

Les pays riches et la communauté internationale dans son ensemble ne sont pas parvenus à un partage équitable des responsabilités dans la gestion de la crise mondiale relative aux réfugiés. Actuellement, la responsabilité repose de manière disproportionnée sur les pays pauvres : 86 % des 20 millions de réfugiés à travers le monde se trouvent dans des pays en développement¹. Alors que plus d'un million de réfugiés ont besoin d'être réinstallés d'urgence², les engagements internationaux en matière de réinstallation se limitent à un peu plus de 100 000 places par an³. Seuls une trentaine de pays proposent des places de réinstallation⁴. En outre, les pays riches n'assument pas une part suffisante du coût financier de la crise, les appels humanitaires en faveur des réfugiés donnant systématiquement lieu à une collecte de fonds insuffisante (et souvent très largement insuffisante)⁵. Il est urgent d'adopter une nouvelle approche mondiale, reposant sur une coopération internationale durable et résolue, ainsi que sur un partage équitable des responsabilités⁶.

En 2016, plusieurs réunions internationales offriront aux États l'occasion de s'engager à régler la crise mondiale des réfugiés et à apporter de l'aide aux réfugiés et aux principaux pays d'accueil : le Sommet mondial sur l'action humanitaire, les Consultations annuelles tripartites sur la réinstallation, la Réunion plénière de haut niveau de l'Assemblée générale des Nations unies sur la gestion des déplacements massifs de réfugiés et de migrants et le Sommet sur la crise mondiale des réfugiés convoqué par les États-Unis.

Amnesty International appelle tous les pays à saisir ces occasions pour abandonner les mesures à court terme, visant à parer au plus pressé, au profit de solutions plus durables, s'attaquant aux problèmes en amont et coordonnées à l'échelle mondiale. Pour résoudre la crise actuelle des réfugiés et réagir efficacement aux crises à venir, il est nécessaire de mettre en place un nouveau système de partage des responsabilités.

La communauté internationale doit se répartir la responsabilité à la fois d'accueillir et d'aider les réfugiés. Lors des réunions de 2016, les États doivent adopter de toute urgence les mesures nécessaires pour répondre à la crise actuelle des réfugiés, en prenant et en mettant immédiatement en œuvre les engagements suivants :

- réinstaller tous les réfugiés identifiés par le HCR comme ayant besoin d'une réinstallation ;
- créer ou renforcer des voies sûres et légales d'admission des réfugiés (ou « voies alternatives ») ;
- accroître de manière significative leur contribution au financement des opérations humanitaires, notamment en répondant pleinement aux appels humanitaires de l'ONU.

Pour un nouveau pacte mondial sur le partage des responsabilités concernant les réfugiés

Lors de la Réunion plénière de haut niveau de l'Assemblée générale des Nations unies sur la gestion des déplacements massifs de réfugiés et de migrants, en septembre 2016, les États doivent adopter un nouveau pacte mondial de partage prévisible et équitable des responsabilités, fondé sur le droit international relatif aux droits humains et aux réfugiés. Ce pacte mondial devra prévoir :

- un système permanent de répartition des places de réinstallation, fondé sur des critères objectifs ;
- en cas de déplacements massifs de réfugiés, un système supplémentaire de répartition permettant l'admission accélérée de réfugiés par des voies sûres et légales (ou « voies régulières »), fondé sur des critères objectifs ;
- la garantie d'un financement total, souple et prévisible permettant la protection des réfugiés et un soutien financier important aux pays qui accueillent un grand nombre d'entre eux, indépendamment des programmes existants d'aide au développement ;
- un renforcement des systèmes de détermination du statut de réfugié et un recours accru à l'attribution *prima facie* de ce statut ;
- le respect, la protection et la mise en œuvre des droits des réfugiés dans leur pays d'asile, notamment la garantie d'un niveau de vie suffisant, l'accès à l'éducation, aux soins de santé et à d'autres services, et l'autonomie financière.

Les principes d'un nouveau pacte mondial sur le partage des responsabilités concernant les réfugiés

Le nouveau pacte mondial sur le partage des responsabilités concernant les réfugiés doit s'appuyer fermement sur le droit international relatif aux droits humains et aux réfugiés et doit respecter, protéger et mettre en œuvre les droits des réfugiés et des demandeurs d'asile. En particulier, Amnesty International est convaincue que la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et les autres instruments internationaux et régionaux du droit relatif aux réfugiés doivent rester le principal cadre de protection des réfugiés à travers le monde.

