

## Réinstallation – Admission humanitaire : solutions d'avenir pour protéger les réfugiés ou cheval de Troie du droit international des réfugiés ?

Marion Tissier-Raffin

---



**Édition électronique**

URL : <http://journals.openedition.org/revdh/3405>

DOI : [10.4000/revdh.3405](https://doi.org/10.4000/revdh.3405)

ISSN : 2264-119X

**Éditeur**

Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux

**Référence électronique**

Marion Tissier-Raffin, « Réinstallation – Admission humanitaire : solutions d'avenir pour protéger les réfugiés ou cheval de Troie du droit international des réfugiés ? », *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], 13 | 2018, mis en ligne le 05 janvier 2018, consulté le 08 juillet 2020. URL : <http://journals.openedition.org/revdh/3405> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/revdh.3405>

---

Ce document a été généré automatiquement le 8 juillet 2020.

Tous droits réservés

---

# Réinstallation – Admission humanitaire : solutions d'avenir pour protéger les réfugiés ou cheval de Troie du droit international des réfugiés ?

Marion Tissier-Raffin

---

« ...the protection of refugees is not only the responsibility of neighbouring States of a crisis ; it is a collective responsibility of the international community ». Antonio Guterres, UN Secretary General

- 1 Selon Ban Ki-Moon, Secrétaire général des Nations unies, la communauté internationale doit faire face à « *the biggest refugee and migration crisis since the end of the Second World War* »<sup>1</sup>. Sans tourner le dos au passé et la nécessité impérieuse de s'interroger sur les causes de cette crise de l'accueil des réfugiés, ni sur l'analyse des solutions temporaires développées pour y faire face, il est utile de se tourner vers l'avenir et de s'interroger sur le renouvellement des procédures d'accès à l'asile et à la protection internationale. Cette réflexion est nécessaire pour anticiper et éviter à l'avenir - autant que possible - une crise d'une telle ampleur et aux conséquences aussi dramatiques. Mais, cela l'est tout autant pour trouver des solutions durables aux dysfonctionnements du droit international des réfugiés tel qu'il est appliqué aujourd'hui, c'est-à-dire aux multiples obstacles que les États ne cessent d'ériger depuis trente ans pour « *contourner* » leurs propres obligations internationales en bloquant chaque jour un peu plus l'accès à leur territoire, d'abord depuis leurs propres frontières nationales, ensuite depuis les frontières extérieures de l'UE et maintenant en amont même de ces frontières extérieures. Ces obstacles, regroupés sous l'expression de politique de non-entrée, ont pour conséquence directe de rendre inefficace le droit international des réfugiés et les droits des demandeurs d'asile<sup>2</sup>. Ainsi, il est urgent de

s'interroger sur les moyens de sortir de cette logique obsessionnelle des États pour les politiques de non-entrée, ou, au minimum, trouver des solutions pour les « contourner » afin de garantir à nouveau le respect plein et effectif du droit international des réfugiés.

- 2 Parmi les solutions évoquées, on retrouve de plus en plus souvent l'idée de développer des modes d'entrées protégées ou des voies d'entrées légales, et plus spécifiquement la réinstallation ou l'admission humanitaire. Les modes d'entrées protégées regroupent, de manière générale, l'ensemble des mécanismes qui permettent un accès légal et sécurisé à une protection effective sur le territoire de l'État d'accueil depuis un pays de transit ou un pays d'origine. Ils se caractérisent par deux critères essentiels : la localisation et la sélection de la personne à l'extérieur des frontières du pays d'accueil et le contournement des obstacles de contrôle migratoire par l'octroi et l'organisation d'un accès légal et sécurisé au territoire national du pays de refuge. Ils regroupent ainsi plusieurs procédures : les procédures de réinstallation, les procédures d'admission humanitaire et la délivrance de visas humanitaires. La réinstallation et l'admission humanitaire sont deux procédures très proches. La première correspond au transfert d'un quota de personnes identifiées et reconnues réfugiés dans un pays de transit, à qui le pays d'accueil reconnaît automatiquement un statut de résident permanent. L'admission humanitaire vise également le transfert de personnes dont les besoins de protection ont été pré-identifiés et dont le nombre est fixé à l'avance. Toutefois, à la différence de la réinstallation, la demande d'asile est instruite par l'administration du pays d'accueil depuis le pays de transit. Enfin, il existe aussi les visas humanitaires qui ont pour objet de délivrer un titre de voyage, le visa, depuis les ambassades ou les consulats du pays d'accueil, aux personnes qui expriment leur souhait d'y demander l'asile en arrivant sur leur territoire national. La demande d'asile est ensuite instruite depuis le pays d'accueil<sup>3</sup>. Dans cet article, seules la réinstallation et l'admission humanitaire sont l'objet de notre analyse car ce sont des procédures quasi-similaires qui peuvent faire l'objet d'une analyse commune. Surtout, ce sont ces deux procédures qui sont de plus en plus évoquées pour trouver des solutions aux dysfonctionnements du droit international des réfugiés.
- 3 Si les procédures de réinstallation/admission humanitaire existent depuis longtemps, l'intérêt qui leur est porté aujourd'hui est indéniable. Et la singularité de cet intérêt est qu'il est partagé par une multiplicité d'acteurs aux intérêts a priori divergents. Du côté des défenseurs du droit international des réfugiés, comme l'UNHCR<sup>4</sup>, les instances onusiennes de protection des droits de l'Homme<sup>5</sup> ou les ONG<sup>6</sup>, tous appellent unanimement et régulièrement de leurs vœux à ce que les États développent, créent ou multiplient de telles procédures. On peut, par exemple, citer les propos du Représentant spécial du Secrétaire général des Nations unies pour les migrations internationales, Peter SUTHERLAND, pour qui « *la réinstallation des réfugiés et d'autres formes d'admission humanitaire constituent les moyens les plus sûrs et les plus organisés dont nous disposons pour fournir une protection* » ou ceux de l'ancien rapporteur spécial pour les Nations Unies sur les droits de l'Homme des migrants, François CRÉPEAU, pour qui la réinstallation est un mécanisme clé du développement d'un Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières, seule stratégie de long terme permettant de réformer la gestion chaotique actuelle et attentatoire aux droits des personnes des phénomènes migratoires. Depuis l'explosion du nombre de personnes contraintes de fuir le conflit syrien, les procédures de réinstallation/admission humanitaire sont

clairement avancées comme l'une des solutions principales pour leur garantir un accès et une protection effective durable. On peut, là encore, citer la Réunion de haut niveau sur le partage au plan mondial des responsabilités par des voies d'admission des réfugiés syriens, organisée à l'initiative de l'UNHCR en mars 2016, dont l'objet même portait sur la nécessité et l'engagement d'augmenter de manière significative et durable les programmes globaux de réinstallation<sup>7</sup>. Ensuite, du côté des acteurs institutionnels et des États, les déclarations en faveur du développement des procédures de réinstallation et d'admission humanitaire se multiplient également. Au niveau mondial, la Déclaration de New-York du 3 octobre 2016 incite les États à développer des procédures de réinstallation<sup>8</sup>. En Europe, les appels en faveur de la mise en place de procédures de réinstallation sont également nombreux<sup>9</sup>. Le Conseil de l'UE a validé la mise en œuvre d'une procédure de réinstallation de 20 000 personnes le 22 juillet 2015 pour faire face à la crise actuelle, et la Commission, le 13 juillet 2016, a proposé d'établir une procédure commune et permanente de réinstallation<sup>10</sup>. Enfin, de plus en plus d'États ont concrètement mis en place des procédures de réinstallation ou d'admission humanitaire, de manière ad hoc ou permanente. Rien qu'en Europe, et sans compter les États du Nord qui ont développé de tels mécanismes depuis plus de cinquante ans, dix-sept États-membres, dont l'Allemagne et la France, respectivement premier et troisième pays en terme d'accueil des demandeurs d'asile au sein de l'UE, ont mis en place ces dernières années différentes procédures de réinstallation et/ou d'admission humanitaire<sup>11</sup>.

- 4 Sans entrer encore dans l'analyse précise, il est relativement aisé d'apercevoir les arguments pour lesquels les procédures de réinstallation ou d'admission humanitaire bénéficient d'un soutien aussi unanime. Tout d'abord, elles permettent d'ouvrir des voies d'accès dérogatoires légales et sécurisées aux personnes devant être protégées, sans que ces dernières n'aient besoin de franchir clandestinement et au péril de leurs vies, des frontières maritimes et terrestres de plus en plus hermétiques, à l'aide de réseaux de passeurs peu scrupuleux. Elles constituent également un moyen de concrétiser - enfin - le principe de solidarité internationale entre les États, tel qu'il est inscrit dans le Préambule de la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés, en établissant un partage plus équitable de la charge de l'accueil des réfugiés entre les États de premier asile et les pays de destination finale. Ensuite, et c'est un point crucial, elles n'impliquent nullement l'abandon des politiques de contrôle souverain des frontières auxquelles les États sont fortement attachés.
- 5 Face aux soutiens d'acteurs aussi divers et aux intérêts rarement convergents, et confrontés à l'évidente simplicité et pertinence des arguments positifs développés en faveur des procédures de réinstallation/admission humanitaire, on peut se demander quelles sont les raisons pour lesquelles il serait pertinent de les prendre pour objet d'étude. La première tient d'abord à l'objet même du travail de chercheur, qui est celui de s'interroger, de questionner et de confronter les arguments à la réalité. En l'espèce, il s'agit d'analyser les procédures déjà mises en place et les projets proposés, afin de vérifier, dans un premier temps, qu'elles ne sont pas contraires au droit international des réfugiés et aux droits fondamentaux reconnus aux demandeurs d'asile et, dans un second temps, qu'elles permettraient même d'atteindre les objectifs qui leur sont assignés, à savoir garantir des voies d'entrée légale réelle parmi les politiques de non-entrée pour les personnes ayant besoin d'être protégées. La seconde raison tient à ce que le soutien apporté aux procédures de réinstallation s'inscrit dans un contexte politique largement défavorable à l'accueil des réfugiés. En effet, les politiques d'asile

sont dominées depuis plus de trente ans par une logique de non-entrée, qui, comme l'explique clairement le professeur Hathaway, regroupent « *efforts by powerful states to prevent refugees from ever reaching their jurisdiction at which point they become entitled to the benefit of the duty of non-refoulement and other rights set by the Refugee Convention*<sup>12</sup> ». Après une première génération dite de « *politique de non-entrée classique* », consistant à bloquer l'accès aux frontières nationales par le biais des sanctions aux transporteurs, l'obligation d'être en possession d'un visa et l'interception des migrants en mer, c'est à une seconde génération de mesures, dite d'externalisation, à laquelle les États ont désormais recours. Cette seconde génération consiste à dissuader et bloquer l'arrivée des demandeurs d'asile depuis les frontières extérieures, en se basant sur des politiques d'interception et de coopération avec les pays de transit et d'origine. Dans ce contexte, la question qui se pose est donc de savoir si les procédures de réinstallation/admission humanitaire ne sont pas un outil supplémentaire parmi l'arsenal des mesures développées dans le cadre de ces politiques de non-entrée ? Autrement dit, ne sont-elles pas tout simplement la continuité des mesures d'externalisation dite de seconde génération par d'autres moyens ? À la lecture des projets passés (projet anglais d'externalisation des procédures d'asile de 2003<sup>13</sup>) ou actuels (les « missions de protections » évoquées par E. Macron en septembre 2017<sup>14</sup>), mais également des pratiques actuelles (Accord UE-Turquie du 18 mars 2017 et législation australienne), tous les doutes sont permis. Ainsi, la question à laquelle nous voulons répondre est la suivante : les procédures de réinstallation/admission humanitaire permettraient-elles de garantir pleinement et effectivement les droits des demandeurs d'asile et des réfugiés tels qu'ils sont codifiés en droit européen et international, ou, une nouvelle modalité de l'externalisation des politiques de non-entrée et de la protection des réfugiés ? Dis autrement, sont-ils LA solution au détournement du droit européen et international des demandeurs d'asile et des réfugiés par les États occidentaux ou son prolongement par d'autres moyens ?

- 6 Pour répondre à cette interrogation, il est nécessaire de revenir au préalable sur les modalités passées et actuelles retenues par les États pour développer de tels mécanismes. Cela nous permettra de mettre en lumière que, s'il est incontestable que ces procédures se multiplient, les modalités d'application retenues par les États sont encore très diverses, discrétionnaires, encore très loin d'apporter une solution suffisante au regard du nombre de personnes qui en sont aujourd'hui destinataires (I-). Ensuite, à la lumière des caractéristiques et du contexte dans lesquels ces procédures se sont et sont en train de se développer, il sera alors possible d'analyser et de montrer en quoi ces procédures peuvent, en réalité, être une menace sérieuse sur le droit international et européen des demandeurs d'asile et des réfugiés (II-).

## **I- La multiplication des procédures de Réinstallation / Admission humanitaire : des mécanismes divers pour une offre décevante de protection**

- 7 Les procédures de réinstallation ou d'admission humanitaire sont longtemps restées l'apanage de quelques États minoritaires ou développées de manière exclusivement temporaire et exceptionnelle pour faire face à une crise migratoire ponctuelle. Or, depuis les années 2000, non seulement l'intérêt porté à ces procédures est croissant, mais cet intérêt s'est concrétisé par le fait que de plus en plus d'États ont concrètement

mis en place de tels mécanismes. Ce constat est particulièrement vrai pour les États-membres de l'UE. De ce point de vue, la crise des réfugiés syriens n'a finalement qu'accélééré un processus déjà bien entamé (A). Toutefois, si les procédures de réinstallation et d'admission humanitaire se multiplient et s'enracinent de plus en plus comme une pratique administrative régulière de l'asile, elles sont encore très diverses d'un État à l'autre et ne permettent pas de garantir une solution de protection effective et suffisante aux personnes ayant besoin d'être protégées (B).

## A- La multiplication récente de procédures anciennes

- 8 L'histoire du XX<sup>ème</sup> siècle est ponctuée de plusieurs crises migratoires au cours desquels les États ont, de manière ponctuelle, développé des procédures de réinstallation pour protéger des milliers de personnes contraintes de fuir en masse. Si la réinstallation n'est pas un mécanisme récent, à quelques exceptions près, les États ne l'ont jamais pérennisé dans le temps (1<sup>o</sup>). Or, depuis les années 2000, sous l'action de l'UNHCR et de la Commission de l'UE principalement, ces mêmes États voient davantage les procédures de réinstallation et d'admission humanitaire comme des instruments permanents de protection des réfugiés, qu'il faut pérenniser et développer (2<sup>o</sup>).

