

**INITIATIVE SUR LA RÉINSTALLATION
ET INITIATIVE DE LA *CONVENTION PLUS* :**

« Comment peut-on utiliser la réinstallation dans le contexte d'accords de la *Convention Plus*, et quels sont les éléments liés à la réinstallation que l'on devrait envisager d'inclure dans ces projets d'accords de la *Convention Plus*?

Un document de travail préparé par le Canada

Introduction à la réinstallation

1. Le présent document vise à stimuler la discussion concernant la façon dont on pourrait utiliser la réinstallation dans le cadre de projets d'accords de la *Convention Plus*. Le Canada considère que l'utilisation stratégique de la réinstallation est une composante importante des accords de la *Convention Plus* et est propice à l'avènement de solutions durables et exhaustives en ce qui concerne la situation des réfugiés. Nous reconnaissons qu'il pourrait y avoir d'autres perspectives quant à l'importance de la réinstallation et qu'il faudra explorer plus en profondeur d'autres questions relatives à d'autres solutions durables au cours de forums subséquents. Le Canada supporte et endosse le document de travail sur l'utilisation stratégique de la réinstallation préparé par le Groupe de travail sur la réinstallation (GTR). Le Forum canadien mise sur les leçons tirées de ce document de travail du GTR et sur l'expérience canadienne en matière de réinstallation. Il cherche à dégager les éléments potentiels de tout accord de la *Convention Plus* qui prévoit un volet de réinstallation.

2. Selon le Canada, inclure la réinstallation dans les accords de la *Convention Plus* aurait pour avantage de maximiser l'utilisation globale des solutions durables dans le cadre d'accords de répartition du fardeau plus solides. Comme on l'a indiqué au cours des Consultations mondiales, la réinstallation sert trois fins tout aussi importantes les unes que les autres. *Premièrement*, il s'agit d'un instrument fournissant une protection internationale et répondant aux besoins spécifiques des réfugiés isolés dont la vie, la liberté, la sécurité, la santé et les autres droits fondamentaux sont menacés dans le pays où ils ont trouvé refuge. *Deuxièmement*, il s'agit d'une solution durable pour un grand nombre de réfugiés, tout comme le rapatriement librement consenti et l'intégration sur place. *Troisièmement*, la réinstallation peut être une expression tangible de la solidarité internationale, ainsi qu'un mécanisme de partage des responsabilités permettant aux États de se répartir le fardeau et de réduire les problèmes pesant sur le pays de premier asile¹.

¹ Voir *Renforcer et élargir la réinstallation aujourd'hui : dilemmes, défis et possibilités*, EC/GC/02/07 du 25 avril 2002. On peut consulter ce document sur la page des Consultations mondiales du site Web du HCR, à l'adresse suivante : www.unhcr.org

3. L'Agenda pour la protection milite pour l'utilisation plus efficace de la réinstallation en tant qu'instrument de protection et solution durable². Grâce à des accords de la *Convention Plus* incluant un volet de réinstallation, on pourrait atteindre ces objectifs. On peut envisager l'utilisation de la réinstallation conjuguée à d'autres solutions durables dans le cadre d'une solution lors de situations particulières. Le document du GTR fournit de plus amples renseignements sur ces scénarios possibles³.
4. Le document du GTR suggère que la *Convention Plus* constitue une occasion pour les États de déterminer si une utilisation plus stratégique et plus concertée de la réinstallation leur permettrait de répondre de façon plus efficace aux besoins des réfugiés tout en offrant de meilleurs avantages. Les États sont libres d'offrir la réinstallation, selon la mesure dans laquelle ils adhèrent au principe de la solidarité internationale et s'engagent à en partager les responsabilités et à en répartir le fardeau. Grâce aux accords multilatéraux envisagés par la *Convention Plus*, on pourrait utiliser la réinstallation de façon plus stratégique afin de maximiser les avantages que l'on peut en tirer. Cela ne signifie pas que les accords de la *Convention Plus* remplaceraient l'asile ou les activités de réinstallation existantes. Ils viendraient plutôt compléter ces activités, en donnant accès à de vastes accords de solutions durables.
5. Le programme de réinstallation du Canada met l'accent sur les réfugiés et les personnes qui se trouvent dans la situation d'un réfugié. Il aide les personnes qui ont besoin de protection en leur proposant des solutions durables. Lorsqu'on examine l'utilisation stratégique de la réinstallation dans le contexte de projets d'accords de la *Convention Plus*, on ne devrait jamais perdre de vue ce rôle de protection.
6. Un accord de la *Convention Plus* qui fournit une solution durable à une situation de réfugié particulière devrait tenir compte de l'accessibilité aux trois solutions durables : rapatriement, intégration locale et réinstallation.
7. La *Convention Plus* ne signifie pas que la réinstallation deviendra la principale solution durable pour la majorité des situations de réfugiés. Ne serait-ce que parce qu'il signale un changement positif des conditions dans le pays d'origine, on devrait toujours privilégier le rapatriement volontaire comme une solution durable. Lorsqu'on évalue le rôle de la réinstallation dans la prestation de solutions durables, on doit reconnaître que, compte tenu du nombre limité de pays où la réinstallation est possible et des coûts de la réinstallation, on peut seulement s'attendre à ce qu'une petite minorité des réfugiés du monde entier profite d'une solution durable en se réinstallant dans un pays tiers.
8. Malgré cette limite, la réinstallation peut jouer un rôle de catalyseur important en favorisant la création de solutions durables et globales. Quel que soit le contexte particulier d'un accord de la *Convention Plus*, la réinstallation peut contribuer à la création, dans les pays d'asile et les pays d'origine, du climat et de la volonté politique nécessaires à la collaboration dans la perspective du rapatriement volontaire et de l'intégration locale.

