

CADRE MULTILATERAL D'ACCORDS
SUR LA REINSTALLATION

I. PREAMBULE

1. La réinstallation est l'une des trois solutions durables qui s'offrent aux réfugiés. Elle est aussi un instrument vital de solidarité internationale et de partage du fardeau et de la responsabilité, en particulier dans les situations de réfugiés prolongées et de grande ampleur. C'est également un outil important pour la protection des réfugiés. Elle peut aider à réduire les mouvements secondaires irréguliers. L'*Agenda pour la protection*, adopté par le Comité exécutif du Programme du Haut Commissaire et favorablement accueilli par l'Assemblée générale des Nations Unies en 2002, a reconnu entre autres la nécessité d'étendre les possibilités de réinstallation et d'utiliser la réinstallation de manière plus stratégique, permettant ainsi de parvenir à des solutions durables pour un plus grand nombre de réfugiés. La réinstallation joue donc un rôle important dans le contexte de l'initiative Convention Plus du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, qui vise à fournir des solutions globales aux situations de réfugiés.

2. Bien que n'étant pas juridiquement contraignants, les points d'accord suivants, qui ont été conclus dans le contexte de cette initiative Convention Plus, sont destinés à renforcer le système de la protection internationale des réfugiés par une utilisation plus stratégique de la réinstallation, au profit d'un plus grand nombre de réfugiés. Ils ont pour objet de fournir des orientations aux parties à des accords multilatéraux spécifiques à une situation (à savoir le HCR, les pays qui accueillent des réfugiés, les pays de réinstallation, les pays d'origine, l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) et d'autres partenaires pertinents de la réinstallation) dans l'élaboration de dispositifs globaux comportant des opérations de réinstallation multilatérales. S'ils ne sont pas tous applicables à chaque situation, ces points d'accord devront être utilisés lorsqu'ils seront appropriés. Il est également entendu que chaque accord multilatéral sera unique, et dépendra des circonstances.

3. Dans le contexte des dispositifs globaux Convention Plus visant à parvenir à des solutions durables, la réinstallation est normalement mise en œuvre de concert avec d'autres solutions durables pour les réfugiés et avec des initiatives relatives à des personnes considérées comme n'ayant pas besoin de la protection internationale. Toutefois, il peut se produire des situations où une action multilatérale de réinstallation est une réponse isolée appropriée à une situation de réfugiés, tandis qu'une résolution globale du sort de toute la population réfugiée n'est pas encore possible. Dans de tels cas, les points d'accord exposés dans le présent document peuvent aussi être utiles.

4. Les dispositifs globaux Convention Plus visant à parvenir à des solutions durables, ainsi que les opérations de réinstallation multilatérales, doivent être élaborés et mis en œuvre de manière à respecter pleinement :

- les responsabilités internationales du HCR découlant de son mandat;
- les obligations des Etats au regard du droit international telles qu'elles sont définies dans la Convention de 1951 et le Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés, et d'autres instruments relatifs au droit international des réfugiés, au droit humanitaire et aux droits de l'homme ; et
- la législation et la politique nationales en matière de réinstallation.

II. DISPOSITIF

A. Direction et coordination

Pour qu'une opération de réinstallation multilatérale produise le plus d'effet possible, les rôles et les responsabilités de toutes les parties doivent être clairement définis dès le départ.

5. Le HCR devrait repérer, de sa propre initiative ou à la demande d'une partie, les situations de réfugiés qui tireraient profit d'une opération de réinstallation multilatérale, en s'attachant plus particulièrement aux situations de réfugiés de longue date. Cette analyse devrait se concentrer sur les besoins de protection et de solutions durables de la population réfugiée, sur les avantages stratégiques découlant de la réinstallation et sur l'identification des obstacles et des contraintes potentiels.

6. Dans le contexte d'une opération de réinstallation multilatérale, le HCR devrait assurer une coordination claire, une planification à vaste caractère participatif, un contrôle et un suivi continus, et des comptes rendus réguliers. Le HCR doit organiser et faciliter la tenue de réunions régulières de toutes les parties et de réunions d'urgence en cas de besoin.

7. Le HCR devrait mener des consultations étendues avec tous les intervenants concernés sur les besoins logistiques, opérationnels et d'infrastructure de l'opération de réinstallation multilatérale et sur la manière d'y répondre au moment le plus opportun et au meilleur rapport coût-efficacité.

