, qui inclut la Somalie et les pays voisins qui abritent des réfugiés somaliens, et la Zambie, ont commencé à appliquer le CRRF. Le HCR continue à explorer des possibilités de déploiement avec des États membres d'autres régions afin d'assurer une diversité géographique. D'autres consultations seront menées pour appliquer le cadre d'action global pour les réfugiés à de nouveaux contextes et situations d'urgence au-delà du déploiement initial. Le HCR a travaillé avec des partenaires afin de tirer des enseignements de l'application de modèles existants qui apportent des réponses globales aux crises de réfugiés, comme le Plan régional pour les réfugiés et la résilience (3RP) dans la réponse à la crise syrienne. Pour plus d'informations sur le CRRF, veuillez consulter le portail numérique global sur le CRRF [en anglais], à l'adresse : <http://crrf.unhcr.org/en/>.

## Le Pacte mondial sur les réfugiés

### 9. De quoi s'agit-il ?

Outre qu'elle expose le CRRF et demande au Haut Commissaire pour les réfugiés d'amorcer son application pratique, la Déclaration de New York invite aussi le Haut Commissaire à proposer un pacte mondial sur les réfugiés dans le rapport annuel qu'il soumettra à l'Assemblée générale en 2018. L'idée essentielle du pacte est d'améliorer la manière dont la communauté internationale répond aux mouvements massifs de réfugiés et aux situations de réfugiés prolongées, notamment par un partage des charges et des responsabilités plus équitable et plus prévisible concernant l'appui aux pays et aux communautés particulièrement touchés.

Le pacte mondial sur les réfugiés se composera du CRRF, tel qu'il a été adopté par les États membres à l'Annexe I de la Déclaration de New York, et d'un programme d'action qui sous-tendra le CRRF et facilitera son application. Le programme d'action s'appuie sur le riche corpus des bonnes pratiques et des expériences des parties prenantes concernées qui ont été recueillies lors de consultations étendues. Cinq [discussions thématiques](#) et le [Dialogue du Haut Commissaire sur les défis de protection](#) en 2017 ont fourni aux États et autres parties prenantes un forum où faire des propositions concrètes pour le programme d'action et y réfléchir. L'avant-projet de pacte a été publié en janvier 2018, avant les six [consultations formelles](#) avec les États membres visant à permettre l'adoption par consensus du texte proposé dans le rapport annuel du Haut Commissaire.

Pour plus d'informations sur ces éléments et sur le processus qui sera utilisé pour l'élaboration du pacte mondial sur les réfugiés et la tenue de consultations à son sujet, voir : <http://www.unhcr.org/fr/vers-un-pacte-mondial-sur-les-refugies.html>.

### 10. Sera-t-il juridiquement contraignant ?

Le pacte ne sera pas juridiquement contraignant. Mais, s'il est adopté, il constituera un accord international puissant sur la manière de mieux faire face aux mouvements massifs de réfugiés.

En effet, nous avons déjà l'expression d'une volonté politique déterminée dans la Déclaration de New York. Le pacte rendra cette volonté opérationnelle en définissant les mesures et les étapes concrètes à mettre en œuvre par les gouvernements et autres parties prenantes. Il fournira un schéma directeur, guidant l'action afin que les communautés d'accueil reçoivent l'appui dont elles ont besoin en temps voulu, que les réfugiés soient mieux intégrés aux communautés d'accueil (avec un accès à la santé, à l'éducation et aux moyens d'existence) et puissent reconstruire leur vie, et que l'on recherche une solution à la situation des réfugiés dès le début.

### 11. Quelle est la relation entre le pacte et la Convention de 1951 sur les réfugiés ?

Le régime juridique normatif applicable aux réfugiés est ancré dans le droit international, notamment la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et son Protocole de 1967, ainsi que les instruments régionaux relatifs aux réfugiés. Le pacte mondial sur les réfugiés ne créera pas de nouvelles normes juridiques et n'envisagera pas une architecture internationale fondamentalement différente pour la protection des réfugiés. Il fournit plutôt le cadre permettant d'appliquer ces normes à un afflux de grande ampleur, ainsi qu'aux situations de réfugiés prolongées, en s'appuyant sur les principes de la coopération et du partage des responsabilités à l'échelle internationale.

