

SAFE – foSter cooperAtion For improving access to protection

Renforcer les voies complémentaires et le parrainage privé comme solution pour les bénéficiaires de la protection internationale et les personnes en besoin de protection

Note de plaidoyer

SAFE¹ est un projet triennal cofinancé par la Commission européenne, mis en œuvre et coordonné par Forum réfugiés, une association française à but non lucratif, et en partenariat avec six organisations européennes : Fédération d'entraide protestante (FEP), Croix-Rouge française (CRF), Fédération des Églises protestantes d'Italie (FCEI), Croix-Rouge italienne (CRI), Union des universités méditerranéennes (UNIMED) et Oxfam Italie. Il vise à faciliter l'échange d'expériences, d'expertise et de pratiques entre les organisations impliquées dans la mise en œuvre de programmes de parrainage privé et de programmes de réinstallation, et à renforcer une dynamique européenne.

Pour l'agence des Nations unies pour les réfugiés (HCR), les voies complémentaires à la réinstallation apparaissent, depuis plusieurs années, comme l'une des solutions durables à davantage explorer. Après une première stratégie 2019-2021 sur la réinstallation et les voies complémentaires, l'agence a énoncé, dans sa feuille de route 2030, la volonté de systématiser l'accès des réfugiés à ces différentes voies. Cette ambition fait écho à celle de la Commission européenne, exprimée dans la résolution du 23 septembre 2020², et réitérée à l'occasion du forum de haut niveau pour la coopération sur la réinstallation et les voies légales de protection du 29 novembre 2022³.

Les partenaires du projet SAFE partagent cette aspiration avec des représentants des États membres, des membres du Parlement européen, des fonctionnaires de la Commission européenne et de l'Agence européenne pour l'asile. Cependant, les partenaires souhaiteraient mettre en évidence certaines questions à prendre en compte et formuler des recommandations dans le contexte de l'élaboration de voies complémentaires et du parrainage privé.

*

* *

Des besoins croissants en matière de protection engendrent des besoins croissants de voies complémentaires

Chaque année, de plus en plus de personnes sont déplacées au niveau international, ce qui entraîne un besoin croissant de protection internationale et, par conséquent, de voies légales. Ces voies très limitées conduisent les personnes ayant besoin d'une protection internationale à entreprendre des voyages risqués. En effet, en essayant d'atteindre un pays d'asile dans l'Union européenne (UE), les

¹ Site SAFE: <https://safepathways.eu/the-project/> (ANG)

² Journal officiel de l'Union européenne, Recommandation (UE) 2020/1364 de la Commission du 23 septembre 2020 sur les voies légales de protection dans l'UE : promouvoir la réinstallation, l'admission humanitaire et d'autres voies complémentaires : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A32020H1364> (FR)

³ Commission européenne, Gestion des migrations : Forum de haut niveau sur les voies légales vers la protection et la coopération en matière de réinstallation, 29 novembre 2022 : [Forum de haut niveau sur les voies légales d'accès \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/migrations-portal/fr/forum-de-haut-niveau-sur-les-voies-legales-d-access) (FR)

personnes en exil sont souvent obligées de choisir des routes dangereuses, au péril de leur vie ou étant exposées à l'exploitation des passeurs. Il existe peu d'alternatives pour un passage sûr. Le HCR estime que les besoins mondiaux de réinstallation pour 2024⁴, par exemple, sont d'environ 2,4 millions de personnes, tandis que les crises successives de ces dernières années (Covid-19 et déplacements majeurs liés à l'agression de l'Ukraine) ont ralenti les activités de réinstallation.

La Feuille de route 2030⁵ du HCR fixe des ambitions de 2 millions de réfugiés accédant à des voies complémentaires d'ici 2028, et de 15 % des réfugiés inscrits dans l'enseignement supérieur d'ici 2030⁶. Pour atteindre ces objectifs et répondre aux besoins de réinstallation, il est essentiel de développer, d'étendre et d'institutionnaliser ces voies.

Les partenaires de SAFE se félicitent de la recommandation de la Commission européenne du 23 septembre 2020, qui fait partie du Pacte sur la migration et l'asile, concernant les voies légales vers la protection dans l'UE, la promotion de l'augmentation des places de réinstallation et le développement de voies complémentaires; ainsi que l'appel du forum de haut niveau sur les voies légales vers la protection et la coopération en matière de réinstallation, lancé le 29 novembre 2022 pour le développement de programmes de parrainage communautaire, d'admission humanitaire et d'autres voies complémentaires, y compris la réunification familiale.

