

## Les voies d'accès sûres et légales pour les réfugiés



Dessin de Ali Hamra

## Édito

**L**e 28 août dernier, Emmanuel Macron confirmait l'engagement de la France de réinstaller 10 000 réfugiés d'ici 2019, dont 3 000 depuis le Niger et le Tchad. Cependant, est ce que ces engagements vont s'inscrire dans la durée ?

Ces annonces renvoient aussi au débat sur le développement de nouvelles voies d'accès légales au territoire européen, au-delà de la « classique » réinstallation. Celui-ci a pris de l'ampleur depuis 2013-2014 avec l'aggravation de la crise syrienne et les traversées mortelles en Méditerranée. Réinstallation avec le HCR, visas et admissions humanitaires, réunification familiale et plus récemment encore parrainage privé, le développement de ces voies d'accès à l'asile est désormais promu par tous les acteurs.

Le nombre total de places de réinstallation offertes par le monde occidental oscille autour de 100 000 annuellement, un chiffre insuffisant que l'annonce récente de réduction de la part des Etats-Unis

ne va pas améliorer. Pour France terre d'asile, la réinstallation est un des moyens pour diminuer les entrées irrégulières et les morts en mer (ou en route), ainsi qu'une solidarité concrète manifestée avec des pays voisins des zones de conflit.

Se pose aussi la question de l'utilisation de ces nouvelles voies d'accès dans les discussions avec les pays de transit. L'objectif déclaré de diminuer les départs irréguliers et d'accroître les contrôles à leurs frontières, sous peine de baisse ou de retrait des financements est inacceptable.

Nous devons exercer notre vigilance sur toute tentative de déplacer les frontières de l'UE vers des pays tiers et sur toute remise en cause du droit inaliénable de déposer une demande d'asile à la frontière.

**Pierre HENRY**

Directeur général de France terre d'asile

## Sommaire

- p2** \_La réinstallation : enjeux et évolutions
- p5** \_Au-delà de la réinstallation, l'essor de nouvelles voies d'accès à l'Europe
- p6** \_La parole à... Peter O'Sullivan
- p7** \_Zoom sur... Les visas humanitaires
- p8** \_Les actualités juridiques et sociales

# La réinstallation : enjeux et évolutions

Alors que le nombre de réinstallations s'accroît en Europe, retour sur les défis particuliers qui se posent lors de l'accueil et de l'intégration des réfugiés réinstallés en France



Bora et ses enfants, réinstallés en France, prennent le RER vers leur nouvel appartement.

©UNHCR/Corentin Fohlen

pour cette voie légale ne semble pas se tarir, le président Macron ayant affirmé l'engagement à accueillir 10 000 personnes réinstallées d'ici à 2019, dont 3 000 depuis le Niger et le Tchad, sélectionnées à la suite de missions de l'Ofpra sur place<sup>2</sup>.

## Focus

### La réinstallation et la relocalisation, deux notions à ne pas confondre

**La réinstallation** est un mécanisme qui permet le transfert de personnes, identifiées comme réfugiés dans le premier pays d'accueil dans lequel ils ont cherché protection, vers un pays tiers qui a accepté de les admettre. Elle concerne des réfugiés, touchés par des situations de vulnérabilité telles qu'elles font naître des besoins spécifiques, auxquels les premiers pays d'accueil ne peuvent répondre<sup>3</sup>.

**La relocalisation** renvoie à un mécanisme provisoire de répartition des personnes ayant un besoin de protection internationale depuis la Grèce et l'Italie vers les autres États de l'Union européenne (UE) selon une clé de répartition. Ce système s'inscrit dans le cadre du principe de solidarité entre les États membres et a été mis en place par une décision du Conseil de l'UE de septembre 2015, en plein cœur de la « crise des réfugiés ». Prévu pour une durée de deux ans et concernant 160 000 personnes, il a pris fin le 26 septembre 2017, date à laquelle seules 29 144 personnes<sup>4</sup> ont été effectivement relocalisées.

### Un engagement pour la réinstallation depuis 2008

La France a d'abord conclu un accord-cadre de coopération avec le HCR le 4 février 2008, par lequel a été mis en place

un programme permanent de réinstallation renouvelable automatiquement tous les deux ans. Le HCR soumet chaque année aux autorités françaises une centaine de dossiers, sans priorité géographique. En 2016 cela correspondait à 228 personnes, la majorité des personnes réinstallées étant des familles nombreuses<sup>5</sup>. Le processus de réinstallation suppose une coopération entre plusieurs acteurs : en effet, le HCR identifie sur le terrain les personnes les plus vulnérables, déjà placées sous son mandat strict<sup>6</sup>, s'assure que le rapatriement vers leur pays d'origine n'est pas possible puis soumet leur dossier à la direction générale des étrangers en France (DGEF). Celle-ci examine le dossier depuis la France et prend la décision finale sur les personnes à réinstaller. Elles sont alors acheminées vers la France par l'Organisation internationale des migrations (OIM). Une fois arrivées, les personnes réinstallées, bien que considérées comme réfugiées par le HCR, doivent se présenter au guichet unique et déposer une demande d'asile. Celle-ci est priorisée par l'Ofpra qui octroie le statut de réfugié dans un délai de trois mois maximum.