### 1- Une solution développée ponctuellement pour faire face aux crises migratoires du XX<sup>ème</sup> siècle

- 9 Les crises migratoires au cours desquels les États ont coopéré entre eux pour réinstaller les personnes ayant besoin d'être protégées, c'est-à-dire leur garantir un accès légal sur leur territoire depuis les premiers pays d'asile dans lesquels ils avaient réussi à fuir sont aujourd'hui bien connus<sup>15</sup>.
- 10 Avant la signature de la Convention de Genève de 1951, deux grandes opérations de réinstallation ont permis de garantir une solution de protection aux milliers de personnes déplacées pendant l'entre-deux-guerres et au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. Durant l'entre-deux-guerres, la création du passeport Nansen a ainsi permis à 800 000 personnes d'être réinstallées, notamment aux États-Unis, au Canada, en Australie, en Nouvelle-Zélande et en Amérique Latine. Créé à l'initiative de Friedrich Nansen, ce passeport Nansen était un véritable certificat d'identité et de voyage permettant à leurs détenteurs de franchir les frontières et de déposer une demande d'asile dans un pays tiers<sup>16</sup>. Ensuite, au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, l'OIR a coordonné la première véritable opération de réinstallation qui a permis à plus d'un million de personnes déplacées de trouver une solution de protection, principalement à destination d'États non-européens.
- 11 Pendant la Guerre froide, plusieurs crises politiques ont jeté sur les routes de l'exil des milliers de personnes qui ont trouvé une solution de protection grâce à la coopération des États pour les réinstaller. Lors de la Révolution Hongroise de 1956, 180 000 Hongrois ont ainsi été réinstallés depuis l'Autriche et l'ex-Yougoslavie vers trente-sept pays, dont 100 000 en moins de 10 semaines<sup>17</sup>. En 1972, ce sont 40 000 Indo-pakistanaïstes de l'Ouganda expulsés par Imin Adin en 1972 qui sont principalement réinstallés en Grande-Bretagne - l'ancienne puissance colonisatrice - et dans quelques autres États européens. Enfin, lors du coup d'État au Chili en 1973, 45 000 Chiliens sont réinstallés en Europe. Toutefois, l'opération de réinstallation la plus connue et la plus massive de l'histoire concerne les Indochinois après la victoire des régimes communistes en 1975.

Sous les auspices de l'UNHCR et des deux accords internationaux adoptés lors des conférences internationales de Genève sur les réfugiés indochinois de 1979 et 1989, près de 800 000 personnes sont réinstallées aux États-Unis, 138 000 en Australie et au Canada, 95 000 en France et 20 000 en Allemagne et en Grande-Bretagne<sup>18</sup>. En tout, près de quinze États ont participé à cette grande opération. Enfin, la dernière grande opération d'entrées légales récemment mise en œuvre est liée à la guerre en Ex-Yougoslavie et au Kosovo. Même si elle est un peu différente dans ses modalités car il ne s'agissait d'accorder qu'une protection temporaire aux évacués, the « *Humanitarian Evacuation Programme* » (HEP), dirigé par l'UNHCR et l'IOM, a néanmoins permis de réinstaller 96 000 réfugiés dans vingt-huit pays.

- 12 Malgré quelques spécificités, le recours aux procédures de réinstallation durant le XX<sup>e</sup> siècle se caractérise par plusieurs points communs. Tout d'abord, elles ont été mises en place pour faire face à un afflux massif de personnes de même nationalité, c'est-à-dire comme solution à une crise ponctuelle et visant un groupe facilement identifiable de personnes. Elles ont donc fonctionné sur le fondement d'une reconnaissance *prima facie* de la qualité de réfugié. Ensuite, ni le rapatriement volontaire ni l'intégration locale des réfugiés n'étaient envisagés par les États comme une solution de protection durable. L'intégration locale n'était pas possible car il était complexe pour les premiers pays de refuge de prendre à leur charge exclusive l'accueil de toutes ces personnes. Et, que ce soit pour des motifs politiques liés à l'affrontement idéologique entre le bloc de l'est et le bloc de l'ouest (crise hongroise – crise indochinoise), ou pour des raisons tenant au bouleversement politique du pays (Chili) ou encore des raisons juridiques (expulsion des indo-pakistanaï), le rapatriement volontaire était clairement exclu. L'un des motifs explicites à l'origine de la mise en place des programmes de réinstallation étaient donc de trouver une solution de protection durable et de soulager les premiers pays d'asile qui, pour des raisons exclusivement géographiques, se trouvaient seuls contraints de faire face à l'afflux de réfugiés. On retrouve donc dans l'histoire de la réinstallation l'idée fondamentale de partage de la charge de l'accueil des réfugiés et de solidarité entre les États. Et ce principe de solidarité s'est effectivement concrétisé dans les faits grâce à une véritable coopération entre les États. Si on reprend l'exemple des réfugiés indochinois<sup>19</sup>, leur réinstallation massive s'est organisée sur la base d'un accord de coopération entre le premier pays d'asile, les pays de transit ou de premier refuge et les pays de réinstallation. Le premier a accepté d'endiguer les départs illégaux et de promouvoir des départs organisés et directs, les seconds se sont engagés à créer des centres régionaux de préparation à la réinstallation afin d'accélérer les départs et à garantir un asile temporaire en échange d'une réinstallation permanente, et les derniers se sont engagés à multiplier les places de réinstallation. C'est au terme de ces accords que le nombre de renvois de bateaux remplis de réfugiés, contraints de recourir à des traversées maritimes périlleuses, a fortement baissé. Autrement dit, l'histoire nous enseigne que les programmes de réinstallation peuvent atteindre leurs objectifs lorsqu'il existe une étroite coopération étatique, notamment entre les premiers pays d'asile et les pays de réinstallation, qui se fonde avant tout sur la volonté de ces derniers d'accueillir effectivement les réfugiés. Au moment de la Guerre froide, l'accueil des réfugiés étant autant un acte humanitaire qu'un acte politique et idéologique, les États se sont en effet engagés à accueillir, en nombre, les réfugiés. Au contraire, avec la fin de la Guerre froide, l'accueil des réfugiés vietnamiens n'étant plus un instrument idéologique de l'affrontement est-ouest, les États occidentaux ont

fortement réduit leurs quotas et durci les critères de sélection des bénéficiaires lors de la conférence internationale de 1989, entraînant de fait une reprise des refoulements et des retours forcés de Vietnamiens depuis les premiers pays d'asile. C'est également à partir de cette date que la réinstallation n'est plus apparue comme prioritaire parmi les trois solutions de protection durable traditionnellement avancées – le rapatriement volontaire et l'intégration locale – pour les États occidentaux. Les mécanismes de réinstallation apparaissent donc fortement dépendants d'une coopération renforcée entre les États mais surtout d'une conception politique favorable du réfugié et de son accueil.

- 13 Au terme de ce détour historique, il ressort donc que les principes fondamentaux qui ont justifié la mise en œuvre de la réinstallation et permis sa réussite sont la solidarité et la coopération des États afin de faire face à un afflux temporaire de réfugiés dont les besoins de protection sont clairement ciblés et identifiés. Seuls quelques pays, qui ont longtemps fait figure d'exception, ont pérennisé leur pratique historique de la réinstallation. Il s'agit des États-Unis (1975) et du Canada (1978) pour l'Amérique du Nord, de l'Australie (1977), et enfin de la Suède (1950), de la Norvège (1970) et du Danemark (1979) pour l'Europe.

## 2- Une solution développée pour faire face aux défis de la protection au XXIème siècle

- 14 Alors que les procédures de réinstallation ont vu leur importance et les places de protection offertes déclinées à la fin de la Guerre froide, elles sont revenues sur le devant de la scène depuis le début des années 2000<sup>20</sup>. Ce nouvel intérêt poursuit cependant un objectif plus ambitieux que par le passé puisqu'il s'agit désormais de trouver une réponse structurelle aux défis migratoires du XXIème siècle. Porté par l'UNHCR et, au sein de l'UE, par la Commission, ce véritable lobbying s'est traduit par la multiplication des programmes de réinstallation /admission humanitaire, et du nombre d'États qui y ont recours.
- 15 Tout d'abord, depuis la fin des années 1990, l'UNHCR a joué un rôle majeur dans la promotion et le développement de la réinstallation. En 1995, un groupe de travail sur la réinstallation est ainsi créé et, en 1996, l'UNHCR publie son premier « *Manuel de Réinstallation* ». Conçu comme un véritable guide de bonnes pratiques à destination de ses employés et de ses partenaires étatiques et privés (ONG), et réédité depuis régulièrement, il a pour but de faciliter le développement de programmes de réinstallation et l'intégration des réfugiés. Mais c'est surtout à partir de l'an 2000, au moment du lancement d'un cycle de réflexions mondiales sur les défis du système international des réfugiés, appelées « *Consultations mondiales sur la protection internationale* », que les discussions portant sur la réinstallation se sont intensifiées et qu'elle s'est imposée comme un mécanisme complémentaire de la Convention de Genève de 1951 qui permettrait de garantir un accès et une protection durable aux réfugiés dans un contexte de contrôle migratoire renforcé<sup>21</sup>. Ainsi, en 2001, par le biais de l'Agenda pour la protection - véritable programme d'action à destination des États - le HCR a invité les États à adopter des programmes de réinstallation afin d'ouvrir des voies d'accès dérogatoire, sécurisé et légal à la protection internationale<sup>22</sup>. Puis, en 2004, dans le cadre de la Convention plus, l'UNHCR a multiplié les propositions en faveur de la réinstallation comme un outil de gestion globale et équitable des flux de réfugiés, c'est-à-dire comme un outil de solidarité avec les États de premier asile<sup>23</sup>.

L'arrivée en 2005 d'Antonio Guterres à la tête de l'UNHCR, fervent défenseur des mécanismes de réinstallation, a pérennisé l'intérêt de l'organisation onusienne pour leur développement. Mais, l'objectif de l'UNHCR n'est pas seulement de promouvoir de manière générale la réinstallation, il s'agit aussi de faciliter sa mise en place concrète en élaborant différents outils de planification des activités, des ressources et des besoins<sup>24</sup>. Le Manuel de réinstallation est donc réédité et réactualisé en 2004. La même année, un service permanent dédié à la réinstallation au sein de l'UNHCR est créé. Par ailleurs, depuis 1996, une Projection des besoins mondiaux en réinstallation (Projected Global Resettlement Need), fondée sur l'évaluation des besoins transmis par les bureaux HCR dans les différents pays, est rendue public. De même, des Consultations tripartites (HCR - États - ONG) sont désormais tenues annuellement pour identifier les groupes de réfugiés vulnérables ayant besoin de bénéficier en priorité d'une réinstallation et d'inciter les États et les ONG à coopérer et d'augmenter les places de réinstallation. Enfin, tous les deux ans, un rapport dresse un état des lieux et des actions à promouvoir pour renforcer les mécanismes de réinstallation<sup>25</sup>. C'est dans le cadre de cette stratégie mondiale qu'il faut comprendre les appels répétés de l'UNHCR pour mettre en place des programmes de réinstallation en fonction des besoins de protection identifiés, comme récemment à destination des syriens<sup>26</sup> ou, en 2017, des réfugiés utilisant la route de la Méditerranée centrale<sup>27</sup>.

- 16 En écho aux campagnes de l'UNHCR, la Commission fait également figure de leader au sein de l'UE pour promouvoir la réinstallation.
- 17 Dès l'an 2000, puis en 2003 et en 2004, la Commission a publié trois communications portant sur l'opportunité de développer des modes d'accès légal et organisé des réfugiés au territoire européen, qui comprennent notamment la faisabilité de mettre en place des mécanismes de réinstallation<sup>28</sup>. En 2005, la Commission a lancé les programmes de protection régionaux (PPR), programmes pilotes visant à renforcer les capacités de protection des pays de premier asile et de transit par le biais d'une assistance technique et financière, en échange du développement de programme de réinstallation des réfugiés pour lesquels aucune solution de rapatriement ou d'intégration locale ne serait envisageable<sup>29</sup>. De 2003 à 2008, elle a également soutenu les États dans la mise en place concrète de programmes de réinstallation. Elle a ainsi apporté son soutien à des projets de partenariats – dits de jumelage – consistant à développer la réinstallation par la coopération d'un État s'appuyant sur une longue tradition de réinstallation avec un État souhaitant développer une telle procédure<sup>30</sup>. En 2011, elle a de nouveau appelé au renforcement des PPR et à l'inclusion d'un volet réinstallation plus large dans une communication intitulée « *Pour une approche globale de la question des migrations et des mobilités* »<sup>31</sup>. Enfin, de manière générale, la Commission n'a jamais cessé d'encourager la mise en place de procédures de réinstallation dans les États par des mesures d'incitation financière<sup>32</sup>.
- 18 Depuis le début des années 2010, la Commission défend plus précisément la mise en place d'un programme véritablement commun de réinstallation. En réponse à l'appel lancé par l'UNHCR, et sur la base d'un de ses rapports relatif à une mission menée en novembre 2008 en Syrie et en Jordanie, le Conseil Justice et Affaires intérieures (JAI) a ainsi lancé un appel à la réinstallation de 10 000 réfugiés syriens dans les États-membres<sup>33</sup>. En 2009, elle a ensuite proposé de créer un programme européen commun de réinstallation qui, après de longues et difficiles négociations, est finalement adopté en 2012<sup>34</sup>. Ce programme vise à inciter les États à mettre en place des procédures de

réinstallation (il n'était que neuf États à réinstaller des réfugiés en 2009), et à améliorer la concertation et la coordination des procédures nationales. Basé sur la participation volontaire des États, il fixe un cadre annuel pour définir communément des priorités géographiques, étend la liste des personnes éligibles et renforce le soutien financier aux États<sup>35</sup>. En 2015, dans son Agenda pour les migrations, la Commission a fait de la réinstallation, en complément de la mise en place d'un programme de relocalisation, un outil de réponse immédiat à la crise des réfugiés<sup>36</sup>. C'est ainsi qu'un programme commun de réinstallation de 20 000 places a été mis en place<sup>37</sup>. Toujours basé sur une participation volontaire des États, ce programme fixe une clé de répartition du nombre de places à allouer entre les États et détermine des régions d'origine prioritaires communes. Enfin, au sein du processus de réforme du régime d'asile européen commun<sup>38</sup>, la Commission a tout récemment proposé d'établir un cadre commun et permanent en matière de réinstallation<sup>39</sup>. Il s'agit cette fois d'instaurer une véritable politique européenne commune en matière de réinstallation, qui comprendrait l'élaboration d'un plan annuel de réinstallation fixant le nombre total maximum de places disponibles et des priorités géographiques communes, et une procédure harmonisée de sélection et de traitement des candidats. La décision du nombre de personnes à réinstaller dans chaque État membre reviendrait cependant toujours aux États-membre de manière souveraine. On le comprend donc, si la réinstallation ne s'est pas encore imposée comme un mécanisme permanent du régime d'asile européen commun, débattre de l'opportunité et des modalités de sa mise en œuvre commune est aujourd'hui incontournable.

