

# AMNESTY INTERNATIONAL

## DÉCLARATION PUBLIQUE SUR LE PACTE MONDIAL SUR LES RÉFUGIÉS

Avril 2018  
IOR 40/8227/2018  
AILRC-FR

### **Amnesty International appelle les États à adapter le Pacte mondial sur les réfugiés aux défis futurs**

*À mi-parcours des consultations menées par les Nations unies avec les États membres pour convenir d'un pacte mondial sur les réfugiés, Amnesty International appelle les États à veiller à ce que le Pacte soit un plan ambitieux, complet et visionnaire, qui aboutira à l'adoption de mesures et à des résultats concrets en vue d'une protection efficace des réfugiés. La nécessité de parvenir à une approche redynamisée de la protection mondiale des réfugiés est aussi impérative aujourd'hui que lorsque les États ont donné le coup d'envoi du processus d'élaboration du Pacte, en 2016. Alors que des situations de réfugiés prolongées perdurent en raison de conflits qui s'éternisent, le monde a vu apparaître de nouvelles situations de réfugiés pas plus tard que l'année dernière. Plus de 650 000 réfugiés ont dû fuir le Myanmar pour le Bangladesh, et 800 000 réfugiés de la République démocratique du Congo devraient s'installer dans les pays voisins d'ici la fin de l'année, en raison de l'intensification des violences et des troubles dans le pays. Dans le même temps, nous avons constaté, au mépris du coût humain que cela représente, un recul de la protection offerte aux réfugiés par certains États, qui ont notamment réduit leurs engagements en matière de réinstallation, et empêché des réfugiés en quête de protection d'entrer sur leur territoire. Le Pacte est né de l'idée que la communauté internationale devait œuvrer collectivement pour mieux protéger les réfugiés, et que cette responsabilité ne devait pas reposer sur un petit nombre d'États seulement, comme c'est le cas actuellement. Amnesty International craint que la version actuelle du Pacte mondial ne permette pas de sortir de cette situation, peu de nouveaux résultats substantiels étant attendus, ou de progrès concrets vers un véritable partage de la responsabilité mondiale.*

À ce jour, trois séries de consultations officielles avec les États ont eu lieu, sur la base de projets de textes rédigés et diffusés par le HCR, l'agence des Nations unies pour les réfugiés, fin janvier et début mars. Le Pacte a pour objectif de concrétiser les engagements pris par tous les États membres de l'ONU en 2016 dans le cadre de la [Déclaration de New York](#) en vue d'améliorer la protection des réfugiés. Il vise à s'attaquer à plusieurs grands enjeux, notamment à établir une manière plus juste et plus équitable pour les États de partager la responsabilité de la prise en charge des réfugiés, et à mettre en place un modèle de réponse globale à apporter aux mouvements de réfugiés de grande ampleur et aux réfugiés à l'étranger dont la situation perdure. Le projet actuel de Pacte propose une série de mesures que les États et d'autres parties prenantes peuvent adopter face à de telles situations.

Amnesty International reconnaît qu'il est très difficile de parvenir à un consensus entre les 193 États membres quant à la conduite à tenir pour traiter les situations de réfugiés, mais elle craint, à ce stade des consultations, que le processus du Pacte ne passe à côté d'une occasion majeure de transformer véritablement la façon dont le monde réagit face aux réfugiés.

Alors que les consultations sur le Pacte se poursuivent, Amnesty International soumet au HCR et aux États membres les propositions suivantes aux fins d'inclusion dans le Pacte, en vue d'aboutir à un plan plus solide et plus ambitieux pour protéger les droits fondamentaux des réfugiés.

## **UN PARTAGE JUSTE ET ÉQUITABLE DE LA RESPONSABILITÉ**

Un partage juste et équitable de la responsabilité est essentiel pour protéger efficacement les réfugiés. Actuellement, l'immense majorité des réfugiés (84 %) sont accueillis par des pays à revenu intermédiaire et à faible revenu. Le Pacte mondial offre une occasion unique de rétablir l'équilibre en veillant à ce que les États plus prospères, qui disposent des moyens de le faire, prennent leur part de responsabilité en acceptant d'accueillir un plus grand nombre de réfugiés.