1 HCR, *Rapport global 2016 : Assurer un meilleur avenir*, Juillet 2017, p.163

2 Présidence de la République, *Déclaration conjointe -Missions de protection en vue de la réinstallation des réfugiés en Europe*, 28 août 2017.

3 HCR, *Manuel de réinstallation du HCR*, Division de la protection internationale, Genève, 2011, p. 3.

4 European Commission, *Factsheet-Relocation, Sharing responsibility, September 2017*

5 Point de contact français du Réseau européen des migrations, *Rapport annuel 2016 sur les politiques d'asile et d'immigration*, Avril 2017, p.55.

6 Les personnes placées sous mandat strict du HCR sont reconnues de plein droit réfugiées par l'Ofpra (article L. 711-1 du Ceseda)

## Le projet Réseau pour l'intégration des réinstallés de France terre d'asile

En 2010, France terre d'asile s'est vu confier la mission d'accueillir et d'accompagner des personnes réinstallées dans le cadre de l'Accord-cadre de 2008. Le projet « Réseau pour l'intégration des réinstallés » accueille chaque année plus d'une centaine de personnes, les familles de grande composition étant logées dans des appartements individuels à Niort et les plus petites compositions étant hébergées en cohabitation en Île-de-France.

À leur arrivée à l'aéroport, les personnes réinstallées sont d'abord prises en charge de quelques jours à plusieurs semaines par le centre de transit de Créteil où ils bénéficient d'un hébergement collectif, d'une visite médicale et d'une aide pour remplir le dossier de demande d'asile. Ensuite, un intervenant social assure l'accueil dans l'hébergement dédié avec une mise à disposition des premiers équipements. L'accompagnement global porte sur les démarches administratives permettant l'ouverture des droits, l'obtention du statut du réfugié, l'ouverture d'un compte bancaire, l'intégration scolaire des enfants et la mise en place d'un parcours d'accès à l'emploi, tout en s'adaptant aux vulnérabilités et aux besoins spécifiques de chacune de ces personnes.

Depuis 2015, l'intermédiation en bail glissant a été introduite sur le territoire francilien comme une solution d'accès au logement pérenne dans une logique du logement d'abord. Le projet en lien avec les partenaires locaux, assure une orientation vers les formations d'apprentissage du français, en plus des heures prévues par l'État dans le cadre du contrat d'intégration républicaine (200 heures). En tout, les personnes réinstallées sont accompagnées pendant environ 18 mois dans le cadre de ce projet, ce qui leur permet d'acquérir une autonomie et de favoriser leur intégration.

## La multiplication des programmes temporaires face à des situations d'urgence

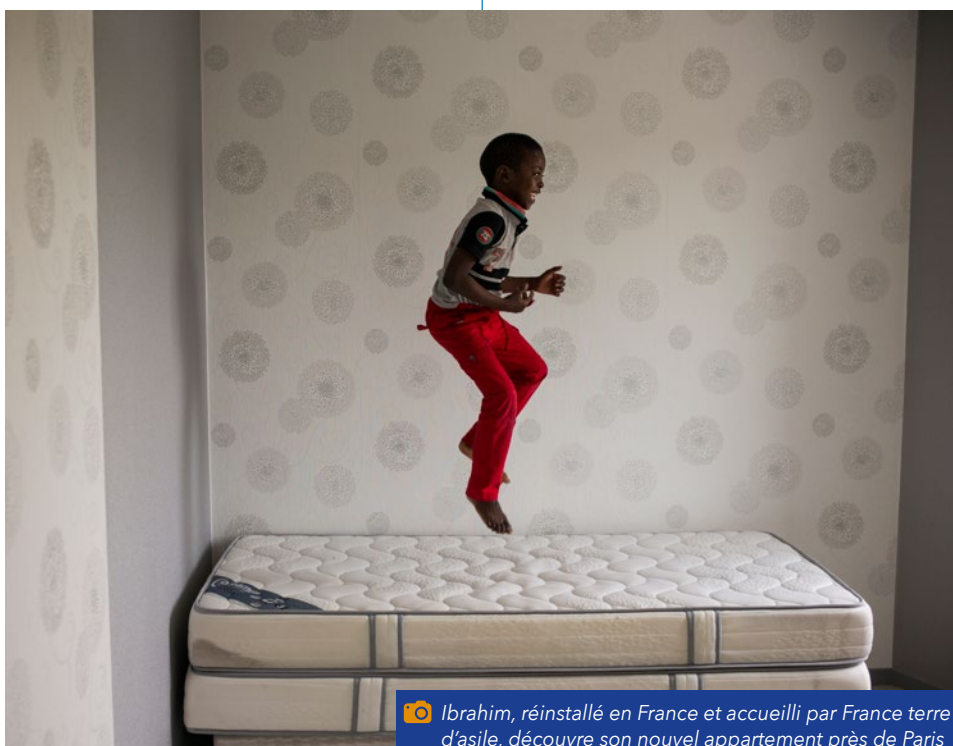
À l'automne 2013, face à l'afflux de Syriens fuyant la guerre vers les pays voisins, le HCR a appelé à la solidarité internationale, l'objectif étant de sécuriser les routes migratoires en proposant des accès légaux et sécurisés aux Syriens particulièrement vulnérables et de soulager les États voisins de la Syrie<sup>7</sup>. La France a répondu à cet appel en mettant en place une opération spéciale de réinstallation de 500 Syriens et de Palestiniens de Syrie depuis le Liban, la Jordanie et l'Égypte en 2014 et en 2015. Cet engagement a ensuite évolué avec l'extension des négociations au niveau de l'Union européenne : le 20 juillet 2015, un programme européen de réinstallation de 20 000 personnes<sup>8</sup> a été mis en place et les États membres pouvaient s'engager s'ils le voulaient, à accueillir un certain nombre de ces personnes. La France a ainsi décidé de réinstaller 2 375 Syriens et Palestiniens de Syrie depuis le Liban et la Jordanie. À cela, s'est ajoutée la déclaration UE-Turquie du 18 mars 2016 mettant en place le système du « un pour un » : il prévoit que pour chaque migrant irrégulier arrivé en Grèce et reconduit en Turquie, un Syrien réfugié en Turquie sera accueilli dans un pays de l'Union. Dans ce cadre, la France s'est engagée à accueillir 6 000 personnes. De plus, la France dans le cadre de ses relations diplomatiques, a également pris l'engagement de recevoir 2 000 Syriens depuis le Liban d'ici la fin de l'année 2017.