- 19 À l'échelle nationale, l'action combinée de la Commission et de l'UNHCR a eu un impact indéniable. Le nombre d'États qui ont des programmes de réinstallation ou d'admission humanitaire a fortement augmenté. Dans le monde, ce nombre a triplé depuis les années 1980 et doublé depuis les années 1990, pour atteindre 28 pays en 2015<sup>40</sup>. Au sein de l'UE, entre 2003 et 2013, on est passé de cinq à quatorze pays pratiquant la réinstallation. Surtout, avant 2003, seuls cinq États réinstallaient des réfugiés : les quatre États qui s'appuient sur une longue tradition de réinstallation (Suède, Danemark, Pays-Bas et Finlande), et l'Irlande qui a jeté les bases juridiques d'une procédure de réinstallation en 1996 avant de mettre concrètement un tel programme en 1998. Entre 2003 et 2007, seul un nouvel État a mis en place une procédure de réinstallation, la Grande-Bretagne. Puis, entre 2008 et 2013, ce sont sept nouveaux pays qui ont lancé des programmes de réinstallation (dont la France, l'Allemagne, l'Espagne et la Belgique). Enfin, à l'appel de l'UNHCR et de l'UE, douze États européens ont participé à la réinstallation des réfugiés irakiens. De même, vingt-et-un États participent volontairement au programme de réinstallation européen de 20 000 personnes mis en œuvre en 2015.
- 20 D'un mécanisme réservé à une minorité d'États, ou, au mieux, perçu comme un véritable instrument ponctuel de protection, la réinstallation est donc en train de s'imposer comme un mécanisme du système de protection internationale des réfugiés. Toutefois, même au sein de l'UE, les modalités et les procédures de leurs mises en place sont loin d'être encore harmonisées et convergentes, et le nombre de places que ces programmes garantissent aux personnes ayant besoin d'être protégées reste très faible.

## B- Des pratiques nationales encore très diverses et peu harmonisées pour une offre de protection insuffisante<sup>41</sup>

- 21 Si les États sont de plus en plus nombreux à instaurer des programmes de réinstallation, ces derniers sont divers et multiples, que ce soit d'un État à l'autre, et même au sein d'un même État. Tout d'abord, les États multiplient et superposent, sans fondement juridique stable, des programmes de réinstallation permanents et ad hoc (1°). Ensuite, les procédures de sélection des bénéficiaires sont diverses (2°) et les critères d'éligibilité, loin d'être harmonisés, restent au contraire à la discrétion des États communs (3°). Pourtant, même pris dans leur ensemble, Et pour finir, le nombre de places de protection garanties reste décevant tellement il est dérisoire par rapport aux besoins de protection.

### 1- Des programmes ad hoc et/ou permanent, aux bases juridiques diverses

- 22 Dans les pays européens qui s'appuient sur une longue expérience de la réinstallation (DK – Suède – Norvège et Irlande), les programmes développés sont permanents et reconduits chaque année. Longtemps mis en œuvre sans base juridique stable, ils ont fait l'objet d'une inscription formelle dans la loi au milieu des années 2000. Dans ces pays, la réinstallation se fonde sur une base juridique stable et est donc un élément à part entière de la politique nationale d'asile. Lorsqu'il a fallu ouvrir des voies d'entrées légales aux personnes fuyant le conflit syrien, ils n'ont ainsi pas créé, sur une base ad hoc, des programmes temporaires (à l'exception de l'Irlande). La protection des syriens, et les places de réinstallation qui leur ont été réservées, l'ont été dans le cadre de leur programme permanent.
- 23 En ce qui concerne les autres États européens, on se rend compte à l'inverse qu'il existe une grande diversité de programmes de réinstallation : certains sont permanents, d'autres sont créés sur une base ad hoc, c'est-à-dire de manière ponctuelle pour répondre à une crise précise. En 2016, il y avait ainsi quatorze programmes permanents et quatorze dispositifs temporaires mis en œuvre en Europe. Mais ces chiffres ne suffisent pas à rendre compte de la diversité des programmes développés par les États. Tout d'abord, cette répartition entre les programmes ad hoc et permanents ne signifie pas que les États optent pour l'un ou l'autre des programmes. Souvent, un même État combine plusieurs programmes, permanents et temporaires, qui se superposent au cours d'une même période. Ensuite, cette répartition n'implique pas non plus que les processus à l'origine de la mise en place de tel ou tel programme soit identique d'un État à l'autre. Si certains États ont d'abord créé des procédures temporaires avant d'instaurer un programme permanent, ce qui peut paraître cohérent dans une perspective d'expérimentation, certains d'entre eux ont récemment instauré un programme permanent de réinstallation, avant de créer, à nouveau, un programme ad hoc pour faire face à la crise de l'accueil des réfugiés syriens.
- 24 Ainsi, la Belgique a par exemple créé un programme ad hoc de réinstallation en 2009 à destination des réfugiés irakiens et palestiniens, puis a créé un nouveau programme ad hoc supplémentaire en 2011 à destination de réfugiés d'origine subsaharienne qui ont dû fuir la Libye, avant d'instaurer une procédure permanente de réinstallation en 2013. De même, la France a créé un programme ad hoc de réinstallation en 2007 à destination des Chrétiens d'Irak<sup>42</sup>, avant d'instaurer un programme permanent de réinstallation en

2008. Mais, elle a ensuite de nouveau créé un programme ad hoc d'admission humanitaire en 2013 et 2015 à destination des Syriens et Palestiniens de Syrie, avant de participer au programme de réinstallation volontaire de l'UE pour la période 2015-2017 à destination des syriens. Comme en France, l'Allemagne a créé un programme *ad hoc* en 2008 à destination des réfugiés irakiens et palestiniens, avant de promouvoir un programme permanent en 2011. Mais, elle a instauré deux nouveaux programmes temporaires d'admission humanitaire en 2012 et 2013 à destination, respectivement, du personnel local afghans et des Syriens. Toutefois, lorsque l'Allemagne a accepté de participer volontairement au programme européen de réinstallation des syriens, leur protection a été intégrée à son programme permanent, et les 1600 places qui leur ont été allouées ont été déduites de son quota annuel fixé pour son programme permanent de réinstallation.

- 25 Comme ces exemples l'illustrent, la multiplication des programmes de réinstallation ne signifie donc pas encore qu'ils font partie intégrantes, de manière permanente, de la politique nationale d'asile des États. Le fait que certains états créent des programmes ad hoc après avoir mis en place un programme permanent témoigne de cette réalité.
- 26 L'analyse des bases juridiques sur lesquelles se fonde la mise en place des programmes de réinstallation confirme ce premier constat. Dans les États s'appuyant sur une tradition de réinstallation, ceux-ci se fondent sur une base législative et font donc partie intégrante du système national législatif d'asile. A l'inverse, dans la grande majorité des autres États européens (à l'exception de la Grande-Bretagne et de l'Allemagne), il n'est pas fait référence à la réinstallation dans la loi. Par exemple, le programme permanent de réinstallation français fait l'objet d'un unique article inséré au sein de l'accord-cadre de coopération signé entre la France et l'UNHCR le 4 octobre 2008<sup>43</sup>. Cette absence de référence législative signifie que les programmes de réinstallation, qu'ils soient temporaires ou permanents, font exclusivement l'objet de décisions de nature réglementaire. Or, le choix de cette base juridique est révélateur du fait que la réinstallation reste à la discrétion des majorités gouvernementales. Par ailleurs, même quand il est fait référence à la réinstallation dans la loi, il s'agit souvent de créer une base juridique permettant d'octroyer un permis de résidence ou des droits spécifiques aux personnes réinstallées, sans fixer la procédure d'identification ou de sélection des bénéficiaires.
- 27 Ainsi, le développement des programmes de réinstallation semble relever encore très souvent d'une approche empirique, à la discrétion des gouvernements, et donc largement dictée par des considérations contingentes.

## 2- Des procédures multiples

- 28 Conséquence de la superposition de plusieurs programmes de réinstallation, les procédures de sélection des personnes éligibles à la réinstallation sont également multiples.
- 29 De manière générale, on recense trois types de procédures pour sélectionner les personnes éligibles à la réinstallation/admission humanitaire. La première s'appuie sur une sélection définitive des bénéficiaires par les autorités du pays de refuge sur le fondement d'une étude de leurs dossiers, après qu'ils aient été présélectionnés par les bureaux de l'UNHCR sur place. Selon une seconde procédure, la sélection des personnes peut, comme dans la première, se faire par une pré-sélection des personnes par

l'UNHCR. Mais, ce sont les agents du pays de refuge qui se déplacent ensuite eux-mêmes sur place pour procéder aux entretiens et identifier définitivement les personnes retenues pour être réinstallées. Dans les deux procédures, il est ainsi reconnu un rôle essentiel à l'UNHCR et la pré-sélection des candidats par l'organisation onusienne est une condition préalable pour être sélectionnée. En revanche, chacune de ces deux procédures présente des inconvénients. Si organiser des missions de sélection directement sur place permet d'avoir une compréhension plus précise et réelle des besoins des personnes à réinstaller et de leur profil, elles peuvent être difficiles à organiser en situation d'urgence ou lorsque les conditions de sécurité minimale des agents ne peuvent être assurées.

- 30 Dans les États pratiquant traditionnellement la réinstallation, comme en Suède, au Danemark ou en Finlande, les programmes permanents de réinstallation se partagent entre une procédure de sélection sur dossier (majoritaire) et des missions de sélection sur place. La procédure de sélection sur dossier est alors privilégiée pour des raisons de sécurité ou pour procéder à des réinstallations en urgence. Cette combinaison des procédures permet ainsi de procéder à une sélection sur place au plus près des besoins des personnes à réinstaller, tout en continuant de procéder à l'identification des personnes se trouvant dans des zones en conflits ou en proie à l'insécurité et qui ont tout autant besoin d'être protégées.
- 31 Dans les autres États européens, non seulement les programmes de réinstallation se superposent, mais chaque programme relève très souvent d'une procédure de sélection distincte. En France, le programme de réinstallation permanent relève d'une procédure de sélection sur dossier tandis que les programmes ad hoc relèvent de mission de sélection sur place, par le biais de l'organisation de missions foraines de l'OFPRA. A l'inverse, en Allemagne, le programme permanent de réinstallation procède sur le fondement de missions de sélection sur place tandis que les syriens éligibles au programme ad hoc de réinstallation sont identifiés sur dossier. En Belgique, le programme ad hoc de réinstallation de 2009 s'est appuyé sur des missions de sélection sur place tandis que celle de 2011 relevait d'une procédure de sélection par dossier. En 2013, la Belgique a finalement opté pour des missions de sélection sur place pour mettre en œuvre son programme permanent de réinstallation. Les procédures retenues par les États pour sélectionner les personnes éligibles à la réinstallation sont donc multiples et aucune n'est encore communément ni solidement institutionnalisée, que ce soit entre les États ou au sein d'un même État. Dans le projet de programme commun de réinstallation permanente de l'UE, il n'est pas non plus prévu d'harmoniser les procédures nationales de sélection des personnes éligibles à la réinstallation. Si la Commission propose de mettre en place deux procédures distinctes, l'une dite ordinaire et la seconde pour les situations d'urgence, il s'agit plus d'encadrer les délais de sélection que de proposer des procédures communes. Ainsi, à l'article 10.8 portant sur la procédure ordinaire, il est précisé que les États ont la possibilité, et non l'obligation, de s'appuyer sur une pré-sélection des candidats opérés par l'UNHCR ou toute autre organisation internationale. Mais, à aucun moment, on ne trouve mention d'une procédure de sélection sur dossier ou par le biais de missions sur place. Si ce projet était adopté, les États resteraient donc libres de recourir à l'une ou l'autre des deux procédures, ce qui n'aurait pas pour effet d'harmoniser des pratiques existantes pourtant bien différentes.

- 32 Enfin, il faut ajouter qu'une troisième procédure se développe de plus en plus, même si celle-ci reste encore minoritaire. Il s'agit du parrainage privé. Traditionnellement mis en œuvre dans les États de culture anglo-saxonne (États-Unis – Canada – Australie), le parrainage privé permet à des citoyens ou des organisations privées de proposer et de soutenir une personne ou une famille à réinstaller. Autrement dit, ce sont des personnes privées qui sont à l'initiative d'une demande de réinstallation et de l'identification de la personne/famille à réinstaller. L'autorisation de réinstallation reste cependant entre les mains des autorités de l'État de destination finale, qui sélectionne les bénéficiaires et approuvent la réinstallation après examen complet du dossier de parrainage. À l'arrivée des personnes réinstallées dans le pays de refuge, les personnes privées – « les parrains » - sont dans l'obligation de soutenir financièrement la personne réinstallée, en prenant en charge temporairement une partie de ses besoins. À l'échelle européenne, si le parrainage privé est évoqué depuis peu par la Commission<sup>44</sup>, cette procédure se développe et concerne aujourd'hui six pays européens, dont l'Allemagne, la Grande-Bretagne<sup>45</sup>, l'Italie et l'Irlande<sup>46</sup>. Les États y voient plusieurs avantages. Le parrainage privé permettrait d'élargir les possibilités de réinstallation en faisant participer, de manière solidaire, la société civile et il faciliterait l'intégration des réinstallés. Mais là encore, l'analyse montre que les modalités procédurales de sa mise en œuvre varient d'un état à l'autre. Alors qu'en Irlande et en Allemagne, l'accent est mis sur les personnes ayant des liens familiaux avec les réfugiés, en Italie et en Grande-Bretagne, ce sont des ONG qui parrainent et financent des places de réinstallation. Or, comme le parrainage privé est complémentaire, et ne se substitue pas aux deux autres procédures évoquées précédemment, c'est à une impression d'éclatement procédural que nous arrivons.
- 33 En effet, entre les procédures de sélection sur dossier et celles s'appuyant sur des missions sur place, auxquelles on ajoute la mise en place complémentaire mais diverse de la procédure de parrainage privé, le cadre procédural organisant la réinstallation est très morcelé. Si ce morcellement procédural encadrerait la mise en œuvre de critères d'éligibilité communs, on pourrait y voir une caractéristique récurrente du système international de protection des réfugiés et un fondement à partir duquel une harmonisation serait, de manière réaliste, envisageable. Or, tel n'est pas le cas.