Les voies complémentaires devraient, comme leur nom l'indique, être complémentaires

Les voies complémentaires permettent un large éventail de réponses à diverses situations. Elles ne doivent pas être utilisées pour remplacer les systèmes d'accueil gouvernementaux, ni pour réduire les possibilités de demander l'asile dans l'UE (qui est un droit garanti par la Convention de 1951 et dans le système juridique de l'UE⁷). Elles ne doivent pas éliminer la possibilité de demander l'asile sur le territoire ou aux frontières. Elles doivent, en revanche, être l'un des principaux moyens pour répondre à l'obligation de protéger. Elles doivent, en outre, s'ajouter à la réinstallation et ne pas compromettre les engagements des États. Une voie complémentaire ne doit pas non plus nuire à une autre. Ces voies doivent se combiner de manière à mettre en valeur ou à souligner les qualités des unes et des autres.

La protection internationale est une obligation. Ses mécanismes ne doivent pas dépendre de la volonté politique et ne doivent pas être entravés ou limités par une augmentation des besoins de protection, ou être remis en question en cas de changement de la majorité politique d'un État.

Des besoins de protections harmonisés

Les voies complémentaires et le parrainage privé peuvent être mis en œuvre de manière très différentes dans les États membres. Il en résulte une grande variété de situations pour les bénéficiaires à leur arrivée dans l'UE, ce qui peut entraver le processus d'intégration.

Même si les voies complémentaires sont adaptées à différents profils (tels que les étudiants, les professionnels et les familles), tous les bénéficiaires ont en commun le besoin d'une protection internationale. Pourtant, il n'existe actuellement aucune reconnaissance systématique du statut de

⁴ HCR, Projections des besoins mondiaux en matière de réinstallation : <https://reporting.unhcr.org/unhcr-projected-global-resettlement-needs-2024> (ANG)

⁵ HCR, Solutions pour les pays tiers et les réfugiés : Feuille de route 2030, juin 2022 : <https://globalcompactrefugees.org/sites/default/files/2022-08/Third%20Country%20Solutions%20for%20Refugees%20-%20Roadmap%202030.pdf> (ANG)

⁶ HCR, 15 en 30 Feuille de route - Ensemble pour atteindre 15 % d'inscriptions d'ici 2030 : <https://www.unhcr.org/media/15by30-roadmap-coming-together-achieve-15-enrolment-2030-visualized-pdf> (ANG)

⁷ HCR, Convention de 1951 sur les réfugiés : [La Convention de 1951 relative au statut des réfugiés | HCR \(unhcr.org\)](#) (FR)
Journal officiel de l'Union européenne, traité sur le fonctionnement de l'Union européenne : <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E/TXT:fr:PDF> (article 78 TFUE) (FR)

réfugié à l'arrivée pour ces différentes voies, ce qui crée, en plus d'un système complexe, une précarité administrative et des vulnérabilités contraires à la logique de protection.

Les multiples procédures et statuts, en fonction du programme de réinstallation ou de la voie complémentaire (visa, permis de séjour de différentes durées, statut de demandeur d'asile ...), se voient attacher des droits différents, notamment des différences d'accès au système de santé et aux programmes d'intégration. Les réfugiés participant au couloir universitaire des projets UNIV'R et COMET⁸, par exemple, arrivent en France avec un visa étudiant. Ils ne sont pas considérés comme réfugiés, mais comme des étudiants étrangers. Ils peuvent demander l'asile en France, mais l'incertitude du résultat peut raviver leurs traumatismes. Il est donc essentiel d'éviter les différences de traitement des personnes ayant des besoins de protection en créant un socle commun.

Bien qu'il puisse y avoir des raisons culturelles, juridiques et historiques à ces écarts, en l'absence d'un processus et d'un statut unique, certaines normes communes pourraient représenter une voie positive.

Une compréhension commune des différentes formes de voies complémentaires, comme dans le futur cadre de l'UE sur la réinstallation, accompagnée de garanties communes, permettrait de clarifier les processus et de garantir qu'ils sont mieux harmonisés.