Si le Pacte, dans sa version actuelle, affirme que le partage de la responsabilité et la coopération internationale sont essentiels pour trouver des solutions aux situations de réfugiés, Amnesty International craint que les mécanismes mondiaux actuellement proposés dans le projet de Pacte ne soient pas suffisants pour sortir de la situation actuelle de déséquilibre. Les propositions sous leur forme actuelle reposent sur des sommets sur les réfugiés organisés à une fréquence intermédiaire, tous les trois ans (certains États sont toutefois plus favorables à des intervalles de cinq ans), et sur une « plate-forme mondiale de soutien » qui serait activée dans certaines situations, nouvelles ou prolongées. La plate-forme mobiliserait un partage équitable des responsabilités, y compris par le biais de conférences de solidarité visant à trouver des lieux de réinstallation et d'autres formes de soutien. Cependant, étant donné que les réponses actuellement apportées lors des conférences de solidarité et dans le cadre des plans régionaux de réponse aux situations de réfugiés sont souvent en deçà des engagements nécessaires pour atteindre les objectifs visés, on ne sait pas comment la plate-forme mobilisera la forte volonté politique nécessaire pour dépasser le *statu quo* actuel ou l'approche *ad hoc* des conférences. Amnesty International craint que les propositions actuelles ne dupliquent des initiatives déjà existantes et ne créent des couches supplémentaires de bureaucratie.

Amnesty International estime que le Pacte, pour aboutir à un véritable partage de la responsabilité, doit viser à la mise en place d'un mécanisme nouveau, permanent et obligatoire de partage des responsabilités. Ce mécanisme s'appuierait sur des critères permettant de calculer et de répartir équitablement entre les États la population mondiale de réfugiés « vulnérables » ayant besoin d'une réinstallation (soit environ 10% des réfugiés de la planète). La part de réfugiés à accueillir par chaque État serait calculée en fonction de différents facteurs, par exemple le PIB ou le RNB, la population, le taux de chômage, le nombre de réfugiés déjà présents et/ou le nombre de demandes d'asile

déposées.<sup>1</sup>

Un deuxième mécanisme devrait également être mis en place pour faciliter le transfert des réfugiés des pays de premier asile où la population réfugiée a atteint un certain seuil. Ce seuil serait également défini sur la base de critères objectifs reflétant la capacité du pays en matière d'accueil de réfugiés. D'autres États, dotés d'une plus grande capacité, seraient invités à accepter une partie de ces réfugiés.

Il est absolument nécessaire de mettre en place une approche mondiale plus complète. Amnesty International est convaincue qu'un mécanisme de partage obligatoire de la responsabilité et de transfert des réfugiés serait une solution concrète qui permettrait au Pacte mondial de faire face à cet enjeu permanent.

En outre, Amnesty International propose que toutes les références au partage du « fardeau » soient retirées du Pacte. Les réfugiés ne sont pas un fardeau. Ce sont des détenteurs de droits, qui peuvent apporter et apportent énormément aux sociétés et aux pays dans lesquels ils vivent.

## **UNE RÉINSTALLATION SIGNIFICATIVEMENT ÉLARGIE**

La réinstallation est un élément clé du partage de la responsabilité et permet aux États de se soutenir mutuellement en acceptant d'accueillir des réfugiés provenant d'un autre pays hôte.

Amnesty International propose que le Pacte comprenne un objectif concret de réinstallation : d'ici à la fin 2020 (soit un délai de deux ans), les États devraient offrir des places pour la réinstallation à une échelle qui réponde aux besoins annuels actuels en la matière, soit environ 10 % de la population mondiale des réfugiés.

## **DES VOIES COMPLÉMENTAIRES ÉLARGIES**

Le Pacte doit comprendre un engagement clair et un plan concret pour que les États élargissent considérablement les voies complémentaires d'admission des réfugiés. Il existe deux domaines dans lesquels les États peuvent le faire concrètement : la création et le développement de programmes de parrainage citoyen et de programmes d'attribution de bourses d'études aux réfugiés. Ces deux voies offrent aux réfugiés la possibilité de trouver la sécurité, de s'intégrer efficacement, d'assurer leur indépendance et de réaliser leur potentiel. Ces deux voies sont évoquées dans la version actuelle du Pacte mais devraient être fortement renforcées.