### 3- Des critères variés et discrétionnaires

- 34 Les procédures de réinstallation se caractérisent par la mise en œuvre de trois types de critères d'éligibilité : des quotas numériques, des critères collectifs d'éligibilité et des critères individuels d'éligibilité. Or, à l'exception d'une convergence de fait autour de critères collectifs d'éligibilité, les états divergent profondément quand il s'agit de fixer les quotas et quand ils définissent les critères individuels d'éligibilité et d'inéligibilité à leurs différents programmes de réinstallation.
- 35 Tout d'abord, la réinstallation fonctionne sur le fondement de quotas numériques. Qu'ils soient annuels ou pluriannuels, permanents ou ad hoc, cela signifie que les États fixent un nombre de places de réinstallation. Or, les écarts recensés entre les différents programmes de réinstallation sont encore importants. En France, le programme permanent de réinstallation ne vise qu'à ouvrir 500 places. En revanche, en Suède et en Norvège, le nombre de places de protection ouvertes en 2016 était respectivement de 1890 et 3290. Au sein de l'UE, le programme volontaire de réinstallation mis en œuvre en 2015 vise à protéger 20 000 personnes. Ensuite, les chiffres évoqués montrent que le

nombre de places allouées reste globalement faible, surtout en proportion des besoins de réinstallation recensés par l'UNHCR ou même au nombre de personnes reconnues réfugiés sur le fondement d'une demande d'asile volontaire depuis les frontières de l'État de destination. Le peu de places allouées à la protection des réfugiés par le biais de la réinstallation montre que celle-ci reste encore une solution de protection marginale en nombre de personnes protégées<sup>47</sup>.

- 36 Ensuite, la mise en œuvre de la réinstallation se fonde sur des critères collectifs d'éligibilité. Ces critères visent à présélectionner, sur la base de caractéristiques collectives, des groupes de personnes-cibles. En effet, contrairement au système individuel d'éligibilité au statut de réfugié de 1951, la réinstallation offre une large place à une approche dite collective de la protection. Cette particularité est autant un héritage des procédures de réinstallation mises en place ponctuellement par le passé, que l'une de ses caractéristiques essentielles car elle a été pensée comme un mécanisme de solidarité et de partage de la charge de l'accueil de réfugiés qui fuient massivement ou se trouvent dans des situations d'exil prolongé dans un ou plusieurs États de premier refuge. De ce fait, la réinstallation fonctionne très souvent, que ce soit dans le cadre de programmes ad hoc ou permanents, sur la base de groupes prioritairement ciblés pour être réinstallés. Sont ainsi généralement visés des personnes appartenant à un même groupe national et/ou résident dans des pays identiques. Cette flexibilité dans l'identification des groupes cibles est l'un des avantages de la réinstallation car elle permet d'orienter, en temps réels, la protection en fonction des besoins. C'est aussi l'une des raisons pour lesquelles il existe une convergence de fait entre les États puisque les groupes prioritaires identifiés sont souvent identiques, comme c'est le cas actuellement pour les syriens. Toutefois, dans la mesure où ces priorités géographiques ou nationales sont encadrées par des quotas fixés à l'avance, cela signifie qu'une partie seulement des personnes appartenant à ce groupe pourra être réinstallée, quand bien même les autres personnes de ce même groupe ou d'autres personnes n'appartenant pas à ce groupe auraient besoin d'être protégées.
- 37 Ensuite, en sus de l'élaboration de critères collectifs d'éligibilité, les États définissent souvent des critères individuels d'éligibilité additionnels qui, contrairement aux critères collectifs, sont particulièrement divers, variés et à la grande discrétion des États. Ainsi, si la majorité des États exigent que les personnes éligibles à la réinstallation soient éligibles au statut de réfugié, c'est-à-dire aient la qualité de réfugié au sens de l'article 1 de la Convention de Genève de 1951, ce critère d'éligibilité n'est pas toujours retenu et, quand il l'est, il est rarement exclusif. Cela signifie tout d'abord que la réinstallation peut présenter l'avantage d'élargir le champ d'application *ratione personae* de la Convention de Genève, souvent décrié comme trop étroit. Par exemple, dans le projet européen commun de réinstallation, la réinstallation pourrait viser les personnes satisfaisant aux critères de l'article 1 de la Convention de Genève, mais également celles craignant avec raison de subir des mauvais traitements, sans aucune référence aux motifs pouvant être à l'origine de cette crainte. Toutefois, si le champ d'application de la réinstallation peut-être plus large que celui de la qualité conventionnelle de réfugié, il est aussi plus étroit. En effet, à l'exception de quelques pays (France et Suède dans le cadre de leur programme permanent de réinstallation), les États fixent une liste de critères additionnels pour que les personnes soient éligibles. De manière générale, ces critères renvoient à la vulnérabilité des personnes, à leur sexe, leur âge, leur situation familiale, leur religion, leurs liens culturels et linguistiques avec l'État de réinstallation ou leur capacité d'intégration (niveau d'étude

et qualification professionnelle). Si certains tirent leur légitimité de la raison d'être de la réinstallation, comme ceux relatifs à la vulnérabilité des personnes puisqu'elle a pour but d'ouvrir une voie d'accès légal à ceux qui peuvent le moins emprunter les routes périlleuses de l'exil, d'autres sont sans lien aucun avec un besoin de protection. On pense par exemple aux critères relatifs à l'existence de liens culturels avec le pays de destination ou ceux portant sur les capacités d'intégration des réinstallés. Pourtant, même quand ces critères ne paraissent pas dénués de toute légitimité, ils limitent le champ d'application de l'éligibilité de la réinstallation. Par ailleurs, tous ces critères varient d'un État à l'autre, et, au sein des États, d'un programme ad hoc à l'autre. Ils peuvent se cumuler, se présenter dans un ordre hiérarchique, ou au contraire, être exclusifs et spécifiques à un programme ad hoc. Les exemples mettant en lumière cette diversité des critères d'éligibilité sont très nombreux. Nous nous contentons donc de n'en présenter que quelques un. En Belgique, le champ d'application du programme ad hoc de réinstallation de 2009 était extrêmement étroit car il visait exclusivement les femmes à risques satisfaisant aux critères de l'article 1 de la Convention de Genève. Au Danemark, un sous-quota de places de réinstallation est réservé aux personnes souffrant de handicap. En Allemagne, le programme de réinstallation permanent établit une liste de critères d'éligibilité qui, par ordre de priorité, portent sur la protection de l'unité de famille, l'existence de liens familiaux, la capacité d'intégration, et en dernier, la vulnérabilité des personnes identifiées. On retrouve également des critères relatifs à la capacité d'intégration des réinstallés en Finlande et au Danemark.

- 38 Puisque l'objectif du projet européen commun de réinstallation est d'harmoniser les procédures de réinstallation, on aurait pu penser que des critères précis d'éligibilité y seraient inscrits. Or, il n'en est rien et la marge de manœuvre des États reste large. En effet, si l'article 8 fait référence à une liste exhaustive de critères de vulnérabilité (femmes ou enfants à risques – victimes de tortures – personnes qui nécessitent des soins médicaux ou personnes souffrant d'un handicap) et de liens familiaux, la marge de manœuvre des États restent large. Seuls les critères relatifs à la capacité d'intégration des réinstallées, critiquables, ne sont pas mentionnés et sont donc exclus. L'harmonisation à laquelle pourrait aboutir le projet de la Commission reste donc pour l'instant peu exigeante.
- 39 Si les États divergent dans l'élaboration des critères d'éligibilité, ils le sont tout autant pour fixer ceux relatifs à l'inéligibilité. Néanmoins, ce n'est pas tant leur diversité que leur large champ d'application et leur caractère imprécis qui interpellent. En effet, tous les États européens ont repris les critères d'inéligibilité de l'article 1F de la Convention de Genève. Mais, de manière commune, ils ont également introduit des critères d'inéligibilité additionnels portant sur des motifs de sécurité, c'est-à-dire pour exclure les personnes qui représentent une menace pour la sécurité nationale et l'ordre public des États de réinstallation. Or, les termes employés pour fonder cette exclusion sont vagues et différent d'un état à l'autre : certains états font référence aux personnes ayant un casier judiciaire, d'autre à un passé criminel ou encore aux liens qu'ils peuvent entretenir avec une organisation terroriste. Autrement dit, il y a une tentation évidente des États d'élargir les motifs d'inéligibilité inscrits dans la Convention de Genève. Ensuite, de manière encore plus surprenante et critiquable, on retrouve des critères d'exclusion plus spécifiques qui sont sans lien aucun avec des motifs de sécurité ou la protection de l'intégrité du système de protection internationale des réfugiés. Par exemple, le Danemark exclut les personnes souffrant de troubles mentaux.

- 40 C'est donc à une impressionnante diversité des programmes de réinstallation, des procédures et des critères d'éligibilité que nous arrivons. Un seul point commun positif n'a pas été évoqué et mérite d'être mentionné : les États convergent pour reconnaître le statut de réfugié aux personnes réinstallées. Et, de manière générale, si les droits octroyés aux réinstallées varient d'un État à l'autre, ils sont généralement plus avantageux que ceux accordés aux réfugiés statutaires. Hormis ces deux points, dès lors que l'analyse se focalise sur l'accès à une protection internationale par le biais de la réinstallation, un premier bilan s'impose : le champ d'application *ratione personae* de la réinstallation diffère d'un État à l'autre, et même au sein des États, ce mécanisme reste dicté par des motifs contingents et organisé de manière discrétionnaire.
- 41 S'il est incontestable que les États s'intéressent donc de plus en plus au mécanisme de réinstallation et d'admission humanitaire, force est de constater que leur expérience n'est pas encore institutionnalisée. Surtout, tels que ces mécanismes sont aujourd'hui mis en œuvre, on ne voit pas comment ils pourraient garantir une application plus effective du droit international des réfugiés tellement le nombre de personnes réinstallées reste extrêmement bas et ciblé sur des catégories très restreintes d'individus. Si ce sont des procédures permettant de contourner le blocage des frontières, elles ne permettent de garantir, sur des motifs encore contingents et discrétionnaires, qu'une protection à une minorité de réfugiés vulnérables. La réinstallation/admission humanitaire est donc encore très loin de pouvoir pallier aux dysfonctionnements relevés dans l'application effective du droit international des réfugiés.
- 42 Si on ajoute à ce premier constat la prétention des États de redéfinir « stratégiquement » la réinstallation et le contexte politique dans lequel ils ont inséré leur soutien à ces procédures, on en vient à se demander si la réinstallation et l'admission humanitaire, plus que décevante, ne peuvent pas être plus sérieusement une menace supplémentaire pesant sur l'effectivité du droit international des réfugiés.

## **II- Le redéfinition « stratégique » de la réinstallation/ admission humanitaire dans le cadre des politiques de non-entrées : vers une remise en cause du droit international des réfugiés ?**

- 43 Selon l'UNHCR, et telle qu'elle a été conçue initialement et historiquement, la réinstallation poursuit trois objectifs principaux : garantir un accès légal et sécurisé à une protection – partager le fardeau de l'asile entre les premiers pays d'asile et les autres pays de refuge – procurer une solution de protection effective et durable<sup>48</sup>. Or, à la lumière du contexte dans lequel elle se développe et de la conception qu'en donne les États, la réinstallation a fait l'objet d'une redéfinition dite « stratégique » qui ne correspond pas aux objectifs pour lesquels elle a été originellement conçue. C'est pourquoi on peut véritablement s'interroger si la réinstallation/admission humanitaire n'est pas au contraire le cheval de Troie du droit international des réfugiés.
- 44 Tout d'abord, appréhendée comme un outil de gestion ordonnée des migrations, les États ont développé une approche stratégique de la réinstallation selon laquelle s'il s'agit moins de créer des voies d'entrées légales et sûres pour les personnes ayant besoin de protection que de renforcer l'efficacité de leurs politiques de non-entrée.

Selon cette approche, la réinstallation risque alors de devenir une alternative à l'asile spontanée et être un moyen de contourner un peu plus l'application du droit international des réfugiés (A).

- 45 Complémentaire de cette conception, la réinstallation est également redéfinie par les États comme un outil stratégique de la dimension extérieure des politiques d'asile. Or, comme l'objectif de celle-ci est d'externaliser les politiques de non-entrées, il ne s'agit nullement de promouvoir un instrument de partage de la charge de l'asile. Plus encore, elle risque d'être instrumentalisée comme un nouveau moyen pour externaliser l'accueil des demandeurs d'asile et l'examen des demandes d'asile (B).
- 46 A la lumière de cette reconceptualisation et de l'analyse de la pratique actuelle des États précédemment menée, on peut alors se demander si la réinstallation n'est pas un moyen de promouvoir une approche exclusivement discrétionnaire et humanitaire de l'asile, et de créer les bases juridiques pour séparer les fondements de l'octroi d'un asile sur le territoire d'un État (permis de résidence) de ceux justifiant la reconnaissance du statut de réfugié (C).