² But 5(6)

³ Voir le document du GTR, paragraphes 7 et 8.

9. Le fait de participer à un accord de la *Convention Plus* n'exempterait pas les États de la nécessité de remplir leurs obligations en vertu de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967. La *Convention Plus* vise à compléter ces instruments internationaux.
10. Par définition, une solution n'est durable que si elle permet à un réfugié d'obtenir un statut juridique dans le pays qui offre la solution durable. Au Canada, dans la plupart des cas, ce genre de solution a permis à des réfugiés d'obtenir le droit de résider en permanence au pays et d'aspirer à la nationalité.
11. Un autre élément important de tout accord relatif à une solution durable sera l'inscription en temps et lieu de l'ensemble de la population de réfugiés. Cela nous aidera à déterminer la solution durable la plus appropriée pour une personne en particulier et facilitera le regroupement familial. Une mise en garde s'impose : même si tout accord particulier reconnaît l'importance de l'inscription, la mise au point d'un système d'inscription mondial, bien que souhaitable, n'est pas une condition à l'établissement d'un accord de la *Convention Plus*.

Éléments potentiels d'un volet sur la réinstallation d'un accord de la *Convention Plus*

12. Idéalement, les accords de la *Convention Plus* engloberaient les trois solutions durables. Un volet de réinstallation ne constitue pas une solution globale pour toute une population de réfugiés. Cependant, on peut l'utiliser pour venir en aide à une partie de la population dans un pays de premier asile. On doit analyser de façon plus approfondie certaines questions liées à d'autres solutions durables, notamment l'autonomie, la protection efficace, ainsi que l'aide au développement pour faciliter l'intégration locale. Sans vouloir juger d'avance des résultats de cette analyse, nous estimons que nous devons nous intéresser à ces questions si nous voulons que les accords de la *Convention Plus* fournissent véritablement des solutions aux situations de réfugiés.
13. Au moment où l'on considère que la réinstallation constitue une solution durable, le pays d'accueil ou le pays désigné a déjà déterminé que la personne a besoin de protection et a rempli son obligation de non-refoulement. Il faut donc s'efforcer en priorité de trouver des solutions durables dans un délai raisonnable. Le Canada sait, par expérience, que la réinstallation peut être gérée de façon efficace comme un processus administratif. Par conséquent, les décisions en matière de réinstallation ne font pas l'objet des mêmes formalités que les décisions relatives aux demandes d'asile. En plus de coûter moins cher à administrer, cette solution permet de prendre des décisions plus rapidement que dans le cas des demandes d'asile.
14. La première étape à franchir pour bien établir la réinstallation dans un contexte multilatéral, c'est de bien comprendre le concept de réinstallation et d'en avoir une définition claire et commune. Cela est nécessaire pour gérer les attentes des États participants et pour que le public continue de soutenir les programmes de réinstallation dans les pays qui offrent cette solution. Pour le Canada, la réinstallation consiste en une sélection ordonnée des réfugiés par l'entremise d'un système décisionnel administratif qui comprend diverses étapes permettant de répondre aux besoins en intégration des réfugiés.