8. Toutes les parties devraient étudier les conséquences en matière de ressources, y compris les besoins en personnel et formation, pour pouvoir répondre aux objectifs de l'opération de réinstallation multilatérale. Chaque partie doit le cas échéant formuler un plan d'action pour répondre à tout besoin supplémentaire en ressources et en formation.

9. Reconnaissant que la réinstallation est une activité majeure, le HCR devrait veiller à ce que sa capacité de s'acquitter de sa responsabilité en la matière soit suffisante et/ou adaptée aux besoins existants, et devrait rechercher assistance et soutien au besoin.

10. Dans certaines situations, le HCR peut être amené à lancer un appel de fonds pour pouvoir répondre aux besoins financiers de l'opération de réinstallation multilatérale. Un tel appel devrait inclure, le cas échéant, les besoins du HCR, de l'OIM et d'autres parties. Il peut inviter les pays et les organisations qui n'offrent pas de places de réinstallation à fournir des ressources et à apporter leur soutien par tout autre moyen approprié.

11. Les pays de réinstallation devraient coopérer dans l'offre de places afin de répondre aux besoins de réinstallation qui ont été identifiés et devraient prendre des engagements concernant le nombre de réfugiés et le profil des populations à réinstaller. A cet égard, les pays de réinstallation devraient se concerter avec le HCR et les partenaires pertinents de la réinstallation afin d'exploiter au mieux les compétences de chacun et d'optimiser le nombre de places de réinstallation offertes.

B. Enregistrement et octroi de documents d'identité à bref délai

Pour tirer le meilleur parti possible d'une opération de réinstallation multilatérale, toutes les parties doivent connaître les caractéristiques des réfugiés, notamment des plus vulnérables.

12. Les pays d'accueil, avec l'assistance du HCR et des partenaires pertinents de la réinstallation, devraient rapidement enregistrer et remettre des documents d'identité à la population réfugiée, conformément aux principes directeurs énoncés dans la Conclusion n°91 (LII) 2001 du Comité exécutif.¹ Toutefois, l'absence d'informations détaillées issues de l'enregistrement ne doit pas interdire le recours à la réinstallation dans les situations d'urgence et/ou d'afflux massif.

13. Toutes les parties devraient chercher à connaître pleinement les caractéristiques de la population réfugiée, notamment des cas particulièrement vulnérables comme les victimes de violences et de tortures, les personnes ayant des besoins médicaux (notamment en matière de VIH/SIDA, de santé mentale et de handicap), les femmes vulnérables, les enfants séparés et les personnes âgées, afin de mieux définir et coordonner les responsabilités de chacun.

14. L'enregistrement devrait de préférence inclure des données biométriques, si possible.

15. Lors de l'enregistrement, le HCR, les pays d'accueil et les partenaires concernés devraient coordonner leurs efforts pour établir l'identité des réfugiés et identifier tous les membres de la famille présents dans le pays d'accueil et dans d'autres pays.

16. En consultation avec les partenaires pertinents de la réinstallation, le HCR devrait élaborer un plan d'identification et de soumission en matière de réinstallation devant être accepté par toutes les parties.

¹ Voir aussi *Manuel de réinstallation du HCR*, HCR, Département de la protection internationale, (rév. juillet 2002). Le HCR est en train de réviser le *Manuel de réinstallation*. Voir aussi *UNHCR Handbook for Registration* (2003).

C. Critères de sélection

Des critères de réinstallation souples et l'utilisation d'une méthodologie de groupe peuvent contribuer à assurer la protection et des solutions durables à un plus grand nombre de réfugiés.

17. Les pays de réinstallation devraient réfléchir à l'élaboration de critères de sélection suffisamment souples pour leur permettre de réinstaller des personnes relevant de la compétence du HCR qui peuvent ne pas relever des termes de la Convention de 1951. Les gouvernements peuvent souhaiter prendre en compte la définition du réfugié qui figure dans la Convention de l'OUA régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique de 1969 et/ou la Déclaration de Carthagène sur les réfugiés de 1984.

18. Le HCR devrait continuer à développer sa méthodologie permettant d'identifier les groupes à réinstaller sur la base de caractéristiques communes.