## A- La réinstallation comme alternative à l'asile spontanée

- 47 Si la réinstallation a pour but d'ouvrir des voies d'entrées légales et sûres permettant aux réfugiés d'accéder à une solution de protection durable sans qu'ils aient besoin de risquer leurs vies, les États ont développé une conception « stratégique » de ce mécanisme qui en pervertit inévitablement l'objectif initial. Pour bien comprendre cette redéfinition conceptuelle de la réinstallation, il faut revenir au contexte juridique et politique dans lequel elle a fait l'objet d'un intérêt croissant de la part de la Commission de l'UE et des États.
- 48 Les mécanismes de réinstallation ont été évoqués dès le début des années 2000 au moment où s'est développée une approche dite globale des migrations et de l'asile qui appelle notamment à une gestion plus efficace et mieux organisée des réfugiés et des personnes ayant besoin d'une protection internationale. Plus précisément, la réinstallation y est clairement présentée comme l'un des instruments privilégiés de la réalisation de cette nouvelle approche des migrations. Au sein de l'UE, cette approche globale des migrations censée promouvoir une migration tantôt qualifiée d'« organisée », d'« ordonnée » ou de mieux « mieux gérée » est une obsession des États européens et de la Commission depuis le Sommet de Tampere en 1999<sup>49</sup>. Au niveau mondial, on retrouve également l'idée de développer des migrations dites plus sûres, plus ordonnées et plus régulières, c'est-à-dire planifiées en amont, pour répondre aux défis migratoires du XXI<sup>e</sup> siècle<sup>50</sup>. Or, comme l'emploi du vocable « ordonnée » et « organisée » l'indique clairement, cette approche globale de la gestion des flux migratoires vise implicitement à réduire l'arrivée de flux migratoires spontanés et à promouvoir au contraire des arrivées planifiées et régulières<sup>51</sup>. Qualifiées de désordonnées, les migrations spontanées sont en effet accusées d'être l'une des causes majeures de la crise du système international de protection des réfugiés<sup>52</sup>. Les États les voient comme un flux migratoire incontrôlable, qui porte véritablement « atteinte » à l'intégrité de leurs frontières et donc à leur souveraineté nationale. La Commission parle ainsi régulièrement de « flux migratoires irréguliers et incontrôlés<sup>53</sup> ». Par ailleurs, ces flux migratoires spontanés sont suspectés d'être majoritairement alimentés par des flux migratoires mixtes, c'est-à-dire composés de migrants économiques qui

abuseraient et détourneraient les procédures d'asile à des fins exclusivement migratoires. Ils seraient donc, *in fine*, à l'origine de la décrédibilisation du système international de protection des réfugiés, notamment aux yeux de l'opinion, car, engorgé et détourné par des migrants économiques, ils ne permettraient pas de protéger les « vrais » réfugiés. Or, c'est précisément dans ce cadre d'analyse, désormais bien connu, qu'il est alors proposé de développer une approche dite stratégique de la réinstallation.

49 L'idée de développer une utilisation dite « *stratégique* » de la réinstallation se retrouve explicitement dans la plupart des documents de la Commission, mais également dans plusieurs documents de travail des groupes de discussions mis en place au sein de l'UNHCR dans le cadre de la Convention Plus<sup>54</sup>. Ainsi, quand la Commission propose en 2009 de créer un programme commun de réinstallation, l'objectif affiché est de « *renforcer l'impact humanitaire et stratégique* » de cette procédure<sup>55</sup>. Replacée dans le contexte d'une approche ordonnée et planifiée des migrations, cela signifie que la réinstallation est moins sollicitée parce qu'elle serait une solution de protection durable pour les réfugiés et qu'elle est davantage conçue comme un instrument de gestion des flux migratoires. Dans cette logique de contrôle migratoire, sa mise en œuvre permettrait de dissuader encore plus efficacement les migrants économiques de se présenter spontanément aux frontières et de lutter contre l'immigration illégale. Autrement dit, la réinstallation s'inscrit d'abord dans une logique de suspicion à l'égard des demandeurs d'asile spontanés et de lutte contre l'immigration illégale. On peut ainsi lire dans la Communication de la Commission de 2004, « *l'arrivée organisée des personnes ayant besoin d'une protection internationale constituerait également un outil efficace de lutte contre les sentiments de racisme et de xénophobie, puisque le soutien de l'opinion publique aux personnes dont les demandes seraient accueillies en dehors de l'UE et bénéficiant ensuite d'une réinstallation dans l'UE en serait probablement accru. C'est une différence notable par rapport à la situation actuelle, dans laquelle il est établi que la majorité des demandeurs d'asile n'ont besoin d'aucune forme de protection internationale*<sup>56</sup> ». Et quelques lignes plus loin, en évoquant l'évacuation humanitaire du Kosovo, elle ajoute « *même si les besoins de protection et la situation étaient différents, l'accueil des personnes déplacées par les différents États membres de l'UE et leurs citoyens contraste fortement avec l'accueil incertain et souvent hostile qui est actuellement réservé à de nombreux demandeurs d'asile arrivant dans l'UE dans des conditions illégales et difficiles. Les raisons de cette différence sont évidentes : l'opinion publique était alors convaincue que les personnes évacuées avaient besoin d'une protection, alors qu'elle n'en est plus persuadée pour ce qui est des demandeurs d'asile actuels* ».

50 Loin de remettre en cause les politiques de non-entrée, l'utilisation stratégique de la réinstallation permettrait donc de les justifier. Sa mise en place est un moyen pour les États de faciliter et légitimer les politiques de non-entrées, puisqu'elles ne s'adresseraient plus qu'à des demandeurs d'asile spontanés d'autant plus suspectés d'être des migrants économiques qu'ils existeraient désormais des voies d'entrées légales pour protéger les « vrais » réfugiés. La promotion de la réinstallation repose donc sur une dichotomie classique, mais ô combien contestable car elle nie la réalité des facteurs mixtes de migrations forcées, entre des réfugiés légaux et légitimes – qui sont contraints de fuir parce qu'ils craignent d'être persécutés et dont la protection relève du droit international des réfugiés – et les migrants économiques illégaux et illégitimes – qui font le choix de migrer, pour des raisons économiques, et à l'égard desquels les États restent entièrement souverains pour leur accorder ou non un droit d'entrer et de résider sur le sol national<sup>57</sup>. Les premiers se verraient octroyés des titres

de transport légaux pour pénétrer légalement sur le territoire de l'État de refuge depuis les pays tiers. Les seconds, privés de cette faculté juridique, seraient contraints de recourir à des voies d'entrées irrégulières et seraient de fait systématiquement interceptés et plus facilement renvoyés. Pour qu'une telle approche stratégique de la réinstallation soit pleinement efficace, précisons néanmoins qu'il faudrait que le nombre de places de réinstallation ouvert soit suffisamment important pour leur garantir une voie d'accès réel à une protection effective et les dissuader de rejoindre spontanément les frontières de l'Europe. Or, à l'heure actuelle, comme nous l'avons évoqué, c'est encore loin d'être le cas.

- 51 Plus qu'une distinction entre réfugiés - contraints de fuir pour des motifs légaux et légitimes - et - migrants - quittant volontairement leurs pays pour des motifs économiques qualifiés d'illégitimes et qui n'ouvre sur aucun droit à résider dans l'État de destination -, cette approche stratégique de la réinstallation est porteuse, intrinsèquement, d'une distinction encore plus dangereuse. Elle implique inévitablement de procéder à une distinction entre réfugiés légaux légitimes et réfugiés légaux illégitimes. En effet, dès lors qu'il existe des moyens légaux d'accéder à une protection internationale, toute personne qui se présenterait spontanément aux frontières des États pourrait être légalement en droit d'être protégée mais sa demande pourrait être perçue comme illégitime en raison de son entrée irrégulière. Elle pourrait donc être légalement protégée contre un renvoi dans son pays en application du principe de non-refoulement, voire même être éligible au statut de réfugié, mais sa demande d'asile serait perçue comme illégitime parce qu'elle aurait volontairement fait le choix de contourner les procédures de réinstallation pour entrer irrégulièrement sur le sol d'un État tiers et y solliciter une protection. Or, cette distinction entre réfugiés légaux légitimes et illégitimes est manifestement contraire au droit international des réfugiés qui, à l'article 31 de la Convention de Genève, interdit aux États de criminaliser ou de pénaliser les réfugiés qui pénètrent de manière irrégulière et sans autorisation sur leur territoire. Si le droit international des réfugiés définit la qualité juridique de réfugié et interdit aux États de procéder au refoulement des personnes dont leur vie ou leur liberté est menacée, la reconnaissance de ces droits n'est nullement conditionnée au caractère régulier de leur entrée sur le territoire de l'État de refuge.
- 52 Pourtant, cette distinction entre réfugiés légaux légitimes et réfugiés légaux illégitimes - ces derniers étant désormais définis et relégués au simple rang de « migrants » - est en train de s'ancrer chaque jour un peu plus dans les opinions publiques et dans les politiques publiques. Elle est en effet au fondement de l'accord UE-Turquie. Rappelons que cet accord justifie le renvoi de tous les Syriens qui arrivent spontanément et illégalement aux frontières de la Grèce vers la Turquie, alors même que personne n'irait contester qu'ils méritent d'être protégés, que ce soit par la reconnaissance du statut de réfugié ou de la protection subsidiaire<sup>58</sup>. La logique sous-jacente à ce renvoi est bien leur mode d'arrivée irrégulière sur le territoire européen et non les motifs de leur arrivée. Et pour légitimer ce renvoi, il est en contrepartie mis en place un programme de réinstallation des réfugiés syriens. Autrement dit, la réinstallation est bien conçue en l'espèce comme un moyen de bloquer les flux migratoires spontanés. Au sein de l'Accord UE-Turquie, il est explicitement écrit « *que l'UE et la Turquie ont décidé de mettre fin à la migration irrégulière de la Turquie vers l'UE* ». Ce qui est cependant nouveau dans notre exemple et qui, à notre sens, est l'issue inévitable de cette conception « *stratégique* » de la réinstallation, est qu'il n'est plus seulement question de réduire les arrivées spontanées au motif qu'elles seraient composées de « *faux réfugiés* », mais de

bloquer toutes les arrivées spontanées, y compris celles des personnes ayant manifestement besoin d'être protégées, au motif que le caractère spontané et irrégulier de leur arrivée décrédibilise et rend illégitime, à défaut d'être illégal, leur droit de solliciter le statut de réfugié. Si on ajoute à cette approche la tendance à l'assimilation croissante des réfugiés à des terroristes et l'inquiétude grandissante des opinions publiques, largement instrumentalisée par des motifs électoralistes, que les routes migratoires ne soient empruntées par des terroristes, on cumule tout un ensemble de facteurs qui tend à justifier davantage encore le blocage de toutes les arrivées spontanées.

53 À l'extérieur de l'Union européenne, l'Australie fait figure de laboratoire à ciel ouvert de cette utilisation « *stratégique* » de la réinstallation<sup>59</sup>. En effet, l'Australie est le troisième pays au monde en nombre de personnes réinstallées<sup>60</sup>. Or, cet État est également mondialement connu pour sa politique nationale d'asile extrêmement restrictive et attentatoire aux droits des demandeurs d'asile et des réfugiés. Les demandeurs d'asile entrés spontanément mais irrégulièrement dans les eaux australiennes sont systématiquement interceptés et transférés dans des centres offshores fermés depuis lesquels leur demande d'asile est examinée. Et même s'ils se voient reconnaître la qualité de réfugié, il leur est interdit d'obtenir un permis de résidence et donc une protection sur le territoire australien. Autrement dit, en raison de leurs modes d'arrivées spontanées et irrégulières, ils sont privés du droit de solliciter et d'obtenir une protection en Australie. Qualifiés de « *queue jumpers* », l'argument développé par les hommes politiques australiens est qu'il n'est pas légitime qu'ils passent devant les personnes qui attendent, depuis les premiers pays dans lesquels ils ont trouvé asile, d'être réinstallés en Australie. Autrement dit, ils ne doivent pas pouvoir tirer avantage ni espérer ne pas « *faire la queue* » en tentant d'entrer spontanément et irrégulièrement en Australie, même s'ils s'avèrent qu'ils sont éligibles au statut de réfugié<sup>61</sup>. Caricaturés comme des tricheurs, leur demande devient suspecte et illégitime, et, selon le droit australien, non fondé en droit. S'il est incontestable que ces pratiques, régulièrement dénoncées, sont en contradiction flagrante avec l'article 31 de la Convention de Genève, l'Australie continue de justifier haut et fort sa politique par la « *générosité* » de son programme de réinstallation<sup>62</sup>. Et dans les faits, force est de constater que cette justification se traduit concrètement dans les chiffres : en 2015-2016, 90 % des personnes protégées en Australie l'était par le biais de la procédure de réinstallation, ce qui signifie que plus de 15 000 personnes ont été protégées en étant réinstallées en Australie. A l'inverse, le nombre d'arrivées spontanées et irrégulières par la voie maritime a chuté et ce sont moins de 2000 personnes qui se sont vu reconnaître la qualité de réfugié depuis les frontières australiennes<sup>63</sup>.

54 Selon une conception dite stratégique de la réinstallation, celle-ci est donc redéfinie comme un outil permettant de réduire, voire de bloquer plus efficacement, toutes les demandes d'asile spontanées, qu'elles soient le fait de personnes ayant besoin de protection ou non. Elle n'est donc que la continuité de la logique des politiques de non-entrées par d'autres moyens puisque, comme le professeur J. HATHAWAY les a définis, il s'agit pour les États d'afficher leur attachement symbolique au droit international des réfugiés tout en refusant d'en assumer les conséquences concrètes. Or, les obligations des États découlent principalement de l'application du principe de non-refoulement et de l'arrivée spontanée des demandeurs d'asile à leurs frontières. En développant une approche stratégique de la réinstallation, les États instrumentalise cet outil de protection comme un moyen supplémentaire de bloquer l'ensemble des arrivées

spontanées, et cherchent donc une nouvelle fois à contourner l'application du principe de non-refoulement, tout en affichant leur engagement en faveur de la protection des personnes ayant besoin d'être protégées par le développement des mécanismes de réinstallation/admission humanitaire. Selon cette approche stratégique, il ne s'agit donc nullement de promouvoir la réinstallation comme un mécanisme complémentaire permettant de garantir une application effective du droit international des réfugiés, mais bien de la promouvoir comme un ultime moyen d'en faciliter le contournement<sup>64</sup>.