Ainsi, la France devait réinstaller au total plus de 10 000 personnes dans le cadre de ces programmes temporaires d'ici fin 2017. Cet objectif est loin d'avoir été atteint puisqu'en septembre 2017, sur 6 800 personnes sélectionnées, 3 000 personnes avaient été réinstallées depuis le Liban, la Jordanie, L'Égypte, l'Irak et la Turquie<sup>9</sup>. Le président Macron a depuis réaffirmé la promesse d'opérer 10 000 réinstallations d'ici 2019. À la différence, au programme permanent, la nouveauté tient au rôle que joue l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (Ofpra). En effet, le HCR s'occupe toujours d'identifier les personnes vulnérables sur le terrain (avec la Turquie dans le cadre de l'accord UE-Turquie), mais l'Ofpra organise ensuite des missions sur place, conjointement avec le ministère de l'Intérieur, afin de mener des entretiens d'instruction avec les individus présélectionnés. La décision de l'Ofpra est complétée par des vérifications de sécurité du ministère. Les missions foraines de l'Ofpra permettent la délivrance rapide de la notification de protection. Actuellement, des missions foraines sont planifiées chaque semaine en Turquie et toutes les trois semaines au Liban.

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 15.

<sup>8</sup> Conseil de l'Union européenne, *Résultats de la 3405<sup>e</sup> session du Conseil*, 20 juillet 2015, p. 5.

<sup>9</sup> Source : ministère de l'Intérieur



 Ibrahim, réinstallé en France et accueilli par France terre d'asile, découvre son nouvel appartement près de Paris



## Le projet européen France Accueil Accompagnement Réinstallés (Faar) de France terre d'asile

Dans le cadre des programmes temporaires dans lesquels s'est engagée la France, France terre d'asile a lancé le projet européen Faar afin d'assurer l'accueil et l'insertion des Syriens et des Palestiniens de Syrie réinstallés depuis la Turquie, le Liban et la Jordanie. Mis en œuvre de septembre 2016 à août 2019, il accompagne principalement les familles. Les premières arrivées se sont faites en janvier 2017 et le projet s'occupe actuellement de près de 200 personnes.

L'accueil se fait sur quatre sites : Caen, Nantes, la région de l'Avesnois et les Bouches du Rhône (Marseille, Arles et son agglomération). Une fois que les personnes ont été sélectionnées lors des missions foraines, la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (Dihal) répartit les bénéficiaires entre les onze opérateurs, en prenant en compte le nombre de places disponibles, leurs situations de vulnérabilité et l'existence de liens familiaux en France, voire dans un pays voisin. Le chargé de mission accueille directement les familles à l'aéroport (environ 25 à 30 personnes), les installe dans des logements en bail glissant et les suit activement les premières semaines dans tous leurs rendez-vous administratifs afin d'obtenir la notification de la décision de l'Ofpra, l'ouverture de leurs droits sociaux, l'inscription à l'école etc. Le projet européen Faar accompagne les bénéficiaires dans leur processus d'autonomisation pour une durée d'un an.