19. Sous la direction du HCR, les pays de réinstallation devraient coopérer, le cas échéant, dans l'utilisation de la méthodologie de groupe permettant d'identifier les groupes ayant besoin d'être réinstallés. Le recours à cette méthodologie est sans préjudice de l'application de critères de sélection individuels. Dans la mesure où la législation et la politique nationales peuvent dicter la manière dont les pays de réinstallation traditionnels traitent les soumissions de groupes, toute limitation portant sur le traitement des groupes doit être repérée dès le départ.

20. Les réfugiés ne devraient pas être arbitrairement exclus d'une opération de réinstallation multilatérale sur la seule base de caractéristiques telles que leur condition physique ou mentale, leur sexe, leur ethnie, leur race, leur religion, leur âge, leur opinion politique, leur nationalité ou leur pays d'origine.

D. Unité familiale

La famille constitue l'unité fondamentale de la société. Des conclusions successives du Comité exécutif² demandent aux Etats de respecter l'unité familiale et de soutenir le regroupement familial. Les membres de la famille peuvent fournir un système d'appui solide et efficace, et renforcer ainsi l'intégration des réfugiés réinstallés.

21. Sans préjudice de la préférence des réfugiés individuels, toutes les parties devraient respecter et maintenir l'unité familiale. Dans ce contexte, la « famille » comprend au moins la famille immédiate telle qu'elle est définie dans la législation ou la politique nationale.

22. Les pays de réinstallation devraient s'efforcer de maintenir l'unité de la famille élargie, en tenant compte des variations culturelles, ainsi que des facteurs de dépendance économique et émotionnelle.

² Voir Conclusions n° 1, 9, 24, 84, 84 et 88.

23. Dans les situations où des membres de la famille immédiate se trouvent dans le même pays d'accueil, ce pays devrait permettre et faciliter le regroupement des membres de la famille dans le pays.

24. Les pays de réinstallation devraient respecter l'unité familiale lorsqu'ils traitent les demandes de réinstallation. Lorsque des membres de la famille immédiate se trouvent dans des pays d'accueil différents et que la réinstallation est la meilleure solution durable, les pays de réinstallation devraient faire le maximum pour faciliter le regroupement en réinstallant la famille dans un même pays.

25. Si un réfugié a des membres de sa famille immédiate qui sont déjà installés dans un pays participant, ce pays devrait normalement être le premier à étudier une demande de regroupement familial lorsque la réinstallation est la meilleure solution durable.

26. Si un réfugié a des membres de sa famille immédiate qui sont déjà installés dans un pays non participant, le HCR devrait demander à ce pays d'étudier une demande de regroupement familial.

27. Les pays de réinstallation devraient envisager tous les moyens de droit disponibles, y compris les procédures d'admission non spécifiques aux réfugiés, pour s'efforcer d'assurer l'unité familiale.

E. Transparence

Les opérations de réinstallation multilatérales nécessitent une communication ouverte entre les parties sur tous les sujets qui ont une incidence sur le traitement de la réinstallation. Il est important que les réfugiés soient consultés et reçoivent des informations sur le processus de réinstallation.

28. Toutes les parties devraient maintenir la transparence du processus de réinstallation, en prenant dûment en considération la nécessité de respecter la vie privée des personnes.

29. En consultation avec les autres parties et partenaires, le HCR devrait élaborer une stratégie pour informer et consulter les réfugiés sur le processus de réinstallation, afin de s'assurer que l'opération de réinstallation multilatérale ne pâtira pas d'informations erronées ou d'attentes irréalistes, et que les réfugiés y participeront en connaissance de cause.

30. Le HCR devrait travailler avec les pays d'accueil et les partenaires pertinents de la réinstallation, ainsi qu'avec les communautés de réfugiés, pour fournir aux réfugiés des informations et des conseils ciblés sur:

- les solutions durables qui s'offrent à eux;
- les critères de sélection et d'éligibilité, et des informations sur les groupes ou les types de personnes retenus pour la réinstallation par un pays particulier; et

- dans le cas de réfugiés devant être réinstallés, les procédures de réinstallation et de regroupement familial.

F. Intégrité du processus

L'usage abusif des processus de réinstallation compromet les opérations de réinstallation multilatérales et met en péril l'utilisation stratégique de la réinstallation.