## B- Vers une externalisation de l'accueil des demandeurs d'asile ?

- 55 Initialement, la réinstallation est également conçue comme étant un mécanisme de partage plus équitable de la charge de l'accueil des réfugiés entre les premiers pays d'asile et les pays de réinstallation. Cet objectif fait l'objet de rappels réguliers, que ce soit tout récemment dans la Déclaration de New-York ou, de manière récurrente, dans les propositions de la Commission de l'UE. Cependant, non seulement la réinstallation tend à être redéfinie comme un moyen de réduire les arrivées spontanées, mais elle est également présentée comme un outil « stratégique » du développement de la dimension extérieure de l'asile qui, selon le professeur Hathaway, regroupe tout un ensemble d'instruments visant à externaliser les politiques de non-entrées. Comment alors ne pas s'interroger sur le risque que les États instrumentalisent la réinstallation comme un moyen d'externaliser les politiques de non-entrées et aient pour conséquence d'aboutir à une externalisation de l'accueil des demandeurs d'asile et d'examen des demandes d'asile<sup>65</sup> ?
- 56 Tout d'abord, les projets de réinstallation et d'externalisation des procédures d'asile ont toujours entretenu des liens ambigus, au point qu'il est souvent complexe de les distinguer clairement. Tel est par exemple le cas du projet anglais de 2003 portant sur l'externalisation des procédures d'asile<sup>66</sup>. Outre que la Commission de l'UE a véritablement commencé à s'intéresser et dessiner les contours d'une approche stratégique de la réinstallation au moment où elle devait étudier la faisabilité de ce projet, il était envisagé dans celui-ci de créer des centres de « protection » effective, situés dans les régions d'origine, depuis lesquels les personnes auraient pu avoir un accès à des programmes de réinstallation en Europe. La réinstallation y était donc pensée comme un élément indispensable de la mise en œuvre et du fonctionnement d'une procédure externalisée des demandes d'asile. Elle était la base juridique sur laquelle se fondait le droit des personnes reconnues réfugiés depuis lesdits centres de se voir octroyer un titre légal de transport puis de résidence dans le pays de refuge. Dans les projets récemment évoqués par E. Macron, on retrouve la même ambiguïté. Quand il est proposé de créer des « *missions de protection* » depuis des *Hotspots* en Libye, c'est-à-dire des centres d'enregistrement des demandeurs d'asile et d'identification des personnes éligibles au statut de réfugié, il est difficile de savoir s'il s'agit de promouvoir exclusivement des procédures d'admission humanitaire ou d'externaliser les procédures d'asile dans ce pays. La proposition de créer des missions de protection semble renvoyer au développement d'une procédure d'admission humanitaire (missions foraines de l'OFPRA). A l'inverse, la référence à la création de *Hotspots* indique la mise en œuvre d'une procédure externalisée de l'asile. Or, à la lumière du contexte migratoire et politique dans lequel ces projets s'insèrent, cette seconde interprétation semble plus réaliste. En effet, la route du Sahara et de la Méditerranée centrale est redevenue ces derniers mois la route migratoire la plus empruntée pour accéder en

Europe<sup>67</sup>. En conséquence, les États et l'UE ne cessent de multiplier les tentatives pour renforcer la coopération avec la Libye et d'autres États d'Afrique du Nord afin de bloquer le plus en amont possible les flux migratoires spontanés<sup>68</sup>. Intégrée au sein d'une telle approche restrictive, et même s'il s'agit véritablement de promouvoir une procédure d'admission humanitaire, ils s'intègrent incontestablement dans le cadre de la seconde génération des politiques de non-entrées.

- 57 Selon le professeur Hathaway, cette seconde génération des politiques de non-entrées s'intègre dans le cadre du développement de la dimension extérieure de l'asile et regroupe l'ensemble des instruments de coopération conclus avec les États tiers dans le but de réduire, voire de bloquer, les flux migratoires le plus en amont possible des frontières occidentales<sup>69</sup>. Il s'agit plus précisément de promouvoir une offre de protection durable pour les réfugiés présents dans les États tiers, mais également d'inciter, voire de faire pression sur ces derniers, pour qu'ils contrôlent leurs frontières. Cette nouvelle dimension extérieure de l'asile s'appuie sur des formes traditionnelles de coopération diplomatique, d'assistance financière et technique, pour inciter les États tiers à mieux gérer les flux migratoires. Elles s'appuient aussi de plus en plus sur des techniques de coopération de plus en plus intrusives : des officiers nationaux sont déployés sur place, c'est-à-dire sur le territoire souverain des pays tiers, pour seconder les agents de migrations dans leur mission de contrôle des frontières ou pour examiner directement les demandes d'asile et éventuellement accorder un droit d'entrée sur leur propre territoire aux personnes qui se seraient vues reconnaître la qualité de réfugiés. Or, à la lumière de l'approche développée par la Commission, il ne fait aucun doute que l'intérêt croissant porté aux mécanismes de réinstallation s'appuie sur le fait qu'elle peut être redéfinie comme un instrument de cette nouvelle génération des politiques de non-entrées.
- 58 Comme évoqué précédemment, la Commission a commencé à évoquer les mécanismes de réinstallation au moment où s'est développée une approche dite globale des migrations. En plus de promouvoir des flux migratoires plus organisés et mieux gérés, celle-ci implique de promouvoir la dimension extérieure de l'asile, qui a pour but de faire des enjeux migratoires une composante à part entière des politiques de coopération avec les États tiers<sup>70</sup>. Les accords de partenariats avec les États tiers poursuivent dès lors deux objectifs distincts mais liés. Le premier est de soutenir, par le biais des politiques de développement, les offres d'intégration locale et de protection durable dans les premiers pays d'asile. Tel est par exemple le sens et l'objet de la mise en œuvre des programmes de protection régionaux. Créé à l'initiative de la Commission à partir de 2004, ils visent concrètement à promouvoir, par l'assistance financière et technique, la mise en place d'une procédure plus efficace d'enregistrement et de détermination du statut de réfugié et/ou faciliter l'intégration locale des réfugiés dans les premiers pays de transit et d'origine<sup>71</sup>. Le second objectif est d'encourager les États tiers à coopérer activement dans la lutte contre l'immigration illégale, la criminalité organisée et plus globalement le contrôle des flux migratoires spontanés. Autrement dit, il s'agit de faire des États tiers des gardes-frontières externalisés du territoire européen. Or, lorsque la réinstallation est évoquée par la Commission, elle est directement et clairement intégrée comme partie intégrante de cette nouvelle dimension extérieure de l'asile. Elle y est présentée comme une offre de protection de dernier ressort, lorsque les aides techniques et financières ne permettent pas de garantir une protection suffisante dans les États tiers. Elle y est ensuite décrite comme un argument de négociation, voire de pression, pour inciter les États à trouver des

solutions de protection durable et renforcer l'efficacité du contrôle des flux migratoires depuis les frontières extérieures. Ainsi, dans la communication de la Commission de 2016, on peut y lire que le développement d'une approche commune en matière de réinstallation vise à « faciliter la réinstallation des personnes au départ d'une région ou d'un pays tiers donné, le cas échéant moyennant certaines conditions de coopération efficace dans la gestion des migrations<sup>72</sup> ». Intégrée au cœur de la dimension extérieure de l'asile, la réinstallation n'est donc pas envisagée comme un moyen de répartir équitablement la charge de l'accueil des réfugiés. Elle n'est pas non plus envisagée comme une solution réelle de protection durable en complément d'une protection temporaire accordée dans les pays tiers. Elle est au contraire appréhendée comme une solution de dernier ressort qui, selon les statistiques actuelles, reste très marginale en nombre de personnes visées. On peut donc en conclure qu'elle est davantage définie comme un instrument de l'externalisation des politiques de non-entrées. Les termes de l'accord UE-Turquie sont encore une fois emblématiques de cette approche. La mise en œuvre d'une procédure de réinstallation des Syriens est un instrument en échange duquel la Turquie s'engage à contrôler les flux de demandeurs d'asile qui quittent son territoire pour se rendre en Grèce. Mais, dans l'ensemble des partenariats engagés au titre de la dimension extérieure de l'asile, que ce soit le plan d'action de la Valette<sup>73</sup>, qui vise l'Éthiopie, le Mali, le Niger, le Nigéria et le Sénégal, le processus de Karthoum<sup>74</sup>, destiné à barrer les routes migratoires UE-Corne de l'Afrique, ou, comme nous l'avons cité précédemment, les projets de coopération avec les autorités libyennes, la réinstallation est systématiquement présentée comme un élément du processus de négociation, au côté d'un appui financier, technique aux pays tiers. Surtout, elle s'intègre dans un cadre de coopération qui prend de plus en plus la forme d'un envoi de personnel de l'UE sur place pour « appuyer » les autorités locales dans leur contrôle des frontières<sup>75</sup>. Dans ce contexte, comment ne pas alors se demander si la réinstallation/admission humanitaire, plus qu'un moyen d'externaliser les politiques de non-entrées, n'est pas aussi un moyen d'externaliser l'accueil des demandeurs d'asile et l'examen des demandes d'asile.

- 59 En effet, si la réinstallation/admission humanitaire est redéfinie comme une alternative à l'asile spontané et l'unique contrepartie accordée aux États tiers en échange du blocage de leurs frontières, cela suppose que les demandeurs d'asile n'ont pas d'autre choix que de déposer leur demande depuis le territoire des États tiers. La question qui se pose, et qui s'était déjà posée au moment de l'étude de faisabilité du projet anglais d'« externalisation », est alors de savoir si les demandeurs d'asile sont, durant l'examen de leur demande d'asile, placés sous la juridiction des États tiers ou de l'État de refuge. Cette question juridique est cruciale car elle détermine le droit applicable, et notamment les droits fondamentaux appliqués durant la procédure de détermination de leur qualité de réfugié. Or, quelles que soient les modalités envisageables, la réinstallation ou l'admission humanitaire implique nécessairement l'externalisation de l'accueil des demandeurs d'asile et, sans doute aussi l'externalisation de l'éligibilité au statut de réfugié, voire une externalisation des procédures d'asile. Tout d'abord, dans le cadre d'une admission humanitaire, la détermination de la qualité de réfugié et l'octroi de l'asile restent de la compétence exclusive des États de refuge. Mais, dans ce cas, il n'est pas prévu que les demandeurs d'asile soient placés sous la juridiction des États occidentaux, c'est-à-dire dans des centres directement placés sous leur contrôle. La pratique des missions foraines de l'OFPRA au Liban et en Jordanie s'apparente par exemple à cette première option. Cela

signifie donc que le développement des procédures de réinstallation permettrait aux États de contourner davantage encore qu'aujourd'hui l'obligation d'accueillir dans des conditions de vie dignes les demandeurs d'asile. Or, il suffit de prendre l'exemple des conditions de vies inhumaines dans lesquels les migrants de Calais et Grande Synthe sont contraints de vivre et le rappel salutaire du CE des obligations juridiques positives qui pèsent sur l'État, pour mesurer tout l'intérêt stratégique que peut revêtir le développement des mécanismes de réinstallation<sup>60</sup>. Ensuite, comme nous l'avons évoqué, la réinstallation peut consister à sélectionner des personnes pour lesquelles la qualité de réfugié a déjà été reconnue par l'UNHCR. Dans ce cas, non seulement la réinstallation permettrait de contourner les obligations juridiques liées aux conditions de vie dignes des migrants mais également celles liées à l'organisation de la procédure d'éligibilité au statut de réfugié. Enfin, intégrée à des accords de coopération dans lesquels des agents de l'UE viendraient « appuyer » les agents des pays tiers dans l'examen des demandes d'asile, la réinstallation/admission humanitaire pourrait fonctionner sur la base d'une sélection de personnes déjà reconnues réfugiés par les autorités et selon les procédures nationales desdits pays. On aurait donc dans ce cas une « externalisation » de l'accueil des demandeurs d'asile et de l'examen des demandes d'asile. Et, il ne s'agirait ni plus ni moins qu'une reproduction du modèle des *hotspots* à l'extérieur de l'UE.

- 60 N'étant nullement fondée sur des objectifs de coopération équitable avec les États tiers, ni sur une volonté d'accueil des réfugiés, on s'aperçoit que la réinstallation, telle qu'elle est redéfinie stratégiquement par les États aujourd'hui, peut ne pas être un instrument de protection effectif et solidaire des réfugiés comme c'était le cas au XX<sup>e</sup> siècle, mais un instrument de l'externalisation des politiques de non-entrées, et plus précisément de l'externalisation de l'accueil des demandeurs d'asile et de l'éligibilité au statut de réfugié.

### **C- Vers un asile discrétionnaire et humanitaire, entièrement distinct de la qualité de réfugié ?**

- 61 A la lumière du contexte politique et juridique dans lequel s'insère le développement des mécanismes de réinstallation et qui tendent à la redéfinir comme un moyen stratégique de renforcer l'efficacité des politiques de non-entrée, et des modalités concrètes de sa mise en œuvre par les États aujourd'hui, on aboutit donc à la conclusion inévitable selon laquelle ces procédures risquent d'être un moyen pour les États de revenir à un asile discrétionnaire et humanitaire, dans lequel la reconnaissance du statut de réfugié n'est plus le fondement légal de l'octroi automatique d'un permis de résidence.
- 62 Comme nous l'avons vu, et même si les pratiques des États sont diverses et variées, la réinstallation fonctionne sur le fondement de programmes annuels et des critères d'éligibilité en partie distincte de ceux justifiant légalement la qualité de réfugié. Qu'ils soient permanents ou temporaires, les programmes de réinstallation fixent chaque année des priorités en terme d'origine géographique et/ ou national ainsi que le nombre maximum de places ouvertes. Ensuite, les États retiennent majoritairement des critères d'éligibilité additionnels de ceux consacrés à l'article 1 de la Convention de Genève pour être reconnus réfugiés. Ces critères sont non seulement multiples, mais aussi à la discrétion des États et peu transparents. Rien n'indique pourquoi une

personne serait sélectionnée plutôt qu'une autre. A la lumière de ces caractéristiques, on comprend donc que la réinstallation n'a absolument pas pour ambition d'être une solution de protection pour tous les réfugiés. Indépendamment de la reconnaissance de la qualité de réfugié, un individu peut ne pas être réinstallé parce que les quotas sont atteints ou parce qu'il n'entre pas dans les groupes ciblés par les programmes établis. De plus, appréhendé comme un moyen de réduire les flux de demandeurs d'asile spontanés, le développement de la réinstallation permettrait de réduire le nombre de personnes réfugiés sur le territoire des États occidentaux et qu'ils ne pourraient pas refouler si elles se présentaient à leurs frontières. Enfin, dans le cadre de la réinstallation, avoir la qualité de réfugié n'est pas suffisant pour obtenir une protection territoriale, c'est-à-dire pour obtenir l'asile. Il faut pour cela satisfaire à des critères collectifs supplémentaires, largement animés par une logique d'assistance humanitaire à accorder à un groupe en danger, ainsi qu'à des critères individuels supplémentaires, définis et appliqués à la discrétion des États. Autrement dit, sans jamais remettre en cause la convention de Genève, la réinstallation peut être un moyen pour les États de séparer les fondements à l'origine de la reconnaissance de la qualité de réfugié de ceux justifiant l'octroi d'un permis de résidence. Les premiers resteraient contraignants et fixés par le droit international. Les seconds seraient de nouveau à la discrétion des États. De la sorte, ces derniers pourraient contourner la pratique jusque-là suivie par les États selon laquelle la reconnaissance de la qualité de réfugié justifie automatiquement l'octroi d'un permis de résidence (même si celui-ci peut ne pas être permanent), c'est-à-dire une protection territoriale. En effet, même si le droit international des réfugiés n'a jamais réglementé l'asile, l'application du principe de non-refoulement implique un asile de fait et l'asile reste bien la finalité de la qualité de réfugié<sup>77</sup>. Or, telle qu'elle est redéfinie et telle qu'elle est pratiquée aujourd'hui, la réinstallation peut être un instrument très efficace de déconnexion entre asile et refuge. Elle peut donc permettre aux États de contourner la finalité du droit international des réfugiés, qui est d'offrir un asile aux réfugiés, et de contourner leur responsabilité dans la protection effective des réfugiés.