### L'accueil et l'insertion des personnes réinstallées : défis et bonnes pratiques

Les personnes réinstallées font l'objet de dispositifs d'accueil spécifiques, liés à leur mode d'arrivée et à leur situation de vulnérabilité. Sont impliqués de nombreux acteurs dans ce dispositif puisqu'à la participation de l'OIM et du HCR en amont, s'ajoutent les

administrations et les opérateurs, comme France terre d'asile, auxquels l'État confie l'accompagnement des personnes réinstallées lors de leur arrivée. La mise en œuvre des différents programmes a permis le développement d'un certain nombre de bonnes pratiques mais également fait ressortir des difficultés persistantes. Celles-ci peuvent différer selon les opérateurs, chacun ayant ses propres pratiques.

L'un des principaux défis tient à la coordination et à la communication entre les acteurs : dans la mise en œuvre du programme permanent, cela fait parfois défaut. En effet, les informations du HCR, transmises par le biais du ministère de l'Intérieur aux opérateurs sont très sommaires sur les vulnérabilités, l'existence de handicap, la situation familiale, etc. Elles peuvent également être obsolètes, les dossiers ayant parfois été enregistrés des années auparavant. Cela complique le processus afin d'assurer une prise en charge adaptée aux besoins individuels de chaque bénéficiaire le plus rapidement possible. En outre, les réinstallés ne reçoivent pas assez d'informations sur leurs conditions de voyage et d'accueil avant leur départ : ils connaissent donc souvent un sentiment de déception à leur arrivée, vivant mal le fait d'être soumis à nouveau à une procédure d'asile et à la difficulté de raconter leur récit de vie. Il arrive parfois que les modalités d'accueil, notamment lorsqu'elles supposent de partager des logements et car l'accès à l'emploi n'est pas toujours évident, tranchent avec leurs attentes et leurs espoirs de commencer très vite une nouvelle vie et de s'insérer dans la société d'accueil<sup>10</sup>. Le fait de connaître très peu la France et de ne pas parler la langue peut également ajouter à ce sentiment.

De nombreux efforts ont été faits concernant les programmes humanitaires : un préfet chargé de coordonner l'accueil des réfugiés syriens a été nommé et organise des comités de pilotage avec les différents ministères impliqués dans l'accueil des réinstallés notamment le ministère du Logement, les administrations, les acteurs locaux et les opérateurs. De plus, la sélection par l'Ofpra sur le terrain est considérée comme positive car elle permet une meilleure transmission des informations aux opérateurs, détaillant souvent la situation et les besoins des personnes à réinstaller, ce qui permet de mieux anticiper leurs arrivées et d'organiser en amont les différentes démarches.

<sup>10</sup> Projet SHARE, *La réinstallation des réfugiés en France : état des lieux et voies d'améliorations*, Juin 2015.

En revanche, le problème fondamental qui demeure reste celui du suivi médical : même si l'accès aux droits médicaux et à la sécurité sociale est plus rapide actuellement, les délais restent longs afin d'obtenir une aide à domicile pour les personnes handicapées ou des aides psychologiques, alors même que la moitié des personnes réinstallées sont touchées par des psycho-traumas et nécessitent des soins. Une telle situation peut également impacter sur l'accès de ces personnes à un emploi.

### Vers un cadre européen permanent de réinstallation ?

Le 27 septembre 2017, la Commission européenne a appelé à adopter un nouveau programme de réinstallation sur deux ans d'au moins 50 000 réfugiés les plus vulnérables depuis la Turquie, le Moyen-Orient et plusieurs États africains, dans l'attente d'un futur cadre permanent. Elle a ainsi proposé l'adoption d'un nouveau Règlement mettant en place un programme avec participation obligatoire des États membres, qui fixerait chaque année des priorités géographiques<sup>11</sup>. Bien que cette initiative, qui permettrait une approche structurée de la réinstallation au niveau européen, soit plutôt saluée, elle soulève tout de même des inquiétudes. Certaines associations craignent que les États privilégient le programme européen et que cela entraîne une réduction du nombre de personnes réinstallées dans le cadre de leurs programmes nationaux permanents, notamment si les subventions européennes sont réduites<sup>12</sup>.

La réinstallation demeure la principale voie d'accès légale vers la France et l'Europe pour les réfugiés. Pourtant, malgré l'augmentation des efforts de plusieurs États européens, l'offre reste minime par rapport aux besoins identifiés par le HCR. Dans les pays d'accueil, de nombreux défis et obstacles restent à surmonter afin de garantir un accueil satisfaisant et une intégration facilitée, quel que soit le type de programme dont le réfugié bénéficie. ■

<sup>11</sup> Commission européenne, *Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre de réinstallation européen et amendant le règlement N° 516/2014 du Parlement européen et du Conseil*, 13 juillet 2016.

<sup>12</sup> European Council on Refugees and Exiles (ECRE), *Policy paper: Untying the EU resettlement framework*, 2016, p.3.

# Au-delà de la réinstallation, l'essor de nouvelles voies d'accès à l'Europe

Multiplées et en plein essor, les nouvelles voies d'accès légales sont le reflet des changements qui affectent le domaine de l'accueil des réfugiés, en réponse à l'urgence de la situation en Europe.