---

Pour connaître l'intégralité des propositions d'Amnesty international pour un véritable partage de la responsabilité, élaborées avant la réunion de haut niveau de l'Assemblée générale sur les mouvements massifs de réfugiés et de migrants, voir le document intitulé *Crise mondiale des réfugiés. Pour un véritable partage des responsabilités : les cinq propositions d'Amnesty International* (index AI : IOR 40/4380/2016), disponible à l'adresse suivante : <https://www.amnesty.org/fr/documents/ior40/4380/2016/fr/>

## **PARRAINAGE CITOYEN**

Le parrainage citoyen (ou parrainage privé) donne aux citoyens la possibilité de jouer un rôle de premier plan dans l'intégration des réfugiés. Les programmes nationaux de parrainage citoyen, établis par les États, permettent aux particuliers, groupes ou organisations de se proposer en tant que « parrains » et de s'engager à « parrainer » une personne réfugiée ou une famille de réfugiés en assumant une responsabilité financière à cet égard et en offrant un soutien à l'intégration pour une période définie au préalable, afin de permettre aux réfugiés parrainés de devenir autonomes. Ce modèle de réinstallation axé sur les citoyens a vu le jour au Canada il y a quarante ans à la suite de la guerre du Viêt-Nam, en réponse à la situation urgente des réfugiés. Considéré comme un énorme succès et ayant fait ses preuves au Canada, le parrainage citoyen offre un modèle solide pour répondre efficacement aux besoins croissants s'agissant des réfugiés et de leur intégration dans le monde entier.

Amnesty International se réjouit de l'inclusion du parrainage citoyen dans le Pacte, y compris du principe de complémentarité. Amnesty International propose que le Pacte engage les États qui disposent déjà de programmes de réinstallation et d'infrastructures d'intégration à mettre en place une législation et/ou des cadres politiques permettant le parrainage citoyen par le biais d'un programme national de parrainage citoyen. Dans des pays comme le Royaume-Uni, la Nouvelle-Zélande et l'Irlande, cela est déjà amorcé. Amnesty International suggère d'inclure dans le Pacte un engagement prévoyant que d'ici à 2023 (soit dans cinq ans), au moins 10 nouveaux programmes nationaux de parrainage citoyen aient été mis en place dans le monde.

Les réfugiés devraient être activement consultés et intégrés dans la planification et la mise en œuvre des programmes de parrainage citoyen afin que ces programmes tiennent compte de leurs expériences, répondent à leurs besoins et protègent leurs droits.

## **ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR**

Les visas d'études et les bourses d'études pour les réfugiés peuvent également être une voie complémentaire vers la sécurité, avec l'avantage supplémentaire que l'enseignement supérieur offre un moyen de renforcer les capacités en matière de leadership, l'indépendance économique et les possibilités d'intégration. Actuellement, seulement 1 % environ des réfugiés peuvent accéder à l'enseignement supérieur.

Les bourses d'études et les visas d'étudiants sont brièvement mentionnés dans le projet actuel de Pacte. Le texte du Pacte devrait être élargi de façon à y intégrer des actions concrètes visant à augmenter considérablement les possibilités d'éducation supérieure à titre de voie complémentaire, notamment en établissant des partenariats solides entre les gouvernements et les établissements universitaires/éducatifs pour garantir aux réfugiés l'accès aux visas d'études, aux bourses, aux documents de voyage et aux voyages sécurisés afin qu'ils puissent bénéficier d'opportunités d'études. En outre, en tant qu'acteurs clés, les universités devraient être incitées à prendre l'engagement de proposer chacune au moins deux bourses d'études aux réfugiés, en particulier aux personnes qui vivent des situations d'exil aiguës ou prolongées et qui ont besoin de solutions durables. Cela devrait venir en complément des programmes d'aide destinés aux réfugiés qui se trouvent déjà

dans le pays et servir spécifiquement de voie vers la réinstallation dans un pays tiers.

Avant tout, les programmes de visa d'études et les bourses d'études pour réfugiés devraient accorder la priorité aux besoins de protection des réfugiés et à la recherche d'une solution durable. Les réfugiés qui suivent des études devraient avoir un statut juridique approprié et pouvoir rester dans le pays hôte une fois celles-ci achevées s'ils ont toujours besoin d'une protection. Les programmes de bourses d'études devraient également prévoir d'offrir, après l'obtention du diplôme, des possibilités en matière d'acquisition d'une expérience professionnelle, de formation complémentaire, de placement professionnel et d'emploi.