Les définitions doivent mettre en évidence la nécessité d'une protection internationale et établir des normes minimales sur l'accès aux droits, l'hébergement et l'intégration. Cela est d'autant plus important dans le contexte du développement de la mobilité professionnelle en tant que voie complémentaire, où le besoin de protection des bénéficiaires doit faire l'objet d'une attention particulière (et ne pas être oublié) lors du processus d'identification et de sélection.

Le besoin de définir les rôles et les fonctions

Les autorités publiques sont principalement chargées de définir et de mettre en œuvre des politiques d'asile qui répondent aux besoins mondiaux de protection internationale. Selon la Commission européenne, « les programmes de parrainage peuvent impliquer un transfert de responsabilité des organismes gouvernementaux aux acteurs privés pour certains éléments des processus d'identification, de pré-départ, d'accueil ou d'intégration des réfugiés », mais cela ne fait pas porter toutes les responsabilités sur la société civile. Les rôles des secteurs privé et public doivent donc être clairement définis et une base commune aux États membres déterminée.

Dès le début des programmes, les rôles et responsabilités respectifs doivent être définis dans les phases pré et post départ. Ces deux étapes doivent promouvoir et développer des dispositifs pour soutenir les bénéficiaires de la protection internationale, y compris, des systèmes de suivi et de réclamation pour tous les acteurs impliqués, ainsi qu'un soutien psychosocial pour les bénéficiaires et leurs familles, tant dans le pays d'origine que de destination, et pour les parrains (travailleurs sociaux, réfugiés, bénévoles et organisations de la diaspora). Un système de suivi et de réclamation doit en effet aider les États membres et leurs partenaires à mettre en place des systèmes de parrainage communautaire fondés sur les bonnes pratiques existantes.

Les États membres doivent rester responsables des contrôles de sécurité et des procédures d'admission et assurer que des garanties et des mesures de sécurité appropriées sont opérationnelles⁹.

Enfin, il est important de souligner le rôle des pays de premier accueil. Les opérations transnationales intrinsèques à la mise en œuvre de voies complémentaires peuvent être facilitées par une coopération

⁸ HCR, *Couloir universitaire pour les réfugiés vers la France – Programme UNIV'R* : <https://services.unhcr.org/opportunities/education-opportunities/couloir-universitaire-pour-les-refugies-vers-la-france-programme-univr> (ANG)

Site COMET : <https://www.cometnetwork.eu> (ANG)

⁹ Journal officiel de l'Union européenne, Recommandation (UE) 2020/1364 de la Commission du 23 septembre 2020 sur les voies légales de protection dans l'UE : promouvoir la réinstallation, l'admission humanitaire et d'autres voies complémentaires : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A32020H1364> (FR)

diplomatique renforcée entre les États membres et les pays de premier accueil. En effet, lorsque le départ depuis un pays de premier accueil nécessite des procédures spéciales, telles que des visas de sortie, l'enregistrement des non-nationaux ou l'obtention d'un document de voyage reconnu, les États membres doivent coopérer avec les autorités compétentes pour garantir le départ sûr et rapide des bénéficiaires.

La nécessité de simplifier les procédures administratives pour accéder aux voies complémentaires

Des procédures simplifiées pour accéder aux voies complémentaires doivent être établies. Dès lors que le besoin de protection internationale a déjà été identifié dans le premier pays d'asile ou de transit, il est nécessaire de faciliter les procédures pour les bénéficiaires, à la fois avant leur départ et après leur arrivée.

Compte tenu du rôle clé joués par les documents de voyage dans la mise en œuvre des voies légales, il est fondamental d'aborder la question de la délivrance des documents qui permettent de voyager. De nombreuses personnes en recherche de voies légales peuvent ne pas avoir accès à leur passeport national pour plusieurs raisons. Les pouvoirs publics doivent donc faciliter les déplacements en toute sécurité des personnes dans le besoin, en facilitant l'accès aux consulats et en envisageant d'accorder un laissez-passer, un visa humanitaire ou la gratuité des visas (comme dans le cas des bénéficiaires des projets UNIV'R et COMET). Sur ce dernier point, les États doivent s'efforcer d'harmoniser le processus de délivrance des visas humanitaires, en créant un mécanisme transparent et accessible.