Depuis quelques années, en lien avec la crise des réfugiés de 2015, émergent de nouvelles voies d'accès légales. Ces dernières sont des dispositifs qui permettent à des personnes en besoin de protection de voyager légalement et en toute sécurité depuis leur pays d'origine ou dans un pays tiers de premier accueil. En ce qui concerne l'Europe, elles permettent ainsi d'éviter les traversées dangereuses en Mer, ou les parcours à risque à travers l'Europe. Le Haut-Commissariat des Nations unies pour les Réfugiés (HCR) dénombre 1,2 million de personnes nécessitant une réinstallation.

À côté des dispositifs publics, qui existent depuis plusieurs années comme la réinstallation, se sont développés de nouveaux programmes pour élargir les possibilités et faire face aux besoins actuels : programme d'admission humanitaire, visas humanitaires, parrainage privé.... Au niveau européen, les conflits iraqien

et syrien ont conduit à l'essor et au développement de ces nouvelles voies, faisant évoluer le paysage de l'accueil des réfugiés en Europe.

Bien que le développement de ces voies soit relativement récent, deux tendances semblent se distinguer. La première est une action plus réactive, plus rapide des pouvoirs publics. Les programmes d'admission humanitaire ou de réinstallation temporaire ont été mis en place par les gouvernements européens pour répondre à des crises précises, en un temps réduit et sur un public ciblé. En partenariat avec le HCR, les autorités identifient des personnes vulnérables qui sont acheminées jusque dans les pays européens, bénéficient ensuite d'une procédure accélérée pour la demande d'asile et d'un accompagnement renforcé pour l'intégration dans le pays d'accueil.

La deuxième est l'implication croissante bien qu'encore limitée d'acteurs privés venus de la société civile. En effet, les parrainages privés, dont le modèle vient du Canada, donnent une place à des individus, des communautés qui souhaiteraient participer à l'effort de l'accueil des réfugiés<sup>13</sup>. Il n'y a pas de définition communément acceptée du parrainage privé mais on inclut sous ce terme les programmes au sein desquels des réfugiés sont accueillis grâce au soutien (en particulier financier) d'acteurs privés. Le parrainage privé implique un « contrat » entre les acteurs privés et publics : les acteurs privés identifient des personnes ayant besoin de protection et s'engagent à accompagner ces personnes dans leur parcours d'intégration, financièrement, socialement et émotionnellement pendant une période déterminée (souvent autour d'un an) ; en échange, les autorités délivrent des visas et facilitent l'accession au statut de réfugié pour les personnes concernées. Les « couloirs humanitaires » développés en Italie et en France sont ainsi considérés comme une forme de parrainage privé, même s'il ne s'agit pas de la mobilisation d'une ou plusieurs personnes mais de larges communautés. Ces programmes, mis en place par des associations confessionnelles sous l'égide de la communauté de Sant' Egidio (en 2016 en Italie et en 2017 en France), prévoient la sélection de réfugiés au Liban, au Maroc et en Éthiopie pour l'Italie ; au Liban uniquement pour la France. Lancée en mars 2017, l'expérience en est à ses prémices en France, avec 16 personnes arrivées durant l'été.

Ces voies d'accès légales viennent ainsi s'ajouter aux dispositifs d'asile qui fonctionnent dans chaque pays européens. Elles présentent l'avantage d'élargir l'offre à une période où la demande est croissante. En intégrant des acteurs de la société civile, les parrainages privés proposent un modèle d'intégration innovant, qui selon leurs promoteurs, offre plus de chance de réussite puisque les réfugiés bénéficient d'un accompagnement personnalisé et sont directement plongés dans la culture locale.

Elles posent néanmoins aussi certains défis. Certains concernent tous ces dispositifs, comme celui de la pérennité de ces programmes dans le temps. En effet, mis en place en période de crise, ils sont généralement le fruit d'initiatives spontanées et n'ont pas encore de cadre légal bien établi en Europe. La question de l'essoufflement de ces programmes, à la fin d'une crise pour les admissions humanitaires ou de la motivation des acteurs privés pour les parrainages, est un des enjeux pour les années à venir. D'autres défis sont plus spécifiques à la formule des parrainages privés. S'il est positif d'intégrer la société civile, certains mettent en garde contre une « privatisation » de l'accueil, mission qui relève traditionnellement de l'État, en faisant porter la responsabilité de l'accueil des réfugiés par les citoyens. Se pose ainsi le problème de la répartition des compétences entre les acteurs et des garanties apportées aux personnes accueillies. L'identification des parrainés par des citoyens fait également débat dans le modèle : si cela permet de toucher un public plus large et plus nombreux, il peut y avoir un risque de discrimination, sachant notamment que la majorité des personnes sélectionnées sont des membres de la famille proche ou éloignée.