## Le Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières

### 12. De quoi s'agit-il ?

En plus du pacte mondial sur les réfugiés, la Déclaration de New York prévoit aussi l'adoption en 2018 d'un pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières. Pour reprendre les termes de la Déclaration de New York, le pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières « constituerait un ensemble de principes, d'engagements et d'accords entre les États Membres concernant les migrations internationales dans tous leurs aspects » et « serait [ainsi] une contribution importante à la gouvernance mondiale et renforcerait la coordination s'agissant des migrations internationales. »

Il s'agit d'un pacte séparé élaboré dans le cadre d'un processus de négociations intergouvernementales cofacilité par les Représentants permanents de la Suisse et du Mexique à New York. La contribution du système des Nations Unies est coordonnée par la Représentante spéciale du Secrétaire général, Mme Louise Arbour.

### 13. En quoi le pacte pour des migrations sûres, ordonnées et régulières diffère-t-il du pacte mondial sur les réfugiés ?

Le pacte mondial sur les réfugiés s'inspirera des enseignements retirés de l'application du CRRF et sera proposé par le HCR à l'issue de consultations avec les États membres et autres parties prenantes concernées. Le pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières, quant à lui, définira pour la première fois un cadre global pour les migrations et sera élaboré au moyen d'un processus dirigé par les États membres. Le premier avant-projet de pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières a été publié le 5 février 2018 et peut être consulté ici.

### 14. Quelle est la position du HCR sur le pacte pour des migrations sûres, ordonnées et régulières ?

Le HCR soutient résolument le processus du pacte sur les migrations et pense que l'adoption de chaque pacte contribuera à renforcer les objectifs de l'autre. Le HCR espère notamment que le pacte sur les migrations pourra permettre d'assurer :

- Une meilleure gouvernance des migrations internationales ;
- Des voies nouvelles et plus larges d'accès à des migrations sûres et régulières ;
- Un meilleur respect des droits fondamentaux des migrants ;
- La protection des migrants en transit ; et,
- La protection des migrants dans les pays en crise.

Le HCR participe aux discussions relatives au pacte sur les migrations, notamment pour s'assurer que les deux pactes se complètent sur des questions qui les concernent tous deux, comme la lutte contre la xénophobie et l'intolérance, la lutte contre la traite et le trafic illicite de migrants, le sauvetage en mer, et la collecte et l'analyse de données.

### 15. Quel est le rôle du HCR concernant le pacte pour des migrations sûres, ordonnées et régulières ?

Dans la Déclaration de New York, les États membres demandent au HCR d'apporter son expertise pour l'élaboration du pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières, ainsi que pour la définition de principes non contraignants pour les migrants se trouvant en situation de vulnérabilité. Depuis de nombreuses années, le HCR a travaillé avec des partenaires traitant de questions migratoires et a fourni des orientations aux États sur la meilleure manière de prendre en

charge les flux mixtes de réfugiés et de migrants, et sur les actions de protection des migrants dans les pays en crise et des personnes déplacées par le changement climatique et les catastrophes.

Les domaines dans lesquels le HCR pense apporter une contribution au pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières sont notamment les suivants :

- L'assurance d'une cohérence et d'une complémentarité entre les deux pactes, en particulier sur des questions transversales telles que la traite d'êtres humains/le trafic illicite de migrants, le sauvetage en mer et la promotion de la tolérance ;
- La réponse aux besoins des migrants se trouvant en situation de vulnérabilité ; et
- L'extension des possibilités d'accès à des voies migratoires sûres, qui pourraient aussi bénéficier aux réfugiés (par exemple, regroupement familial, mobilité de la main-d'œuvre).

## Relations entre les deux pactes mondiaux

### 16. Qu'entend-t-on par pacte mondial ?

Le terme « pacte » fait référence à un accord qui n'est pas juridiquement contraignant mais qui définit, par consensus, les actions à la fois politiques et concrètes des États membres et autres parties prenantes concernées visant à améliorer la manière dont la communauté internationale répond aux déplacements.