Une fois dans le pays d'accueil, il est primordial d'éviter une bureaucratie excessive, d'accélérer la procédure de détermination du statut de réfugié et de reconnaître le principe de non-refoulement pour les bénéficiaires de ces programmes.

La nécessité de faciliter l'accès aux voies complémentaires pour motifs familiaux et humanitaires

Dans sa recommandation du 23 septembre 2020, la Commission européenne appelle les États membres à « mettre en place des programmes d'admission pour des motifs humanitaires tels que le parrainage familial » ; les règles en vigueur sur la réunification familiale ne couvrant que les membres de la famille immédiate¹⁰. En outre, malgré le cadre juridique de l'UE, notamment la mise en œuvre de la directive européenne sur la réunification familiale, les procédures permettant aux bénéficiaires de la protection internationale en Europe de retrouver leurs proches (ce qui est un droit garanti par l'article 7 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE¹¹) sont confrontées à des défis importants, en raison de divers obstacles juridiques, pratiques et administratifs¹².

Dans ce contexte, l'élargissement des possibilités d'accès à la protection internationale pour les membres de la famille non admissibles à la réunification, montrant un besoin important de protection, comme les personnes handicapées et les parents célibataires, apparaît comme une priorité. À cette fin, le concept de « naming », déjà mis en œuvre au Canada, qui permet à des parrains privés d'identifier les personnes qu'ils soutiendront, pourrait être mis en place au niveau européen ; dans la mesure où cela n'entrave pas l'accès à des voies complémentaires des personnes sans lien préalable avec le pays

¹⁰ Croix-Rouge suisse, Croix-Rouge allemande, Croix-Rouge finlandaise, Croix-Rouge française, Bureau de la Croix-Rouge de l'UE, Manuel sur les voies légales d'accès à la protection en Europe, 2023 : <https://redcross.eu/positions-publications/safe-avenues-to-access-protection-in-europe.pdf> (ANG)

¹¹ Journal officiel de l'Union européenne, Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12012P/TXT> (FR)

¹² Bureau de la Croix-Rouge de l'UE, Maintien du droit à la réunification familiale pour les bénéficiaires de la protection internationale en Europe, mai 2023 : <https://redcross.eu/positions-publications/upholding-the-right-to-family-reunification-for-beneficiaries-of-international-protection-in-europe.pdf> (ANG)

d'accueil (la complémentarité est essentielle). Soutenir la réunification de la famille élargie par le naming pourrait permettre à ceux qui ne répondent pas aux critères actuels de réunification familiale d'accéder à la protection internationale et, par conséquent, de rejoindre leur famille élargie à l'étranger, ce qui permettrait de répondre aux besoins de réinstallation qui ne seront pas satisfaits pour diverses raisons. De surcroît, cela éviterait le recours aux tests ADN, préserverait le droit à la vie de famille et offrirait un soutien ciblé.

Cependant, la faisabilité de cette possibilité dépend de la capacité des consulats à délivrer des visas humanitaires pour permettre aux membres de la famille d'entrer dans l'UE. À cet égard, les partenaires regrettent l'absence de toute mention de la demande de la commission des libertés civiles (LIBE) du Parlement européen de déposer une proposition législative établissant un visa humanitaire européen¹³, envoyée à la Commission en 2018, dans les recommandations de 2020 du pacte.

Encourager les collaborations transversales et améliorer la communication

Le recours aux voies complémentaires est encore trop limité. Leur expansion nécessite des efforts soutenus pour informer les personnes de l'existence de ces voies. Par conséquent, des informations adaptées doivent être transmises en temps opportun et de manière transparente pour en faciliter l'accès. Dans ses recommandations sur les voies légales, la Commission européenne encourage notamment les États membres à mettre en place des programmes de soutien qui améliorent cet accès à l'information.

Les partenaires de SAFE estiment que, premièrement, le renforcement des capacités et la formation sur la réinstallation et les voies complémentaires doivent être étendus à toutes les parties prenantes soutenant des demandeurs d'asile et des réfugiés, y compris les organisations de la société civile, les groupes de parrainage, les bénévoles, les autorités nationales et locales, le secteur privé et les universités. Les partenariats entre ces acteurs doivent être approfondis à travers des plateformes collaboratives, telles que la plateforme SAFE¹⁴. En effet, une collaboration approfondie favoriserait les synergies dans la promotion et la mise en œuvre de voies complémentaires.