31. Toutes les parties devraient mettre en place les systèmes de gestion nécessaires pour décourager et détecter les pratiques frauduleuses concernant le processus de réinstallation, y compris l'enregistrement, et pour prendre les mesures qui s'imposent à l'encontre des personnes qui s'y adonnent.

32. Toutes les parties devraient aider à enquêter sur les activités frauduleuses qui ont une incidence sur le processus de réinstallation et les pays doivent le cas échéant poursuivre toute personne se trouvant sur leur territoire national qui participe à de telles activités en contravention avec la législation nationale.

33. Le HCR, les pays d'accueil et les pays de réinstallation devraient s'efforcer, le cas échéant, de dispenser une protection adéquate aux personnes qui signalent des activités frauduleuses.

34. Les pays d'accueil, avec l'assistance du HCR le cas échéant, devraient surveiller les nouveaux mouvements d'entrée dans les pays d'accueil et instaurer des processus de sélection cohérents. Toutes les parties devraient contribuer à une réponse collective visant à détecter et à dissuader les mouvements de population qui ne sont pas liés à la protection, afin d'assurer l'intégrité et la continuation de l'action de réinstallation.

G. Optimiser l'exécution effective du programme

Parmi les avantages qui peuvent découler d'opérations de réinstallation multilatérales figurent les synergies qui peuvent être obtenues en regroupant les ressources et les compétences, et en ayant facilement accès aux réfugiés à des fins de réinstallation. Des économies de temps et de coût peuvent libérer des ressources supplémentaires pour aider un plus grand nombre de réfugiés.

35. Toutes les parties devraient s'efforcer d'éviter la duplication d'actions en partageant les informations et les ressources, tout en respectant les considérations de confidentialité.

36. Les pays d'accueil, avec l'assistance des parties et de la communauté internationale le cas échéant, devraient:

- veiller à ce que les candidats à la réinstallation soient facilement accessibles par le HCR, les pays de réinstallation et les partenaires pertinents de la réinstallation, notamment pour les entretiens de sélection et les procédures de suivi;

- faciliter les activités de réinstallation en délivrant rapidement les permis d'entrée et autres documents et autorisations nécessaires au personnel du HCR et aux pays et partenaires pertinents de la réinstallation ;
- autoriser le déplacement des réfugiés pour les entretiens d'éligibilité à la réinstallation, les examens médicaux, les contrôles de sécurité, les visas, le regroupement familial et autres besoins préalables au départ en vue de la réinstallation; et
- faciliter le départ des réfugiés sélectionnés pour la réinstallation, notamment en leur délivrant rapidement des permis de sortie et des documents de voyage, et en évitant de prendre des mesures qui pourraient entraver le processus.

37. Tout en respectant les principes du respect de la vie privée et la nécessité de préserver la sécurité individuelle, toutes les parties devraient partager les informations personnelles lorsque cette démarche est cohérente avec la raison pour laquelle elles ont été recueillies, comme pour identifier des besoins spécifiques, faciliter l'octroi d'autorisations médicales et le regroupement familial, et à des fins d'exclusion.

38. Le HCR et les partenaires pertinents de la réinstallation devraient fournir un appui logistique aux pays d'accueil et de réinstallation tout au long de l'opération de réinstallation multilatérale. Ce soutien peut consister à organiser et faciliter les entretiens, aider à organiser les examens médicaux et le transport, faciliter l'octroi de permis de sortie et de documents de voyage, et prêter son concours pour toute autre procédure faisant partie du processus de réinstallation.

39. Dans certaines situations, pour renforcer l'efficacité des actions de réinstallation, les pays et le HCR devraient faire appel aux compétences et compter sur l'appui des partenaires pertinents de la réinstallation concernés dans des activités qui font partie du processus de réinstallation. Ils peuvent notamment:

- aider le HCR à identifier les réfugiés à réinstaller;
- préparer les cas et vérifier les dossiers des réfugiés devant être gérés par le HCR et étudiés par les pays de réinstallation;
- aider à faciliter les missions d'entretien et d'adjudication des pays de réinstallation;
- organiser les examens médicaux;
- animer des séances d'orientation culturelle et à l'intégration avant le départ; et
- demander des contrôles de sécurité, faciliter la délivrance des permis de sortie et des titres de voyage, et organiser le transport.