## **DROITS DU TRAVAIL DES RÉFUGIÉS ET RESPONSABILITÉ DES ENTREPRISES**

Le Pacte inclut le « secteur privé » en tant que partie prenante concernée dans la réalisation de ses objectifs déclarés et comprend un certain nombre de références au rôle du secteur privé, par exemple dans la création d'emplois et l'investissement.

Amnesty International reconnaît que les entreprises peuvent contribuer à la protection et à la promotion des droits des réfugiés (par exemple, en leur offrant des possibilités d'emploi ou en mettant leurs ressources et leurs modèles économiques au service de la résolution des difficultés qu'ils rencontrent) ; cependant, elle recommande fortement que le Pacte mentionne expressément tant les obligations des États en matière de protection que la responsabilité des entreprises en matière de respect s'agissant des droits des réfugiés dans le cadre du travail et de leurs droits fondamentaux en général.

En particulier, le Pacte devrait faire expressément référence à l'obligation qui incombe aux États de protéger les réfugiés contre les atteintes à leurs droits commises par des tiers, y compris les entreprises, et de prendre des mesures adaptées en matière de prévention, d'enquête, de répression et de réparation, notamment en garantissant l'accès à la justice et à des voies de recours.

Le Pacte devrait faire expressément référence à la responsabilité qui incombe aux entreprises de respecter les droits humains et les droits des travailleurs en vertu des normes internationales relatives aux entreprises et aux droits humains telles que les Principes directeurs des Nations unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme. Elles doivent notamment faire preuve de diligence raisonnable pour identifier, prévenir et limiter les conséquences négatives de leurs activités en termes de droits humains, rendre compte de la façon dont elles agissent face à ces conséquences, et octroyer des réparations ou concourir à l'octroi de réparations lorsqu'elles commettent des atteintes à ces droits ou y contribuent.

Le Pacte devrait souligner expressément qu'il est nécessaire que les États mettent en place des lois et des politiques nationales efficaces afin que les entreprises connaissent et respectent les droits humains et les droits des travailleurs et rendent des comptes lorsqu'elles s'en abstiennent. En outre, l'inclusion du « secteur privé » en tant que partie prenante du Pacte ne doit en aucun cas encourager une « externalisation » des obligations des États en direction des entreprises. Les possibilités d'emploi offertes aux réfugiés ne devraient pas non plus avoir de répercussions négatives sur leur statut de réfugié ni sur

leur droit de demander l'asile.

## **APPROCHE FONDÉE SUR LES DROITS HUMAINS POUR LA COLLECTE, L'ANALYSE, LE STOCKAGE ET LA DIFFUSION DE DONNÉES**

Amnesty International reconnaît, comme indiqué dans le Pacte, que la disponibilité de données de très bonne qualité, fiables, comparables, ventilées et à jour, y compris de données démographiques et socio-économiques, est essentielle pour assurer la protection des réfugiés et leur apporter une assistance ; cependant, elle considère qu'il est indispensable que le Pacte appelle expressément les États et les autres parties prenantes concernées à adopter une approche axée sur le respect de la vie privée et les droits humains pour tous les aspects de la collecte et de la gestion de données sur les réfugiés.

Amnesty International accueille favorablement le fait que le Pacte évoque une utilisation des bases de données sensible à la question de la protection, ainsi que l'inclusion dans le Pacte d'une recommandation visant à promouvoir l'élaboration de normes communes pour la collecte, l'analyse et la diffusion de données ventilées en fonction de l'âge, du sexe et de la diversité, conformément aux politiques pertinentes de protection des données. Cependant, elle craint que le texte du projet actuel, s'il mentionne les politiques pertinentes de protection des données, n'apporte pas une protection suffisante contre d'éventuelles répercussions négatives en matière de droits humains. Certains États ne disposent pas de politiques ou de lois relatives à la protection des données, ou n'ont pas de politiques ou de lois adéquates en la matière - même lorsqu'elles existent, elles peuvent être difficiles à appliquer. Lorsque des lois ou des politiques « pertinentes » de protection des données sont mentionnées, il conviendrait de souligner que ces lois ou politiques doivent être fondées sur les droits humains. Amnesty International recommande donc fortement d'inclure, au minimum, une référence au droit à la vie privée.