## Conclusion

- 63 La réinstallation/admission humanitaire est incontestablement un mécanisme permettant de garantir aux réfugiés une entrée légale et sûre vers une protection durable, si et seulement si elle est complémentaire de la demande d'asile spontanée et fondée sur une réelle volonté de partager solidairement la charge de l'accueil des réfugiés avec les pays tiers. L'intérêt croissant que les États ont manifesté pour cette procédure ne semble cependant pas satisfaire à cette condition primordiale. Telle qu'elle est pratiquée aujourd'hui, elle pourrait au contraire se révéler être le cheval de Troie du système international des réfugiés. Les doutes et les mises en garde évoqués par Pascal Brice lors de l'entretien qui a ouvert le dossier dans lequel s'insère notre étude nous semble donc parfaitement justifiés. Tout comme ceux exposés par Claire Rodier dans ses conclusions portant sur l'analyse des Hotspots : sous couvert de solidarité et de respect formel des normes européennes et internationales, les États tentent par tous les moyens d'organiser leur irresponsabilité en développant tout un arsenal juridique permettant de mettre à distance leurs obligations de protection des

demandeurs d'asile et des réfugiés. La réinstallation/admission humanitaire pourrait bien faire partie de ce nouvel arsenal.

---

## NOTES

1. Ban KI-MOON, UN Secretary-General's address to the Italian Government, 15 Octobre 2015, citation reproduite in « In Rome, Ban says refugee and migration crisis is a 'defining moment for Europe and the world' », *UN Daily News*, 15.10.15, Issue DH/7011.
2. James C. HATHAWAY, Thomas GAMMELTOFT-HANSEN, « Non-Refoulement in a world of Cooperative Deterrence », *Law & Economics Work Papers*, 8.01.2014, paper 106.
3. Sur les enjeux juridiques soulevés par l'octroi d'un visa humanitaire au sein de l'UE, lire : Chloé PEYRONNET, Tania RACHO, « 'Ceci n'est pas un visa humanitaire' : la Cour de justice neutralise l'article 25 §1 1 a) du code des visas », *La Revue des droits de l'Homme*, avril 2017 ; CJUE, *X & X c/ Etat Belge*, aff. C-638/16 PPU, 7 mars 2017.
4. UNHCR, Manuel de réinstallation, UNHCR, juillet 2011, 461 p.
5. François CRÉPEAU, Rapporteur spécial des Nations unies pour le droit des migrants, *Regional study : management of the external borders of the European Union and its impact on the human rights of migrants*, Human Rights Council, 24 avril 2013, A/HCR/23/46 ; Peter SUTHERLAND, Représentant spécial du Secrétaire général des Nations unies pour les migrations internationales, « *La réinstallation des réfugiés et d'autres formes d'admission humanitaire constituent les moyens les plus sûrs et les plus organisés dont nous disposons pour fournir une protection. Ce sont des outils sous-utilisés* », cité in Jean-Pierre ALAUX, « Une guerre européenne contre l'asile », *Revue Plein Droit*, n° 105, juin 2015.
6. Croix-Rouge, « Position paper on the Right to Access to International Protection », RCEU, n° 10/2014, 17 novembre 2011, ECRE, *Europe Act now : Help Syria's Refugees*, pétition, mars 2014 ; Amnesty International, 8 moyens de résoudre la crise des réfugiés, campagnes, octobre 2015 ; Amnesty international, *Sharing the Responsibility for refugees : a New Global Compact*, 9 mai 2016, IOR 40/3906/2016.
7. UNHCR, *Réunion de haut niveau sur le partage au plan mondial des responsabilités par des voies d'admission des réfugiés syriens*, Genève, 30 mars 2016. La documentation relative à cette réunion est disponible sur <http://www.unhcr.org/fr/reunion-de-haut-niveau-sur-le-partage-au-plan-mondial-des-responsabilites.html>
8. ONU, Ass. G., *New-York Declaration for Refugees and Migrants*, Resolution, 19 september 2016, A/RES/71/1, § 77 et § 78.
9. Résolution du Parlement européen du 12 avril 2016 sur la situation en Méditerranée et sur la nécessité d'une approche globale des migrations de la part de l'Union européenne, 2015/2095(INI) ; Résolution du Parlement européen du 10 septembre 2015 sur les migrations et les réfugiés en Europe, 2015/2833 (RSP). Voir également European Union Agency for Fundamental Rights, *Legal entry channels to the EU for persons in need of international protection : a toolbox*, mars 2015, 20 p. ; Nils MUIZNIEKS, « *Ensuring the rights of migrants in the EU from vulnerability to empowerment* », discours prononcé par le Commissaire européen pour les droits de l'Homme lors de la Conférence sur les droits fondamentaux « *Fundamental Rights and Migration to the EU* », Rome, 10 novembre 2014 ; Conseil de l'Europe, Ass. Parl., *The 'left-to-die boat' : actions and reactions*, Recommandation 2046 (2014), 24 juin 2014.

10. Conseil de l'UE, *Conclusions des représentants des gouvernements des Etats membres réunis au sein du Conseil, concernant la réinstallation, de 20 000 personnes ayant manifestement besoin d'une protection internationale*, 11130/15, 22 juillet 2015 ; Commission de l'UE, *Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre de l'Union pour la réinstallation et modifiant le règlement (UE) n° 516/2014 du Parlement européen et du Conseil, COM (2016) 468*, 13 juillet 2016 ; Commission de l'UE, *Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the Delivery of the European Agenda on Migrations*, COM(2017) 558 final, 27 septembre 2017.
11. Réseau européen des migrations, Programme de réinstallation et d'admission humanitaire en Europe – qu'est-ce qui fonctionne ?, Rapport de synthèse, 9 novembre 2016, 66 p.
12. James C. HATHAWAY, Thomas GAMMELTOFT-HANSEN, *op. cit.*, p. 11.
13. UK Government, *New visions for Refugees*, 7 mars 2003.
14. Déclaration conjointe des chefs d'Etats et de gouvernement d'Allemagne, d'Espagne, de France et d'Italie, Missions de protection en vue de la réinstallation de réfugiés en Europe, 28 août 2017 ; Discours du Président de la République aux Préfets du 5 septembre 2017 ; Marc SEMO, Cyril BENSIMON, « Macron veut trier les demandes d'asile dès l'Afrique », *Le Monde*, 30 août 2017.
15. Arton KRASNIQI, Brigitte SUTER, « Refugee resettlement to Europe 1950-2014 – An Overview of Humanitarian Politics and Practices », *Working Papers Series 15 (1)*, Malmö University, 37 p. ; Hanne BEIRENS, Susan FRATZKE, *Taking stock of Refugee Resettlement – Policy Objectives, Practical Tradeoffs, and the Evidence Base*, Migration Policy Institute, mai 2017, 43 p. ; Forum Réfugiés, *La réinstallation des réfugiés – état des lieux 2009*, Rapport Hors-Série, décembre 2009, 209 p.
16. Jean-Pierre DUBOIS, « 'Le Passeport Nansen', première protection des réfugiés dans l'histoire du droit international », *Revue Après-Demain*, n° 39, 2016/3, p. 48.
17. Marjoleine ZIECK, « The 1956 Hungarian Refugee Emergency, an Early and Instructive Case of Resettlement », *Amsterdam Law Forum*, vol 5 (2), 2013, p. 45-63 ; Amanda CELLINI, « La réinstallation des réfugiés hongrois en 1956, *Forced Migration Review*, février 2017, pp. 6-8.
18. UNHCR, *Les réfugiés dans le monde : cinquante ans d'action humanitaire*, 1<sup>er</sup> janvier 2000, chapitre 4 : la fuite de l'Indochine, pp. 79-103.
19. UNHCR, *Les réfugiés dans le monde : cinquante ans d'action humanitaire*, *op. cit.* ; W. COURTLAND ROBINSON, « Indochinese Refugees, 1989-1997 : Sharing the Burden and Passing the Buck », *Journal of Refugee Studies*, vol. 17, n° 3, 2004, pp. 319-333.
20. Hanne BEIRENS, Susan FRATZKE, *op. cit.*, p. 6.
21. UNHCR, *Début des Consultations mondiales sur la Protection des Réfugiés*, Communiqué de presse, 8 mars 2001, disponible sur [www.unhcr.org](http://www.unhcr.org). L'ensemble des réunions et rapports sont disponibles sur ce même site.
22. ONU Ass. G., *Agenda pour la Protection*, ExCom UNHCR, 26 juin 2002, A/AC.96/965/Add.1.
23. L'ensemble de la documentation issue de ces négociations/discussions sont disponibles sur <http://www.unhcr.org/convention-plus.html>
24. Arton KRASNIQI, Brigitte SUTER, *op. cit.*, p. 22.
25. L'ensemble de ces documents sont disponibles sur [www.refworld.org/resettlement.html](http://www.refworld.org/resettlement.html)
26. UNHCR, Le HCR appelle à accroître les places réinstallation et à améliorer l'aide à l'intégration pour les réfugiés réinstallés, Communications Group, 4 juillet 2011 ; UNHCR, UNHCR New call for the resettlement or other forms of Admission of 100 000 syriens, 21 février 2014.
27. UNHCR, Central Mediterranean situation : UNHCR calls for an additional 40 000 resettlement places, Press Releases, 11 septembre 2017.
28. Commission de l'UE, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen - Vers une procédure d'asile commune et un statut uniforme, valable dans toute l'Union, pour les personnes qui se voient accorder l'asile*, COM (2000) 755 final, 22 novembre 2000 ; Commission de l'UE, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen - Vers des régimes d'asile plus accessibles, équitables*

et organisés, COM (2003) 315 final, 3 juin 2003 ; Commission de l'UE, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen - Améliorer l'accès à des solutions durables*, COM (2004) 410 final du 4 juin 2004.

29. Commission de l'UE, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen relative à la création d'un programme européen commun de réinstallation*, COM (2009) 456 final, 2 septembre 2009. Dans cette communication, la Commission considérait qu'il était pertinent de développer des programmes pilotes dans la région des Grands Lacs, en Afghanistan, dans la Corne de l'Afrique et en Afrique du Nord.

30. MORE - *Modeling of National Resettlement Process and Implementation of Emergency Measures*- projet de jumelage Finlande/Irlande, décembre 2003 – avril 2005. Sur le projet MORE : Elina EKHOLM, Sophie MAGENNIS, Leni SALMELIN, *Shaping our future - A Practical Guide to the Selection, Reception and Integration of Resettled Refugees*, Prima Oy : Helsinki, 179 p., disponible sur [www.refworld.org](http://www.refworld.org) ; MOST - *Modeling of Orientation, Services and Training Related to the Resettlement and Reception of Refugees* – projet de jumelage entre l'Espagne, l'Irlande, la Finlande et la Suède, décembre 2006 – janvier 2008. Sur le projet MOST : *Promoting Independence in resettlement*, 2008, Prima Hoy : Helsinki, 137 p., disponible sur [www.resettlement.eu](http://www.resettlement.eu)

31. Commission de l'UE, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, au Conseil économique et social européen et au Comité des régions - Approche globale de la question des migrations et de la mobilité*, COM (2011) 743 final, 18 novembre 2011.

32. Fonds européens pour les réfugiés (2008-2013) et Fonds Asile, Migration et Intégration (2014-2020) : il est prévu une aide de 6000 euros pour chaque réfugié réinstallé et un montant de 10 000 euros pour la réinstallation d'une personne vulnérable ou venant d'une zone prioritaire.

33. Conclusions du Conseil « Justice & Affaires Intérieures », 27 et 28 novembre 2008, 16325/1/08 REV 1 (Presse 344).

34. Commission de l'UE, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen relative à la création d'un programme européen commun de réinstallation*, COM (2009) 447 final, 2 septembre 2009.

35. En 2013, les priorités géographiques portaient sur la réinstallation des réfugiés irakiens en Turquie, en Syrie, au Liban et en Jordanie, sur les réfugiés afghans en Turquie, au Pakistan et en Iran, les réfugiés congolais au Burundi, au Malawi, au Rwanda et en Zambie, ou encore les réfugiés somaliens en Éthiopie. Les personnes éligibles étaient les enfants et les femmes exposés à des risques, les mineurs non accompagnés, les personnes ayant d'importants besoins médicaux et, à la demande du Parlement, les réfugiés devant être réinstallés de manière urgente pour des raisons juridiques ou physiques. Pour inciter à réinstaller davantage, il était prévu que les Etats reçoivent, pour la première fois, 6000 € par personne lors de la première année et 5000 € par personne lors de la deuxième année. Ensuite, les sommes perçues étaient fixées à 4000 €.

36. Commission de l'UE, *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au comité économique et social et au comité des régions - Un Agenda européen en matière de migrations*, COM (2015) 240 final, 13 mai 2015. On peut notamment y lire : « Un cadre clair et bien mis en œuvre relatif aux voies légales d'entrée dans l'Union (au moyen d'un régime d'asile et d'un système des visas efficaces) atténuera les facteurs d'incitation au séjour et à l'entrée dans des conditions irrégulières, contribuant ainsi à accroître la sécurité des frontières européennes et la sûreté des migrants ».