### 17. Pourquoi y a-t-il deux pactes ?

La Déclaration de New York prévoit explicitement deux pactes, en reconnaissance du fait qu'un régime juridique spécifique est déjà en place pour les réfugiés, et que la Déclaration de New York élabore un cadre pour répondre aux mouvements massifs de réfugiés. La Déclaration de New York définit aussi les objectifs de ce cadre, à savoir : alléger les pressions exercées sur les pays d'accueil ; accroître l'autonomie des réfugiés ; élargir l'accès à des solutions faisant appel à des pays tiers ; et aider à créer dans les pays d'origine les conditions nécessaires au retour des réfugiés dans la sécurité et la dignité.

Au contraire, il n'existe pas de régime juridique spécial pour les migrants et aucun cadre n'a été adopté pour la prise en charge des mouvements de migrants de grande ampleur. Ainsi, le point de départ pour parvenir à une meilleure prévisibilité et à un partage plus important des responsabilités pour les réfugiés est différent de celui visant à renforcer la gouvernance mondiale des migrations.

Pour les migrants, la Déclaration de New York prévoit l'élaboration d'un pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières qui définira un ensemble de principes, d'engagements et d'accords concernant tous les aspects des migrations internationales. La Déclaration de New York dresse une liste non exhaustive de 24 thèmes – dont la gouvernance internationale des migrations, les envois de fonds et leur contribution au développement, et la lutte contre la traite d'êtres humains – qui pourraient figurer dans un pacte mondial, reflet du large éventail des questions qui pourraient être traitées.

### 18. Quels seront les liens entre les deux pactes ?

L'Assemblée générale des Nations Unies a décrit les processus conduisant aux deux pactes mondiaux comme étant « séparés, distincts et indépendants ». Cet aspect est cohérent avec le fait que chacun des deux pactes a une raison d'être différente :

- Le pacte mondial sur les réfugiés entend soutenir l'apport d'une réponse plus globale et plus prévisible aux mouvements massifs de réfugiés, y compris dans les situations prolongées, en s'appuyant sur le cadre d'action global pour les réfugiés et le régime plus large de la

protection internationale des réfugiés. Il aura pour but de mieux protéger et assister les réfugiés et autres personnes ayant besoin de la protection internationale et de fournir un soutien plus adéquat et plus prévisible aux pays et aux communautés d'accueil.

- D'un autre côté, la Déclaration de New York prévoit une portée beaucoup plus étendue pour le pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières. Elle propose que le pacte pour les migrations constitue « un ensemble de principes, d'engagements et d'accords entre les États Membres concernant les migrations internationales dans tous leurs aspects ». La Déclaration New York envisage que le pacte « propose[...] un cadre pour une coopération internationale globale en matière de migrations et de mobilité humaine » et établit une liste non exhaustive de 24 thèmes que le pacte mondial pourrait traiter.

Toutefois, malgré leur nature différente, les deux pactes mondiaux comporteront des thèmes qui se recoupent, comme la mise en place de conditions adéquates pour l'accueil et la détermination des besoins spécifiques, les efforts visant à réduire la stigmatisation et la lutte contre l'exploitation et les abus sexuels.

Le HCR ne pense pas qu'il faille traiter ces thèmes exactement de la même manière dans chaque pacte. Chaque pacte a son propre but et son propre processus. Les thèmes communs doivent être traités dans chaque pacte d'une manière conforme à la raison d'être du pacte concerné. Par exemple, alors que la coopération internationale visant à lutter contre la traite d'êtres humains pourrait relever plus naturellement du pacte sur les migrations, le pacte mondial sur les réfugiés pourrait notamment s'attacher à repérer les victimes de la traite au sein des mouvements massifs de réfugiés.

Cela dit, les sujets communs doivent être traités dans chaque pacte de manière coordonnée, complémentaire et dans une perspective de renforcement mutuel. Il existe de nombreuses problématiques touchant les réfugiés et les migrants qui nécessitent une réponse internationale commune, et de nombreux domaines où le traitement ne doit pas dépendre du statut des personnes.

Le HCR est déterminé à travailler avec toutes les parties prenantes concernées afin d'atteindre cet objectif.

*HCR, février 2018*