15. Le partenariat constitue un deuxième élément important. Le Canada et d'autres pays offrant la solution de réinstallation ont entretenu une fructueuse collaboration avec des partenaires comme le HCR et des organisations de la société civile dans des pays d'accueil. Les partenaires peuvent aider à recommander des demandeurs d'asile à des États et contribuer à la tenue de visites médicales, aux arrangements pour le transport, à l'orientation ainsi qu'au soutien à l'intégration. Il est important que les ententes de partenariat et les accords de la *Convention Plus* s'appuient sur des analyses et des évaluations préalables des besoins en réinstallation. Les parties à un accord de réinstallation dans le cadre de la *Convention Plus* devraient participer ensemble, aussitôt que possible et régulièrement, à l'évaluation des besoins en matière de réinstallation d'une population de réfugiés donnée, en fonction de solides bases de données.
16. L'adoption de critères de sélection clairs constitue un autre élément important de tout volet de réinstallation d'un accord de la *Convention Plus*. Par expérience, le Canada sait que l'inclusion de critères de protection dépassant la Convention de 1951 et comprenant des motifs de protection élargis a contribué à faire de la réinstallation un outil plus souple.
17. Le Canada, ainsi que d'autres pays offrant des programmes de réinstallation, évalue la possibilité d'adopter une méthode selon laquelle on traiterait des demandes de réinstallation collectives. La Section de la réinstallation du HCR est en train d'élaborer une « méthode collective » qui pourrait être utile à cet égard. On remarquera que la détermination d'un groupe pour la réinstallation ne serait pas nécessairement incompatible avec les critères de présélection qu'appliquent certains pays pour déterminer les personnes interdites de territoire. On pourrait explorer davantage la possibilité de traiter des demandes de réinstallation de groupes dans le cadre d'un volet de réinstallation d'un accord particulier de la *Convention Plus*.
18. En tant que processus ordonné, la réinstallation permet la tenue de visites médicales et l'application d'outils de présélection en ce qui concerne d'autres exigences relatives à l'interdiction de territoire, comme la sécurité et la criminalité. La rapidité et l'efficacité d'un système de présélection qui participe au traitement d'un grand nombre de cas dépendent en grande partie de l'accessibilité et de la fiabilité d'outils d'information et de présélection.
19. Les critères ne doivent pas nécessairement tous être harmonisés. Lorsque, par exemple, un pays qui prône la réinstallation est prêt à accepter certains cas rejetés par un autre pays qui offre la solution de réinstallation, il peut y avoir lieu d'établir un accord de répartition du fardeau. Par exemple, un pays qui prône la réinstallation peut accepter un plus grand nombre de personnes plus susceptibles de s'intégrer que d'autres, alors que d'autres pays semblables accepteraient moins de gens, mais parmi lesquels on trouverait plus de personnes souffrant de graves affections médicales. Fait important, dans le contexte des accords de la *Convention Plus*, les pays qui offrent la réinstallation, compte tenu du rôle de catalyseur associé à la réinstallation, ne devraient pas appliquer des critères de présélection trop stricts.
20. Dans le cadre d'accords de la *Convention Plus*, où certaines personnes seraient interdites de territoire, par exemple parce qu'elles auraient participé à des crimes de guerre ou commis des

actes de terrorisme, les États pourraient travailler ensemble à la conception et à l'application d'outils de présélection adaptés et mettant l'accent sur l'information essentielle dont on a besoin pour identifier ces personnes. Toutefois, ces décisions ne devraient pas déboucher sur l'impunité. On doit mettre en place des mécanismes juridiques relatifs aux actes des criminels de guerre, des terroristes et d'autres auteurs de crimes graves.

