



VOIES LÉGALES D'ACCÈS À LA PROTECTION INTERNATIONALE

Note de plaidoyer

Mise à jour :
février 2021

Forum réfugiés-Cosi est une organisation française fondée en 1982. Elle accompagne chaque jour plusieurs milliers de demandeurs d'asile et de réfugiés au sein de dispositifs d'accueil, d'hébergement et d'accompagnement, et gère deux centres de santé mentale dédiés aux victimes de torture et de violences. L'association est par ailleurs présente depuis 2010 en centre de rétention administrative, où elle informe et aide les personnes retenues dans l'exercice effectif de leurs droits. Son action internationale inclut des projets au Liban et au Niger, où elle a mis en œuvre un projet de développement des voies complémentaires en partenariat avec le Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) entre 2017 et 2020. S'appuyant sur les acquis de son programme d'intégration Accelair créé en 2002, l'association développe depuis 2011 des programmes d'accueil de réfugiés, notamment syriens et subsahariens, arrivant en France dans le cadre de programmes de réinstallation menés en partenariat avec le gouvernement, le HCR et l'Organisation internationale pour les migrations (OIM).

L'association a également pour mission, à travers des actions de plaidoyer à l'échelle nationale et européenne, de veiller au respect des droits fondamentaux des demandeurs d'asile, des bénéficiaires d'une protection internationale et des étrangers privés de liberté dans le cadre des procédures d'éloignement. Membre du Conseil européen pour les réfugiés et les exilés (ECRE – European council on refugees and exiles), elle participe aux travaux d'instances européennes dans le domaine de l'asile (Commission européenne, Agence européenne des droits fondamentaux, Bureau européen d'appui à l'asile...). Forum réfugiés-Cosi est par ailleurs engagé dans des projets transnationaux visant, avec d'autres organisations européennes, à analyser la mise en œuvre des droits fondamentaux dans plusieurs pays de l'UE et à formuler des recommandations en vue d'améliorer la prise en compte de ces enjeux dans les politiques publiques.

C'est au regard de cette expérience que Forum réfugiés-Cosi publie cette note actualisée, faisant suite à une première publication en avril 2018.

CONTACT :

Laurent DELBOS, responsable du plaidoyer
ldelbos@forumrefugies.org | +33 (0)6 22 20 46 96
www.forumrefugies.org

INTRODUCTION

Dans le cadre du *Pacte mondial sur les réfugiés* et de la *Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants* de 2018, les États, les organisations internationales, les acteurs de la société civile et du secteur privé s'engagent à développer des solutions durables d'accès aux pays tiers. Les parties prenantes s'accordent à ouvrir plus largement les opportunités complémentaires aux approches établies de longue date telles que la réinstallation¹. La stratégie triennale sur la réinstallation et les voies complémentaires, lancée en juillet 2019 par le HCR², fournit des lignes directrices pour une approche multisectionnelle et multi-acteurs visant à renforcer les voies d'admission existantes et à les rendre plus accessibles et plus fiables, et à développer les voies d'admission complémentaires. L'objectif est que d'ici fin 2028, 3 millions de réfugiés bénéficient d'une protection et de solutions efficaces, via la réinstallation (1 million) dans cinquante pays et les voies complémentaires (2 millions).

Par ailleurs, dans le cadre du *Pacte européen sur la migration et l'asile*³, la Commission européenne a publié des recommandations sur les voies légales d'accès à une protection dans l'UE⁴. Le Pacte vise à accroître le nombre de places de réinstallation et la disponibilité de voies d'admission complémentaires, à élargir le nombre de pays parties prenantes et à finaliser les négociations en cours sur le règlement européen relatif à la réinstallation et à l'admission humanitaire, aux fins d'adopter des procédures communes à l'ensemble des États membres. La CE appelle les États membres à poursuivre leurs efforts pour assurer un rôle de premier plan au niveau mondial en matière de réinstallation, sachant qu'entre 2015 et 2018, la part de l'UE était passée de 9% à 41%⁵ grâce notamment à deux programmes européens⁶ portant respectivement sur 20 000 places (2015-2017) et 50 000 places (2018-2019).

Lors du 9^{ème} Forum sur la réinstallation en juillet 2019, les États membres se sont engagés à accueillir 29 500 réinstallés en 2020. La crise sanitaire liée au COVID-19 a gravement perturbé les programmes, suspendus entre mi-mars et mi-juin 2020. À l'échelle internationale, le nombre de réfugiés réinstallés a atteint en 2020 le niveau le plus bas jamais observé, avec un quota de moins de 50 000 places⁷ et la réinstallation effective de 22 770 réfugiés, contre 63 726 en 2019⁸. Pourtant, les besoins en réinstallation n'ont jamais été aussi élevés : dans son rapport annuel, le HCR évalue à plus de 1,4 million le nombre de réfugiés dans le monde nécessitant une réinstallation dans un pays tiers en 2021⁹.