Le paysage de l'accueil en Europe évolue et se transforme. S'il est encore tôt pour juger ces initiatives, certaines n'ayant que quelques mois, elles offrent des pistes de réflexion sur de nouvelles manières d'accueillir des réfugiés, tout en offrant des alternatives aux routes irrégulières dangereuses, voire mortelles. ■

<sup>13</sup> ICMC Europe, «Private Sponsorship in Europe», *European Resettlement Network+*, September 2017

# La parole à... Peter O'Sullivan



Peter O'Sullivan,  
référént réinstallation,  
bureau pour l'Europe du HCR

Bien que l'interaction entre le cadre européen et les différents programmes nationaux restent à déterminer, le HCR espère que cela conduira à des activités de protection complémentaires, pouvant répondre aux besoins de toutes les populations réfugiées.

## **Que pensez-vous de l'implication d'acteurs privés dans les nouvelles voies d'accès légales? Comment concevez-vous le rôle du HCR dans le parrainage privé ?**

Comme cela a été démontré au Canada ou dans d'autres pays, l'implication d'acteurs privés, dont la société civile, dans des programmes de parrainages privés peut apporter un grand nombre d'avantages. Par exemple, cela peut permettre à un État d'augmenter ses capacités de réinstallation, d'aider à mobiliser l'opinion publique, et peut participer à une réinstallation de qualité pour les bénéficiaires.

La Déclaration de New York a affirmé le rôle que doit jouer le HCR en aidant les États lorsqu'ils mettent en place et développent des voies complémentaires d'admission pour les réfugiés, le HCR étant partenaire de nombreuses initiatives qui soutiennent le développement de ces programmes ainsi que la réinstallation. Notre engagement est guidé par des considérations liées à la protection des réfugiés afin de s'assurer que les programmes soient conformes aux principes humanitaires et prennent en compte le contexte opérationnel et de protection. Cela inclut, entre autre, la nécessité d'adopter une approche prenant en compte les besoins de protection, la complémentarité avec les autres voies d'accès, l'additionnalité, ainsi que des cadres législatif et réglementaire.

## **Y-a-t-il un risque que la multiplication de ces voies d'admission nuise aux programmes déjà existants ? Comment assurer leur complémentarité ?**

Le HCR appelle depuis longtemps les États à augmenter les voies d'admission afin d'éviter que les réfugiés empruntent des routes dangereuses et aient recours aux passeurs. Les voies complémentaires à la réinstallation, notamment la réunification familiale, les programmes de bourses universitaires et la mobilité de travail, ne sont pas destinées à remplacer la protection accordée aux réfugiés dans le cadre du régime de protection internationale - elles la complètent

et sont une manifestation importante de la solidarité mondiale, de la coopération internationale et d'un partage plus équitable de la responsabilité.

## **Pour les voies liées au travail ou aux études, comment garantir la protection des réfugiés à la fin de leur contrat ou de leurs études ?**

Toute voie d'accès légale doit prendre en compte les besoins spécifiques et les droits des réfugiés, respecter pleinement le principe de non refoulement et garantir leur participation dans le respect de leur sécurité et de leur dignité. Les voies comme le travail ou les études ne doivent pas compromettre les droits ou le statut juridique des réfugiés, ni leur droit à demander l'asile dans un pays tiers. Il est nécessaire de fournir aux réfugiés les informations et les garanties liées à leur statut juridique ainsi que les options qui s'offrent à eux une fois leurs études ou leurs contrats achevés.

## **Pensez-vous que les voies développées en réponse à la crise syrienne peuvent s'inscrire dans la durée, notamment lorsqu'elles impliquent des acteurs privés ?**

Un certain nombre de programmes novateurs ont été développés en réponse à la situation des réfugiés syriens. Nous devons nous efforcer de transformer ces modèles en programmes permanents et durables qui pourraient compléter le régime de protection internationale des réfugiés de manière solide et prévisible.

Leur pérennité dépendra des éléments évoqués précédemment, en particulier d'une participation de différents acteurs à laquelle est pleinement associée la société civile. On peut espérer que l'expérience acquise à ce jour contribuera à l'élaboration de programmes adaptés qui répondent aux besoins de protection à l'échelle mondiale, et en particulier face aux situations de grande envergure ou prolongées. ■

## **Que pense le HCR du développement d'un programme européen permanent de réinstallation ?**

La proposition d'un cadre européen permanent de réinstallation représente une étape importante vers une contribution européenne plus forte et plus durable au programme de réinstallation mondial. Cela démontrerait leur solidarité avec les pays du Sud, qui accueillent aujourd'hui 86 % des réfugiés dans le monde, et cela serait cohérent avec la Déclaration pour les réfugiés et les migrants de New York. C'est aussi une excellente occasion de mettre à profit les développements positifs observés ces dernières années en Europe et l'expertise déjà existante dans ce domaine.

# Zoom sur... Les visas humanitaires

Parmi les différentes voies légales, certains pays, comme la France, ont choisi de délivrer des visas « humanitaires ». Discrétionnaire, cette pratique reste limitée.