21. Dans le cadre de tout accord de la *Convention Plus*, les pays qui offrent la réinstallation doivent être prêts à prendre des engagements pluriannuels. Par exemple, on pourrait devoir attendre plusieurs années avant de trouver des solutions durables pour tous les réfugiés se trouvant dans une situation qui perdure. Une approche globale risque d'échouer si l'on continue d'offrir les solutions du rapatriement volontaire ou de l'intégration locale jusqu'à ce que la situation soit réglée, mais qu'il faut négocier le nombre de personnes qui peuvent se réinstaller chaque année. Voilà une autre question que l'on pourrait explorer davantage dans le contexte d'un accord particulier de la *Convention Plus*.
22. Selon l'expérience canadienne, pour toute situation où l'on pourrait recourir à la réinstallation dans le cadre d'une solution globale, il y aura toujours le problème des charges de travail résiduelles ou des personnes à qui, pour un certain nombre de raisons, on ne peut offrir la solution durable de la réinstallation ou du rapatriement volontaire. Là encore, il s'agit d'une question importante que l'on devra aborder dans le cadre de discussions subséquentes.
23. Actuellement, seulement quelques pays sont engagés dans des programmes de réinstallation. En tant que composante d'une vaste solution à une situation de réfugié, la réinstallation peut amener d'autres pays à proposer des solutions durables, notamment celle-là.
24. Dans le même ordre d'idées, les pays qui participent au volet de réinstallation d'un accord de la *Convention Plus* pourraient être enclins à permettre à un plus grand nombre de réfugiés de se réinstaller, s'ils estiment qu'ils contribuent réellement, par exemple, au règlement d'une situation de réfugié prolongée. Lorsque c'est le cas, on devra examiner l'impact que cela aura sur les ressources du HCR. Une réaffectation des ressources serait-elle nécessaire? Ou devrait-on y affecter des ressources supplémentaires?
25. Parmi les parties à un accord de la *Convention Plus* offrant une solution globale et durable, il y aurait, au minimum, des pays donateurs, des pays qui offrent la réinstallation, des pays de premier asile et le HCR. Les pays d'origine seraient également partie à un accord prévoyant le rapatriement volontaire. Dans ce contexte multipartite, la prise de décisions collectives et la répartition du fardeau des solutions durables entre tous les États participants seraient essentielles. Pour ce faire, les pays participants à la réinstallation devraient tenir rapidement des débats pour analyser les besoins liés à la charge de travail et s'entendre sur les objectifs de la réinstallation.

Prochaines étapes

26. La première réunion du Forum du HCR constitue une occasion pour la communauté internationale de commencer à cerner les éléments d'un cadre visant une utilisation plus stratégique, et donc plus efficace, de la réinstallation dans le contexte d'un accord de la *Convention Plus*. Les autres éléments qui pourraient être soulevés au cours de l'analyse du rapport du GTR, qui aura lieu dans le cadre de la 27^e réunion du Comité permanent du HCR, en juin 2003, viendront s'ajouter sans aucun doute à ceux mentionnés dans le présent document. On propose que, après la discussion du Forum, le Canada et le HCR coprésident les consultations auprès des organisations et États intéressés afin d'assurer le suivi des débats du Forum sur la réinstallation et d'élaborer les éléments d'un cadre de la réinstallation sur lesquels pourraient se fonder de futurs accords particuliers de la *Convention Plus*, assortis d'un volet sur la réinstallation. L'objectif serait de cerner un ensemble d'« outils » de réinstallation sur lesquels on pourrait miser afin d'élaborer des accords précis de la *Convention Plus*. L'annexe A de ce document présente une liste préliminaire, selon le point de vue du Canada, des considérations clés pour la mise au point de ces outils.

**Annexe A : Résumé des considérations clés du concept de la réinstallation
dans les accords de la *Convention Plus***

- *La réinstallation est l'une des trois solutions durables proposées et peut jouer un rôle de catalyseur important dans le contexte de la *Convention Plus**
- *Une solution n'est durable que si elle permet à un réfugié d'obtenir un statut légal dans le pays qui offre la solution durable.*
- *À titre de décision administrative, la réinstallation peut constituer une solution durable opportune et rentable.*
- *L'inclusion de critères axés sur la protection qui vont au-delà de la *Convention de 1951* permettrait de faire de la réinstallation un outil plus souple.*
- *Dans le contexte des accords de la *Convention Plus*, les critères de présélection de chaque pays peuvent constituer le fondement d'accords de répartition du fardeau.*
- *Les pays qui offrent la réinstallation devraient être prêts à prendre un engagement pluriannuel.*