Le droit à la vie privée peut servir de passerelle vers la réalisation d'autres droits ; cependant, une approche globalement fondée sur les droits humains est plus vaste, couvrant la totalité des droits humains qui peuvent être affectés par les processus de collecte et de partage de données (par exemple, le droit à l'information et à la liberté d'expression, la liberté d'association, le droit à l'auto-identification/détermination, la liberté de religion et de conviction ou la liberté d'orientation sexuelle). Cela suppose de poser et de préserver des principes clés tels que la l'obligation de rendre des comptes, l'égalité et la non-discrimination, la participation, la transparence, l'autonomisation et la durabilité.

En outre, une approche des données fondée sur les droits humains devrait garantir aux personnes concernées la possibilité de porter plainte en cas de violation de leurs droits et de disposer de voies de recours accessibles et efficaces. En conséquence, Amnesty International préconise l'ajout d'une référence à une approche des données fondée sur les droits humains.

Pour éviter de rendre les réfugiés plus vulnérables à travers la numérisation de leur identité, il est important de reconnaître que les informations liées à l'identité peuvent être particulièrement sensibles dans le contexte des réfugiés, certains d'entre eux pouvant fuir des persécutions fondées sur l'identité. Les réfugiés, ainsi que leur famille, peuvent avoir

des préoccupations particulières en matière de protection de la vie privée et de sécurité et courir un risque de surveillance et/ou faire l'objet de discriminations fondées sur l'identité. La collecte de données devrait éviter d'exposer les personnes concernées au risque de subir des violations des droits humains, et ne devrait pas être à l'origine de discriminations, ni renforcer les discriminations, préjugés et stéréotypes existants.

En ce qui concerne le renforcement des capacités nationales en matière d'enregistrement, de documentation et de données biométriques, Amnesty International salue l'inclusion dans le Pacte d'une recommandation appelant à l'établissement de protocoles pour le partage de données personnelles et biométriques, conformes aux principes pertinents de protection des données ; cependant, l'organisation demande instamment que le bien-fondé et la nécessité d'inclure des informations relatives à l'identité personnelle et des données biométriques dans les opérations de collecte de données soient soigneusement évalués dans chaque contexte particulier.

Dans tous les cas, les données personnelles ne devraient être traitées qu'avec le consentement exprès et éclairé des intéressés, et toute catégorie d'identification devrait être élaborée sur la base d'une approche participative. Plus précisément, Amnesty International demande instamment que des garanties solides concernant la collecte, le traitement et le partage des données soient mises en place afin que les données relatives aux réfugiés ne puissent pas être utilisées par les États ou par d'autres parties prenantes pour faciliter des violations des droits humains, pour exercer une surveillance ou pour servir de moyen de contrôle de la population. Quand des réfugiés sont physiquement incapables de fournir des données biométriques ou autres aux fins de leur enregistrement ou à d'autres fins, cela ne doit pas aboutir à des discriminations à leur égard. En outre, les réfugiés ne devraient pas faire l'objet de discriminations ni être privés d'aide s'ils refusent de coopérer à la collecte de données biométriques ou autres aux fins de leur enregistrement ou à d'autres fins. Amnesty International recommande que des dispositions explicites à ce sujet figurent dans le Pacte.

## **NÉCESSITÉ DE RECONNAITRE LE RÔLE DU CHANGEMENT CLIMATIQUE**

Amnesty International constate avec préoccupation que toutes les références au changement climatique figurant dans le projet initial (l'avant-projet) ne figurent pas dans la version actuelle du Pacte. En outre, si l'organisation salue l'ajout d'un paragraphe consacré aux différentes causes des mouvements de réfugiés dans l'introduction du Pacte, elle note que le changement climatique n'est pas cité aux côtés de la dégradation de l'environnement et des catastrophes naturelles.