Un système efficace de partage des responsabilités doit garantir à la fois une réponse organisée et anticipée aux crises en matière de déplacements, fondée sur des principes et des mécanismes préétablis, et la mise à disposition des moyens financiers nécessaires. Les contributions des États doivent être équitables et proportionnelles. La part de responsabilité relative de chaque État doit être déterminée sur la base de critères objectifs, tels que le PIB, la population, le taux de chômage, la part de réfugiés dans la population, le nombre de demandes d'asile reçues, etc.

Même si la souplesse du système de partage des responsabilités peut permettre aux États de participer de différentes manières à l'effort commun, l'aide financière aux pays qui accueillent de très nombreux réfugiés et demandeurs d'asile en période de crise ne doit en aucun cas intervenir en remplacement ou au détriment de la contribution à la réinstallation et à la relocalisation, de l'admission de demandeurs d'asile à la frontière ou de leur protection.

Tous les États doivent :

- **Respecter leur obligation d'offrir l'asile et de protéger les réfugiés** : garantir aux personnes qui se trouvent sur leur territoire ou sous leur autorité le droit de demander et d'obtenir l'asile, y compris à la frontière et quelle que soit la manière dont ces personnes sont entrées sur leur territoire ; offrir une protection à celles et ceux qui en ont besoin, notamment par l'organisation de conditions d'accueil satisfaisantes, la mise en place de procédures équitables et efficaces de détermination du statut de réfugié, et le respect du principe de « non-refoulement ».
- **Prendre leur part de responsabilité dans l'accueil des réfugiés** : répondre à tous les besoins en matière de réinstallation en proposant des réinstallations classiques ou des admissions à titre humanitaire ; en cas de déplacements massifs de réfugiés, admettre des réfugiés par des voies accélérées, sûres et légales (ou « voies régulières »), en plus des réinstallations.
- **Prendre leur part de responsabilité dans l'aide financière aux réfugiés** : apporter des fonds, notamment en répondant aux appels humanitaires et en mettant en place une aide supplémentaire au développement, afin de soutenir les initiatives locales d'intégration et d'autonomisation financière dans les pays qui accueillent de grandes quantités de réfugiés ; si la situation s'améliore nettement dans le pays d'origine des réfugiés, proposer une aide financière permettant un retour volontaire en toute sécurité et dans la dignité.
- **Rendre des comptes** : le nouveau pacte mondial doit être prévisible et équitable, clairement défini et efficacement mis en œuvre et contrôlé, notamment avec l'aide et sous la supervision d'un mécanisme institutionnel.

Les principales composantes d'un nouveau pacte mondial sur le partage des responsabilités concernant les réfugiés

Le nouveau pacte mondial sur le partage des responsabilités doit comprendre les éléments suivants :

1. Un système permanent de répartition des places de réinstallation, fondé sur des critères objectifs

Pour les réfugiés particulièrement vulnérables qui ne peuvent pas recevoir la protection et l'aide nécessaires dans le pays d'accueil (par exemple les victimes de violences et d'actes de torture, les femmes et les filles dans des situations à risque, et les personnes ayant des besoins médicaux importants), la réinstallation est une bouée de sauvetage qui leur permet de jouir pleinement de leurs droits humains dans un pays tiers. D'autres formes d'admission à titre humanitaire, par exemple par la délivrance de visas humanitaires, peuvent être utilisées aux mêmes fins.

2. En cas de déplacements massifs de réfugiés, un système supplémentaire de répartition permettant l'admission accélérée de réfugiés par des voies sûres et légales (ou « voies régulières »), fondé sur des critères objectifs

Dans les situations d'afflux massifs de réfugiés, comme c'est le cas avec la crise en Syrie, la réinstallation ne suffit pas. Des pays comme la Turquie, le Liban et la Jordanie accueillent un très grand nombre de réfugiés, et on ne peut pas attendre raisonnablement de ces pays qu'ils soient en mesure de gérer tant de monde. En conséquence, des centaines de milliers de réfugiés vivent dans le dénuement le plus complet ou risquent leur vie pour gagner l'Europe. Un système de répartition prédéfini est indispensable pour garantir le respect des droits fondamentaux des réfugiés et partager la responsabilité de leur protection avec les pays de premier asile. Ce système doit s'appuyer sur des procédures d'entrée protégée et/ou sur la reconnaissance mutuelle du statut de réfugié. Il peut aussi être complété par d'autres voies d'admission, comme un renforcement des possibilités de regroupement familial et l'attribution de visas de travail et d'études.