Par ailleurs, un référent doit être désigné au sein de chaque institution impliquée dans la mise en œuvre des voies légales, afin de fournir des informations détaillées et personnalisées, qu'elles soient dans les pays de destination, de transit ou d'origine.

Enfin, il est essentiel que les États publient des données claires et désagrégées (sur les chiffres, les profils, la longueur des procédures, etc.) en fonction des différents programmes, dans le cadre des indicateurs de suivi, afin d'adopter les meilleures pratiques et d'améliorer la communication et l'orientation.

Un besoin de sécuriser le financement des voies complémentaires

La mise en œuvre de voies complémentaires est entravée par des ressources limitées. Celle-ci pourrait être facilitée par le soutien de parrains privés. Toutefois, ces parrains ne doivent pas être considérés comme le seul moyen de financer les programmes. Ils doivent compléter le financement public, conformément à la recommandation de la Commission européenne du 23 septembre 2020, qui encourage « les États membres [à] utiliser pleinement les autres possibilités de financement de l'UE pour soutenir et améliorer la réinstallation, l'admission humanitaire et d'autres voies complémentaires pour ceux qui ont besoin d'une protection internationale et leur intégration et inclusion sociale dans les

¹³ Parlement européen, Programme législatif, Proposition de règlement relatif à l'établissement d'un visa humanitaire européen : <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-towards-a-new-policy-on-migration/file-proposal-for-a-regulation-on-establishing-a-european-humanitarian-visa> (ANG)

¹⁴ Site SAFE: <https://safepathways.eu/forum/> (ANG)

sociétés d'accueil, en particulier le Fonds social européen et le Fonds européen de développement régional ».

Plus récemment, la Commission a exprimé, dans sa décision de mise en œuvre du financement du Fonds pour l'asile, la migration et l'intégration (FAMI) et l'adoption du programme de travail pour 2023, 2024 et 2025 (du 23 novembre 2022)¹⁵, son ambition d'étendre les dispositifs de mécénat communautaire et de promouvoir des voies complémentaires liées à l'éducation et au travail.

Les partenaires SAFE accueillent favorablement cette initiative, mais soulignent que ce soutien ne doit pas se limiter à la mobilité de la main-d'œuvre ou aux parcours universitaires. Le besoin de financement concerne toutes les voies légales, et en particulier les coûts de ressources humaines, qui sont essentiels à l'intégration réussie des réfugiés, qui ne sont généralement pas financés par des fonds privés, et qui ne sont pas suffisamment couverts par des fonds nationaux ou d'autres sources.

Les partenaires SAFE soulignent l'importance d'investir dans des conditions d'accueil de haute qualité et l'accès aux services facilitant le processus d'intégration, comprenant un soutien financier et logistique adéquat.

En saluant le succès des programmes de réinstallation et des voies complémentaires qui comprennent une assistance complète avant le départ, des conditions d'accueil de haute qualité et un accès rapide aux mesures d'intégration, les partenaires SAFE soulignent l'impératif d'éviter la création d'un système à deux niveaux où les bénéficiaires de voies légales jouissent de meilleurs services et de meilleures possibilités que les personnes qui demandent l'asile (et qui finissent par l'obtenir) dans les États membres de l'UE¹⁶.



Le deuxième Forum mondial sur les réfugiés, qui aura lieu en décembre 2023, est l'occasion de s'engager à garantir des voies de protection complémentaires, communes et durables. Les partenaires SAFE exhortent en conséquence les décideurs et les parties prenantes à tenir compte des considérations susmentionnées.



¹⁵ Commission européenne, décision d'exécution relative au financement de composantes de la facilité thématique au titre du Fonds pour l'asile, la migration et l'intégration et adoption du programme de travail pour 2023, 2024 et 2025, du 23 novembre 2022 : https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2022-12/AMIF-Work%20Programme%202023-2025_en.pdf (ANG)

¹⁶ Déclaration des ONG, Les besoins mondiaux croissants appellent à un leadership européen renouvelé en matière de réinstallation, 13 juin 2022 : <https://ecre.org/wp-content/uploads/2022/06/Joint-Statement-For-publication-on-13.06.22.pdf> (ANG)