H. Soutien à l'intégration

La réinstallation est un processus qui commence par l'identification et l'évaluation des réfugiés ayant besoin de protection et aboutit à une solution durable conduisant à un accueil et une intégration couronnés de succès³. Les pays de réinstallation devraient veiller à ce que des mesures soient mises en place avant la réinstallation pour assurer l'accueil et l'intégration appropriés des réfugiés réinstallés. Les avantages complets et mutuels de la réinstallation sont renforcés par des mesures telles que celles qui sont notamment exposées dans La réinstallation des réfugiés: Un manuel pour guider l'accueil et l'intégration⁴.

40. Les pays de réinstallation et les partenaires pertinents de la réinstallation devraient travailler avec les réfugiés, le cas échéant, à renforcer l'intégration réelle de ces derniers, afin que ceux-ci bénéficient progressivement des mêmes normes que les nationaux. L'on trouvera ci-dessous quelques exemples de services qui se sont avérés utiles:

- prodiguer des conseils avant le départ et après l'arrivée;
- fournir l'accès à l'éducation (notamment à des cours de langue et de perfectionnement professionnel), à l'emploi et aux services sociaux et de santé;
- travailler à faire naître l'acceptation et le soutien du public, notamment par des campagnes de relations publiques, en particulier dans les situations où un grand nombre de réfugiés sont réinstallés sur une courte période; et
- promouvoir la naturalisation.

41. Les pays de réinstallation devraient accorder aux réfugiés réinstallés un statut juridique sûr à leur arrivée, comportant des droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels.

42. Les pays de réinstallation devraient veiller à ce que les membres de la famille réinstallés de réfugiés réinstallés se voient accorder un statut juridique sûr qui ne soit pas modifié par des changements ultérieurs dans l'unité familiale tels qu'un divorce ou un décès.

I. Engagement soutenu et accru

Les opérations de réinstallation multilatérales nécessitent un engagement soutenu. Un tel engagement est aussi nécessaire pour apporter une protection et des solutions durables aux réfugiés qui ne sont pas couverts par une opération de réinstallation multilatérale. Le présent cadre a pour ambition d'étendre les possibilités de réinstallation, et notamment d'augmenter le nombre des pays engagés dans la réinstallation et de renforcer la capacité des nouveaux pays de réinstallation.

³ Voir Conclusion du Comité exécutif n° 90 (LII) 2001, par. 1).

⁴ Publié pour la première fois en septembre 2002 par la Victoria Foundation for Survivors of Torture (VFST), Melbourne, Australie, en coopération avec le HCR et ses partenaires internationaux en matière de réinstallation des réfugiés. Cette publication s'inspire des délibérations de la Conférence internationale sur l'accueil et l'intégration des réfugiés réinstallés (Norrköping, Suède, 25-27 avril 2001).

43. Toutes les parties devraient maintenir leur engagement envers l'opération de réinstallation multilatérale et l'apport de solutions durables jusqu'à ce que les objectifs de l'accord multilatéral spécifique soient atteints.
44. En travaillant en étroite coopération avec le HCR, toutes les parties devraient s'efforcer d'aider les pays de réinstallation émergents qui se sont engagés à participer à l'opération de réinstallation multilatérale. Elles peuvent notamment apporter un appui technique, dispenser une formation, partager les informations sur les bonnes pratiques en matière d'accueil et d'intégration des réfugiés ou fournir, le cas échéant, un soutien financier.
45. Toutes les parties, travaillant en étroite coopération avec le HCR, devraient encourager la participation de pays qui actuellement ne prennent pas activement part à la réinstallation des réfugiés, afin d'étendre et de diversifier les possibilités de réinstallation au niveau mondial.
46. Les pays d'accueil devraient continuer à fournir un premier asile sûr aux réfugiés et à respecter le principe du non refoulement, conformément aux normes internationales.
47. Lorsque des réfugiés ne sont pas sélectionnés ou acceptés pour une opération de réinstallation multilatérale, toutes les parties devraient continuer à répondre à leurs besoins d'asile et d'assistance, tout en cherchant activement d'autres solutions durables.
48. Les pays de réinstallation devraient continuer à répondre par la réinstallation aux besoins des autres réfugiés qui ne sont pas inclus dans l'opération de réinstallation multilatérale mais pour lesquels la réinstallation est la seule solution appropriée et/ou le seul moyen de garantir leur protection.