3. La garantie d'un financement total, souple et prévisible permettant la protection des réfugiés et un soutien financier important aux pays qui accueillent un grand nombre d'entre eux, indépendamment des programmes existants d'aide au développement

Les États doivent veiller à ce que tous les fonds demandés dans le cadre des appels humanitaires soient effectivement recueillis. Les pays qui accueillent un nombre important de réfugiés doivent recevoir une aide suffisante de la communauté internationale, sous la forme de financements fiables destinés à favoriser l'intégration locale et l'autonomie financière des réfugiés. Les urgences à court terme liées aux déplacements donnant souvent lieu à des difficultés de développement sur le long terme dans les pays d'accueil, la question des déplacements doit être intégrée aux plans de développement des pays qui accueillent des réfugiés.

4. Un renforcement des systèmes de détermination du statut de réfugié et un recours accru à l'attribution *prima facie* de ce statut

La détermination du statut de réfugié, qu'elle soit menée par les autorités nationales ou par le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), doit permettre à toute personne ayant besoin d'une protection internationale d'être reconnue comme telle et de recevoir la protection à laquelle elle a droit. Tout État doit proposer une procédure équitable et efficace de détermination du statut de réfugié à tous les demandeurs d'asile qui relèvent de son autorité. Lorsque l'afflux de personnes demandant une protection internationale est important et durable, les procédures individuelles de détermination du statut de réfugié peuvent devenir difficiles à mettre en œuvre ou inefficaces. Si la plupart des membres d'un groupe peuvent être considérés comme des réfugiés sur la base d'informations objectives concernant la situation dans leur pays d'origine, les États doivent accorder *prima facie* le statut de réfugiés aux membres du groupe en question (suivant le principe de présomption). Le statut de réfugié présumé peut être accompagné de mesures de protection accessoires et temporaires, puis transformé ultérieurement en un statut plus durable fondé sur un examen individuel des situations.

5. Le respect, la protection et la mise en œuvre des droits des réfugiés dans leur pays d'asile, notamment la garantie d'un niveau de vie suffisant, l'accès à l'éducation, aux soins de santé et à d'autres services, et l'autonomie financière

Les réfugiés doivent pouvoir être autonomes financièrement et participer activement à leur intégration locale – et être aidés en ce sens. L'hébergement des réfugiés dans des camps doit être une solution provisoire en cas d'urgence ; elle ne doit pas devenir un moyen d'isoler les réfugiés et de limiter leur liberté de circulation. L'installation dans un camp ne doit pas être une condition préalable pour pouvoir bénéficier d'un abri ou de services fondamentaux tels que les soins médicaux, l'éducation, etc.

¹ Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), *Global Trends 2014*, p. 2, <http://unhcr.org/556725e69.html>.

² On entend par réinstallation le transfert de réfugiés d'un pays où ils ont trouvé asile vers un autre État qui accepte de les admettre en tant que réfugiés et de leur accorder une réinstallation permanente ainsi que la possibilité d'acquérir ultérieurement la nationalité. *Manuel de réinstallation du HCR*, p. 38, <http://www.unhcr.fr/5162d20b6.html>. La réinstallation est généralement coordonnée par le HCR, qui transmet les dossiers de réfugiés reconnus à des pays qui ont proposé des places de réinstallation.

³ HCR, *Refugee Resettlement Trends 2015*, p. 2, <http://www.unhcr.org/559e43ac9.html> ; *Global Trends 2014*, op. cit., p. 3.

⁴ Les pays qui offrent des places de réinstallation et des admissions à titre humanitaire sont les suivants : Allemagne, Argentine, Australie, Autriche, Bélarus, Belgique, Brésil, Bulgarie, Canada, Chili, Corée du Sud, Danemark, Espagne, États-Unis, Finlande, France, Hongrie, Irlande, Islande, Italie, Japon, Liechtenstein, Luxembourg, Nouvelle-Zélande, Norvège, Pays-Bas, Portugal, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Suède, Suisse et Uruguay. HCR, *Resettlement Fact Sheet 2015*, <http://www.unhcr.org/524c31a09.html>.

⁵ *Global Humanitarian Assistance Report 2015*, p. 22, <http://www.globalhumanitarianassistance.org/wp-content/uploads/2015/06/GHA-Report-2015-Interactive-Online.pdf>.

⁶ Le système international de gestion des réfugiés repose sur la coopération entre les États. Le principe du partage des responsabilités – c'est-à-dire la reconnaissance du fait qu'une coopération internationale est nécessaire pour apporter une protection efficace aux réfugiés – découle des obligations internationales de protéger les réfugiés et de leur trouver des solutions sûres et durables. Apparu pour la première fois dans le préambule de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés [ONU], le principe du partage des responsabilités a ensuite été intégré à la Déclaration sur l'asile territorial adoptée par l'Assemblée générale de l'ONU en 1967 et à la Convention de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique, actuellement ratifiée par 45 États. Voir aussi : Union européenne, Directive 2001/55/EC du Conseil relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées, 20 juillet 2001.