Visa humanitaire, visa pour motifs humanitaires, visa au titre de l'asile... une myriade de termes pour désigner un mode de procédure d'entrée protégée<sup>14</sup>, qui permet à des personnes en recherche de protection de voyager légalement vers un autre pays. En principe, il est accessible à tous les potentiels demandeurs d'asile et à toutes les personnes vulnérables. En Europe, on recense 16 pays, dont la France, qui ont ou ont eu un mécanisme de visa humanitaire<sup>15</sup>.

Le visa humanitaire n'est pas une demande d'asile à proprement parler, puisque celle-ci ne peut se faire qu'une fois sur le territoire du pays d'accueil, alors que le visa est lui délivré de manière extraterritoriale. De plus, l'obtention d'un visa humanitaire n'assure pas à son détenteur la reconnaissance du statut de réfugié dans le pays d'accueil. C'est purement un titre de transport, un « laissez passer ».

Les visas humanitaires ne sont ni régulés par le droit international, ni par le droit européen et leur délivrance demeure donc discrétionnaire. Si le Code des visas européens (art. 19 et 25) fait mention de la possibilité de délivrer des visas pour motifs humanitaires, il en laisse l'appréciation aux États membres. Cela a été confirmé par une décision de la Cour de Justice de l'Union européenne en mars 2017, à la suite de la requête, contre la Belgique, d'une famille syrienne dont la demande avait été refusée en 2016<sup>16</sup>. Dans l'Union européenne, le visa humanitaire apparaît donc comme une faveur plus qu'une obligation<sup>17</sup>.

En France, le visa humanitaire correspond au visa D au titre de l'asile (Article R 742-1 du Cesda). Il s'agit d'un visa long séjour dont la demande doit être faite auprès d'un consulat ou d'une ambassade française. Le requérant doit fournir une liste de documents dont le récit des persécutions subies. S'ensuit l'examen du dossier par le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, avec avis consultatif de l'Ofpra. La dernière étape est l'arrivée en France. Il existe trois possibilités pour les détenteurs du visas D : soit ils sont accueillis par des parents, identifiés lors du dépôt de la demande, soit ils sont pris en charge par une association, soit ils n'ont aucune de ces deux possibilités et ils passent par le centre de transit de France terre d'asile (cf. encadré), avant de rejoindre un autre dispositif d'accueil comme les Centres d'accueil pour demandeurs d'asile (Cada). Ce sont les deux premières options qui sont les plus fréquentes, avec seulement 162 personnes accueillies au centre de transit en 2016, sur les près de 3 000 visas humanitaires délivrés<sup>18</sup>. À leur arrivée en France, ils suivent la même procédure que les autres demandeurs d'asile.

Les critères retenus sont la vulnérabilité et/ou les liens avec la France. Les visas asile ont bénéficié surtout à des Syriens et des Irakiens (y compris ceux n'ayant pas quittés l'Irak). En effet en 2016, plus de 1 500 visas humanitaires ont été délivrés à des Syriens, 1 200 à des Irakiens et 80 à des ressortissants d'autres nationalités.

## Focus

### Le rôle du centre de transit de France terre d'asile

Le centre de transit de Créteil est la première étape du parcours en France pour certains détenteurs d'un visa « asile ». Ils y sont hébergés pour plusieurs jours, voire plusieurs semaines, avant d'être orientés vers les Cada ou d'autres dispositifs d'accueil par l'Ofii sur l'ensemble du territoire, en fonction de la disponibilité des dispositifs.

Les familles sont d'abord accueillies par l'Organisation internationale des migrations (OIM) en zone internationale, puis par l'Ofii. Prévenue des arrivées, l'équipe du centre de transit est présente à l'aéroport et s'occupe du transfert jusqu'au centre.

Le centre de transit accueille, en hébergement collectif, des personnes détenant un visa D, des personnes du programme Réinstallés et certaines personnes en attente d'orientation dans le dispositif national d'accueil. Les locaux sont partagés avec un Centre d'accueil pour demandeurs d'asile de 200 places, un Centre d'hébergement provisoire pour les réfugiés et un centre pour mineurs isolés étrangers. Les détenteurs d'un visa asile bénéficient d'un suivi médical et d'un accompagnement dans les démarches administratives pour demander l'asile. Quelques activités culturelles peuvent être aussi organisées.

Depuis début 2017, 70 personnes ont été accueillies à ce titre.

Ainsi les visas humanitaires constituent une voie légale qui s'est accrue ces dernières années mais qui demeure néanmoins encore limitée. Si les visas humanitaires représentent une réelle opportunité d'accès en sécurité au territoire français pour plusieurs milliers de personnes, la délivrance de ces visas par les ambassades reste discrétionnaire et peu transparente. ■

<sup>14</sup> European Parliament, "Toward an EU humanitarian visa scheme?", Briefing, Juin 2016

<sup>15</sup> Ulla Iben Jensen, "Humanitarian Visas: Option or Obligation?", *Liberty and Security in European Papers*, No. 68, Octobre 2014

<sup>16</sup> Arrêt dans l'affaire C-638/16 PPU X et X/État belge

<sup>17</sup> Ulla Iben Jensen, op. cit.

<sup>18</sup> Chiffres communiqués par le ministère de l'Intérieur (Direction de l'asile).