37. Conseil de l'UE, *Conclusions des représentants des gouvernements des Etats membres réunis au sein du Conseil, concernant la réinstallation, de 20 000 personnes ayant manifestement besoin d'une protection internationale*, 11130/15, 22 juillet 2015.

38. Commission de l'UE, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen - Vers une réforme du régime d'asile européen commun et une amélioration des voies d'entrée légale en Europe*, COM (2016) 197 final, 6 avril 2016.

39. UE Commission, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Union Resettlement Framework and amending Regulation (EU) n° 516/2014 of the European Parliament and the Council*, COM (2016) 468 final, 13 juillet 2016.
40. Hanne BEIRENS, Susan FRATZKE, *op. cit.*, p. 1.
41. Pour l'ensemble du B/, l'analyse proposée et les informations recueillies s'appuient sur les études suivantes : Réseau européen des migrations (REM – EMN en anglais), *Programme de réinstallation et d'admission humanitaire en Europe – qu'est-ce qui fonctionne ?*, rapport de synthèse, *op. cit.* ; REM, *Première étude ciblée en France*, 76 p. ; EMN, *Country Report Germany*, 72 p. ; EMN, *Country Report Sweden*, 25 p. ; EMN, *country Report United Kingdom*, 56 p. ; EMN, *Country Report Austria*, 107 p. ; EMN, *Country Report Norway*, 59 p. ; Forum Réfugiés, *La réinstallation des réfugiés – état des lieux 2009*, *op. cit.* ; Share II, ICMC, France Terre d'asile, Forum Réfugiés-Cosi, *La réinstallation des réfugiés en France : état des lieux et voies d'amélioration*, juin 2015, 53 p. ; KnowReset, *Refugee Resettlement in the EU – 2011-2013 Report*, Final Report, 2013, 537 p.
42. Matthieu TARDIS (dir.), « Quel avenir pour les réfugiés irakiens en France ? Une analyse des perspectives d'intégration des bénéficiaires de l'opération spécial d'accueil, Etude de l'Observatoire de l'intégration des réfugiés », *Les Cahiers du Social n° 25*, février 2010, p. 7.
43. Framework Agreement between the Government of the French Republic and the UNHCR, 4 février 2008, article 5, 5.1. « Sur la base des soumissions du HCR, transmises à la Représentation de la France auprès des Nations Unies à Genève, la République française examinera les dossiers des réfugiés dont la réinstallation sur le territoire national est envisagée. 5.2. Les personnes dont les dossiers seront soumis aux autorités françaises devront remplir les critères d'éligibilité au regard du mandat strict du HCR et de la législation française relative à l'octroi du statut de réfugié. 5.3. Dans le cadre des priorités stratégiques formulées par la République française, le HCR soumettra aux autorités françaises une centaine de dossiers par an ».
44. EU Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee of the Regions on the delivery of the European Agenda on Migration*, COM (2017) 558 final, 27 septembre 2017.
45. Sur le programme anglais, lire : Home Office, *Community Sponsorship – Guidance for prospective sponsors*, 2ème édition, juillet 2017, 18 p.
46. Dans le cadre de son programme ad hoc de réinstallation des Irakiens, la France a également développé une procédure qui présentait certains traits caractéristiques du parrainage privé puisque c'étaient des familles présentes sur le territoire français et l'AEMO (Association d'entraide aux minorités d'orient), qui pré-sélectionnaient et soumettaient aux autorités françaises les personnes candidates à la réinstallation.
47. 189 000 personnes ont été réinstallées en 2016 dans le monde. En comparaison, on comptait 2, 8 millions de demandeurs d'asile dans le monde la même année. Pour 2018, l'UNHCR estime que le besoin en réinstallation s'élève à 1,2 millions de personnes, dont plus de 300 000 personnes à réinstaller en Europe : UNHCR, *Global Resettlement Needs in 2018*, Genève, 12-14 juin 2017, disponible sur [www.unhcr.org](http://www.unhcr.org). En 2016, seules 14 205 personnes ont été réinstallées au sein de l'UE (données disponibles sur [www.ec-eurostat.eu](http://www.ec-eurostat.eu) : Personnes réinstallées par nationalités, âges et sexe – données annuelles – mise à jour du 17 juillet 2017).
48. UNHCR, *Manuel de réinstallation*, *op. cit.*
49. Conseil européen de Tampere, 15 et 16 octobre 1999, conclusions de la présidence, disponible sur <http://www.consilium.europa.eu/fr/european-council/conclusions/1993-2003/> ; Programme de la Haye, adopté lors du Conseil européen de Bruxelles, 4 et 5 novembre 2004, disponible sur <http://www.aedh.eu/Programme-de-La-Haye-4-et-5.html> ; Commission de l'UE, COM (315 final), *op. cit.*
50. ONU, Ass. G., *New-York Declaration for Refugees and Migrants*, *op. cit.* ; Conseil des droits de l'homme, *Protection des droits de l'homme des migrants : le pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières*, A/HRC/35/L.28, 19 juin 2017.

51. Joanne VAN SELM, « The Strategic Use of Resettlement : Changing the Face of Protection », *Refuge*, n° 1, vol. 22, 2004, p. 39-48.
52. Commission de l'UE, COM (315) final, *op. cit.*
53. Commission de l'UE, COM (2016) 197, *op. cit.*
54. EXCOM, *The Strategic Use of Resettlement*, EC/53/SC/CRP.10/Add.1, 3 juin 2003.
55. Citation du commissaire Jacques BARROT, in Forum Réfugiés, *La réinstallation des réfugiés – état des lieux 2009*, *op. cit.*, p. 72.
56. Commission de l'UE, COM(2004) 410, *op. cit.*, §16.
57. Anthony H. RICHMOND, « Reactive Migration : Sociological Perspectives on Refugee Movements », *Journal of Refugee Studies*, n° 7, 1993, p. 7-24 ; Aristide R. ZOLBERG, e.al., *Escape from Violence : Conflict and the Refugee Crisis in the Developing World*, Oxford, Oxford University Press, 1989, 389 p.
58. Au sein de l'UE, le taux de protection des Syriens est de 98, 1 % : Eurostat, Décisions sur les demandes d'asile dans l'UE, communiqué de presse, 70/2017, 26 avril 2017.
59. Mary CROCK, « Shadow plays, shifting sands and international refugee law : convergences in the Asia-Pacific », *ICLQ*, n° 63(2), 2014, p. 247-280. Et certains en Europe voient l'Australie comme un modèle à suivre, lire par exemple : Damian WNUKOWSKI, « Australia's Asylum and Migration Policy : Lessons to Apply to the European Refugee Crisis », Policy Paper, The Polish Institute of International Affairs, n° 1, janvier 2016,
60. UNHCR, *Global Trends - Forced Displacement in 2016*, UNHCR, 2017, 71 p. L'Australie a réinstallé 27 600 personnes en 2016, derrière les Etats-Unis (96 900) et le Canada (46 700).
61. Australian Government, *Report of the Expert Panel of Asylum-seekers*, août 2012, 162 p. ; Claudia TAZREITER, « 'Stop the boats' ! Externalising the borders of Australia and imaginary pathologies of contagion », *Journal of Immigration, Asylum and Nationality Law*, n° 29 (2), 2015, p. 142-158.
62. François CRÉPEAU, Rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants sur sa mission en Australie et dans les centres régionaux de traitement de Nauru, A/HRC/35/25/Add. 3, 24 avril 2017 ; HCR, *Le chef du HCR Filippo Grandi appelle l'Australie à mettre fin à la pratique néfaste du modèle offshore de traitement et de placement*, Communiqué de presse, 24 juillet 2017.
63. Australia Government, Department of Immigration and Border Affairs, Australian's Refugee and Humanitarian programme, FactSheet.
64. D'ailleurs, si la Commission précisait explicitement dans ses premières communications que la réinstallation devait être un mécanisme complémentaire de l'asile spontanée (Commission de l'UE, COM (2000) 755 final, *op. cit.*), on ne trouve plus trace de cette précision dans les communications les plus récentes. Et, dernièrement, dans ses commentaires de la communication de septembre 2017, l'ECRE rappelait avec insistance une mise en garde lourde de sens : « *the resettlement is not a substitute for protection in Europe including for those who arrive irregularly as they have no choice* » : Catherine WOOLLARD, « Success of the European Agenda on Migration should not be judged by reduction of arrivals », *ECRE Weekly Bulletin*, 29 septembre 2017.
65. GISTI, *La réinstallation des réfugiés, instrument européen de l'externalisation des procédures d'asile*, note de travail, novembre 2005.
66. UK Government, *New visions for Refugees*, *op. cit.* ; Sophie HUGUENET, Alexis VAHLAS, *Droit de l'asile : le projet britannique d'externalisation*, Paris, L'Harmattan, 2004, 122 p.
67. Frontex, *Risk Analysis for 2017*, 15 février 2017, disponible sur <http://frontex.europa.eu/pressroom/news/frontex-publishes-risk-analysis-for-2017-vvdF0f>
68. Déclaration conjointe des chefs d'Etats et de gouvernements d'Allemagne, d'Espagne, de France et d'Italie ainsi que la Haute Représentante/Vice-présidente de la Commission européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, ainsi que les chefs d'Etat et de gouvernement du Niger et de Tchad, et le président du Conseil présidentiel libyen – relever le

défi de la migration et de l'Asile, 28 août 2017 ; UE Commission, Action plan on measures to support Italy, reduce pressure along the Central Mediterranean route and increase solidarity, SEC(2017) 339, 4 juillet 2017.

69. James C. HATHAWAY, Thomas GAMMELTOFT-HANSEN, *op. cit.* Lire aussi Thomas GAMMELTOFT-HANSEN, « The externalisation of European migration control and the reach of international refugee law », in Elpeth GUILD, Paul MINDERHOUD (Dir.), *The first decade of EU migration and asylum Law*, Leiden : M. Nijhoff, 2012 ; Bill FRELICK, Ian M. KYSEL, Jennifer PODKUL, « The Impact of Externalization of Migration Controls on the Rights of Asylum Seekers and Other Migrants », *Journal on Migration and Human Security*, vol. 4 n° 4, 2016, pp. 190-220.

70. Commission de l'UE, COM (2004) 410, *op. cit.*, « En tant que telle, la réinstallation constituerait un volet précieux de tout accord de partenariat avec un pays tiers ».

71. Commission de l'UE, COM (2004) 410, *op. cit.*, §51 ; Commission de l'UE, COM (2009)447, *op. cit.*

72. Commission de l'UE, COM (2016) 197, *op. cit.*

73. Sommet de la Valette, Plan d'action, 11 et 12 décembre 2015.

74. Sur le processus de Karthoum : <https://www.khartoumprocess.net>

75. Commission de l'UE, Communication de la Commission au Parlement européen, au conseil européen et au Conseil – Deuxième rapport d'avancement : premiers résultats en ce qui concerne le cadre de partenariat avec les pays tiers au titre de l'agenda européen en matière de migration, COM (2016) 960 final, 14.12.2016.

76. CE, 6<sup>ème</sup> ch., 31 juillet 2017, req. n° 412125 & 412171 ; CE, ord. Réf. 23 novembre 2015, *Ministre de l'Intérieur et Commune de Calais*, n° 394540. Sur cette ordonnance, lire, entre autres : Diane ROMAN, Serge SLAMA, « 'La loi de la jungle' : protection de la dignité et obligation des pouvoirs publics dans le camp de Calais », *Revue de droit sanitaire et social*, n° 1, 2016, p. 90-106 ; Maud ANGLIVIEL, « La relative consécration d'obligations étatiques dans la 'jungle' calaisienne », *La Revue des droits de l'homme – Actualités Droits-Libertés*, Actualités Droits-Libertés, décembre 2015.

77. Marion TISSIER-RAFFIN, *La qualité de réfugié de l'article 1 de la Convention de Genève à la lumière des jurisprudences occidentales*, Bruxelles, Bruylant, novembre 2016, pp. 33-35.

---

## RÉSUMÉS

Si les procédures de réinstallation et d'admission humanitaire ne sont pas nouvelles, elles sont de plus en plus évoquées comme un outil de protection qui permettrait de contourner les politiques de blocage des frontières et garantir une meilleure effectivité du droit international des réfugiés. En effet, de nombreux acteurs aux intérêts a priori divergents les soutiennent (UNHCR – États – ONG) et dans les faits, de plus en plus d'États (notamment européens) ont concrètement mis en place depuis une dizaine d'années de telles procédures. Face à l'arrivée massive de syriens, elles ont même été présentées comme une solution incontestable de leur protection. La question à laquelle tente de répondre cet article est alors de vérifier par l'analyse si la réinstallation/admission humanitaire peut-être aujourd'hui considérée comme un outil permettant de garantir l'effectivité du droit international des réfugiés. A la lumière des pratiques développées par les États, encore largement dictées par des motifs contingents et discrétionnaires, de la redéfinition actuelle de l'utilité de ces procédures par une approche dite « stratégique » et du contexte politique largement dominé par les politiques de non-entrées dans laquelle elles sont insérées,

l'article tente de montrer en quoi la réinstallation/admission humanitaire peut au contraire devenir le cheval de Troie du droit international des réfugiés.

Resettlement and Humanitarian admission are identified as legal and safe pathways to durable protection for refugees and a solution to restrictive border policies. For ten years ago, they are gaining more and more support from conflicting actors (States – UNHCR – ONG) and a growing number of State have set up and implemented resettlement or humanitarian admission programs, especially in Europe. Recently, they have been described as an important protection tool for civilians fleeing the devastating conflict in Syria. But, can Resettlement or Humanitarian admission be analysed as complementary tools to ensure the effectiveness of the International Refugee Law as it is suggested? In lights of state practices, dictated by contingent and discretionary motives and procedures, the reconceptualisation of Resettlement as a « strategic tool » and non-entry policies, the article demonstrate that resettlement and humanitarian admission can be used, on the contrary, as the Trojan horse to facilitate the circumvention of the 1951 Refugee Convention.

## INDEX

**Keywords** : refugee status, 1951 refugee convention, resettlement, humanitarian admission, common european asylum system, migratory crisis, externalisation

**Mots-clés** : statut de réfugié, convention de 1951 relative au statut des réfugiés, réinstallation, admission humanitaire, régime d'asile européen commun, crise migratoire, externalisation

## AUTEUR

### MARION TISSIER-RAFFIN

Marion Tissier-Raffin est Maîtresse de conférences en droit public à l'Université de Bordeaux – CRDEI