Les termes « dégradation de l'environnement », « catastrophes naturelles » et « changement climatique » renvoient à des notions liées entre elles mais distinctes, toutes trois liées aux déplacements. Cela transparaît, entre autres documents, dans le rapport de 2016 du secrétaire général intitulé *Sûreté et dignité : gérer les déplacements massifs de réfugiés et de migrants*, dans la Déclaration de New York de 2016 et dans les Orientations stratégiques 2017-2021 du HCR, qui désignent tous trois le changement climatique, les catastrophes naturelles et la dégradation de l'environnement / les facteurs environnementaux comme des raisons distinctes qui poussent les gens à fuir.

S'il ne reconnaissait pas le changement climatique comme un facteur contribuant aux déplacements de réfugiés, ou s'il ne désignait pas explicitement les personnes déplacées pour des raisons liées au changement climatique comme une catégorie de personnes susceptibles d'avoir besoin d'une protection internationale, le Pacte méconnaîtrait la réalité des déplacements survenant dans le contexte de l'évolution du climat<sup>2</sup>. De plus, l'emploi du terme de « catastrophe naturelle » risque de prêter à confusion s'il ne s'accompagne pas de l'utilisation du terme de « changement climatique », car cela pourrait laisser entendre que les personnes fuyant les effets d'événements à évolution lente qui ne sont pas nécessairement désignés sous le nom de catastrophes naturelles (comme l'élévation du niveau de la mer, l'acidification des océans, la salinisation des eaux souterraines et des sols ou la désertification) n'auraient pas besoin d'une protection internationale. Le HCR a clarifié ce point en déclarant publiquement que certaines personnes déplacées par les catastrophes naturelles et le changement climatique pouvaient prétendre au statut de réfugié en vertu du droit international ou régional, tandis que d'autres pouvaient également, dans certaines circonstances, avoir besoin d'une protection internationale temporaire ou à plus long terme<sup>3</sup>.

Amnesty International souligne par conséquent que l'introduction doit mentionner le changement climatique, aux côtés de la dégradation de l'environnement et des catastrophes naturelles, parmi les facteurs à l'origine des mouvements de réfugiés. Elle appelle également au rétablissement du rôle de conseil et d'accompagnement du HCR en ce qui concerne les mesures destinées à aider les personnes déplacées dans le contexte de catastrophes et du changement climatique qui pourraient avoir besoin d'une protection internationale.

## **OPPOSITION AUX SOLUTIONS DE SUBSTITUTION À LA DÉTENTION DES ENFANTS RÉFUGIÉS**

Amnesty International est préoccupée par la référence à l'élaboration de solutions de substitution à la détention, en particulier pour les enfants. Les « solutions de substitution à la détention » ne devraient pas devenir une alternative à la liberté et à la libération.

Les « solutions de substitution à la détention » sont des mesures non privatives de liberté qui peuvent néanmoins restreindre des droits, notamment la liberté de mouvement ou le droit à la vie privée. Elles sont plus ou moins intrusives et peuvent aller de l'obligation à se faire enregistrer à la liberté sous caution ou avec garantie, en passant par l'assignation à résidence, la remise en liberté au sein de la communauté ou sous sa surveillance, l'obligation de se présenter régulièrement aux autorités, la surveillance électronique ou le

---

<sup>2</sup>Par exemple, le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) a estimé que l'on pouvait s'attendre avec un degré de certitude élevé à ce que, en l'absence d'adaptation, des centaines de millions de personnes soient touchées par des inondations côtières et soient déplacées en raison de pertes de terres d'ici à 2100 (AR5, *WGII Report*, p. 364).

<sup>3</sup>UNHCR, *Climate change, disaster and displacement in the Global Compacts: UNCHR's perspectives*, novembre 2017, disponible à cette adresse : <http://www.unhcr.org/uk/protection/environment/5a12f9577/climate-change-disaster-displacement-global-compacts-unhcrs-perspectives.html>



couvre-feu au domicile.

Amnesty International s'oppose à la détention liée à la migration pour tous les enfants (migrants, demandeurs d'asile et réfugiés) car la privation de liberté ne relève jamais de l'intérêt supérieur de l'enfant. De même, toute restriction à la liberté de mouvement des enfants ou à leur droit à la vie privée doit être strictement justifiée et mise en balance avec leur intérêt supérieur. Aucune mesure restreignant les droits de l'enfant ne devrait être imposée, à moins qu'elle ne soit prévue par la loi, proportionnée et nécessaire.