# Les actualités juridiques et sociales



## La Cour de cassation invalide la rétention des « dublinés »

Dans un arrêt du 27 septembre 2017 (n°1130), la Cour de cassation rappelle que dans le cadre de la procédure Dublin, les États membres ne peuvent placer en rétention les demandeurs d'asile faisant l'objet d'un transfert seulement lorsqu'il y a un risque non-négligeable de fuite. Ils doivent ainsi chacun définir, dans leur législation nationale, les critères objectifs permettant de craindre la fuite d'un « dubliné ». Or, la France n'a pas déterminé ces critères, ce qui rend la rétention contraire à l'article 28 du règlement Dublin. Cette décision a été rendue à la lumière de la décision de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) *Al Chodor* du 15 mars 2017.



## Transfert de responsabilité vers l'État pour l'évaluation des mineurs isolés étrangers

Lors du 87<sup>e</sup> congrès des départements, le Premier ministre Édouard Philippe a annoncé la prise en charge par l'État de l'évaluation des personnes se déclarant mineures et de leur hébergement jusqu'à ce que leur minorité soit confirmée. Il prévoit ainsi la mise en place d'un dispositif d'évaluation spécifique. Ce rôle incombait jusqu'alors aux départements dans le cadre de la protection à l'enfance. Le Premier ministre a en outre indiqué la mise en place d'une mission d'expertise qui devrait rendre ses conclusions sur l'organisation et le financement du dispositif d'ici à la fin de l'année. Cette décision inquiète les associations qui ont vivement réagi à la suite de cette annonce par un communiqué de presse commun et une lettre ouverte au gouvernement. Elles considèrent que la mise en place d'un dispositif spécifique sur le fondement de la nationalité des enfants migrants est discriminatoire et rappellent l'obligation de les considérer avant tout en tant que mineurs.



## Rapport officiel sur les violences policières à Calais

Les inspections générales de l'administration (IGA), de la police nationale (IGPN) et de la

gendarmerie nationale (IGGN) ont remis leur rapport d'investigation sur l'action des forces de l'ordre à Calais et dans le Dunkerquois. Cette enquête avait été ouverte à la suite de la publication du Défenseur des droits en juin 2017 et du rapport de Human Rights Watch en juillet 2017. Le rapport rappelle le contexte d'intervention difficile et la nécessité d'une présence des forces de l'ordre dans la région. Si l'évaluation infirme l'utilisation de gaz poivre par la police, elle fait aussi état de « manquements plausibles à la doctrine d'emploi et à la déontologie des forces de sécurité intérieure ». La mission appelle à plus de transparence dans les procédures des forces de l'ordre et à un renforcement des effectifs pour engager davantage de procédures d'éloignement.



## La CNCDH alerte sur le traitement des personnes migrantes

Dans une déclaration du 17 octobre, la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) interpelle les autorités nationales sur la politique migratoire du gouvernement actuel. Malgré les annonces estivales du Président, la CNCDH déplore que « les actions de l'État ne garantissent pas le respect des droits des personnes migrantes et de celles et ceux qui leur viennent en aide ». Dans son alerte, la CNCDH revient sur cinq points principaux : la logique du tri au cœur de la politique gouvernementale, les condamnations répétées de l'État français pour violation des droits de l'homme, les violences à l'encontre des migrants, les poursuites contre les personnes qui aident les migrants et l'aggravation de la situation des mineurs isolés étrangers. En vue des prochaines discussions sur le projet de loi réformant l'asile en France, la CNCDH rappelle le devoir de protection et de respect des droits de l'État français.



## Le gouvernement dévoile le Projet de Loi de finance pour 2018

Par rapport à la Loi de finance 2017, les crédits alloués à la mission « immigration, asile et intégration » sont en hausse de 26 % en 2018, avec 1,380 millions d'euros répartis entre le programme 303 « asile et immigration » et le programme 104 « intégration et accès à la nationalité française ». L'augmentation concerne principalement le paiement de l'allocation pour les demandeurs d'asile (ADA) -100 millions supplémentaires, et la création de 3 000 places en centres provisoires d'hébergement (+200 millions). Cette hausse est toutefois à nuancer : le budget de 2017 avait été sous-estimé et une rallonge avait dû être accordée en cours d'année ; la hausse réelle est de 6,25 % par rapport à la consommation prévisionnelle pour 2017. Les crédits dédiés à l'éloignement des migrants en situation irrégulière sont quant à eux en diminution.

## LA LETTRE DE L'ASILE ET DE L'INTÉGRATION

Une publication de **France terre d'asile**

**Directeur général** : Pierre Henry

**Comité de rédaction** :

Marine François, Guzal Mingalimova, Fatiha Mlati, Myriam Olivier, Fella Ould Hocine, Clémentine Reyntjens, Stéphanie Soliva, Hélène Soupios-David, Lucie Thibon.

Cette lettre est réalisée dans le cadre des projets européens soutenus par le fonds asile, migration, intégration.

ISSN : 1769-521-X