Pour répondre aux besoins croissants, la Commission appelle les États membres à développer des voies d'accès complémentaires à la protection, telles que les programmes d'admission humanitaires, d'études ou de travail. Elle propose de soutenir la mise en place par les États membres de programmes de parrainage communautaire ou privé, notamment en développant un modèle européen de parrainage communautaire. Enfin, les États membres sont encouragés à faciliter le regroupement familial.

¹ UNHCR and OECD. *Safe Pathways for Refugees, UNHCR-OECD Study on third-country solutions for refugees: family reunification, study programmes and labour mobility*, Update 2019, <https://bit.ly/37RzUZX>

² UNHCR, *La stratégie triennale (2019-2021) sur la réinstallation et les voies complémentaires d'admissions*, juin 2019, <https://www.unhcr.org/5fda330e4.pdf>

³ European Commission, *Migration and Asylum Package: New Pact on Migration and Asylum documents adopted on 23 September 2020*, 23 September 2020, <https://bit.ly/3bHa4J2>

⁴ Commission européenne, *Recommandation de la Commission sur les voies légales d'accès à une protection dans l'UE: promouvoir la réinstallation, l'admission humanitaire et d'autres voies complémentaires*, 23 septembre 2020, <https://bit.ly/2ZLGOLQ>

⁵ Cette augmentation s'explique également en partie par la baisse de la réinstallation dans d'autres pays majeurs dans les programmes de réinstallation, notamment les États Unis.

⁶ Le premier (2015-2017) de 20 000 places et le second (2018-2019) de 50 000 places.

⁷ UNHCR, *L'année 2020 pourrait connaître le nombre de réinstallations le plus faible de l'histoire récente*, 19 novembre 2020, <https://bit.ly/3uvf1x8>

⁸ UNHCR, *Statistiques sur la réinstallation*, dernière mise à jour en décembre 2020, <https://bit.ly/2ZPNx7u>

⁹ UNHCR, *Projected Global Resettlement Needs 2021*, June 2020, <https://bit.ly/3koxB5w>

RECOMMANDATIONS LIMINAIRES

Dans le cadre des politiques de développement des voies légales, Forum réfugiés-Cosi attire l'attention des institutions de l'UE et des États membres – en particulier la France et ses représentants au sein du Conseil de l'UE et du Parlement européen – sur les préconisations suivantes :

- 1 - Les États doivent renforcer leur engagement et leur soutien dans le développement de voies légales et sûres, en particulier la réinstallation, pour les personnes en besoin de protection.** En s'inscrivant dans la stratégie triennale du HCR et dans les recommandations des instances européennes et internationales¹⁰, ils éviteront à ces personnes de s'engager dans des trajets dangereux, à l'issue souvent mortelle.
- 2 - Les voies légales doivent élargir l'espace de protection** et non se substituer à la procédure de demande d'asile sur le territoire, encore moins devenir les seules voies d'accès à la demande d'asile.
- 3 - Les voies légales complémentaires doivent se développer de manière additionnelle et coordonnée aux programmes de réinstallation.** Ceux-ci fournissent un processus encadré par le HCR, et répondent à un objectif de protection durable incluant un accueil adapté aux réfugiés les plus vulnérables, lesquels ont besoin d'un accompagnement global renforcé. Ces standards de qualité doivent être garantis par les États membres par des financements appropriés.
- 4 - L'ensemble des programmes de voies légales doivent inclure des dispositifs d'accompagnement et d'intégration adaptés aux besoins des publics bénéficiaires,** avec des procédures de suivi et d'évaluation.

¹⁰ European Union Agency for Fundamental Rights, *Legal entry channels to the EU for persons in need of international protection: a toolbox*, 2015 ; UNHCR, Rapport du Haut-Commissaire, *Pacte mondial sur les réfugiés deuxième partie*, 2018, <https://bit.ly/2NC9DI5> ; UNHCR, *La stratégie triennale (2019-2021) sur la réinstallation et les voies complémentaires d'admissions*, juin 2019, <https://bit.ly/2ZM2Yxz> ; Commission européenne, *Recommandation de la Commission sur les voies légales d'accès à une protection dans l'UE : Promouvoir la réinstallation, l'admission humanitaire et d'autres voies complémentaires*, 23 septembre 2020, <https://bit.ly/2NWQD6U>

Afin de structurer et coordonner le développement de voies légales d'accès sûres et de qualité pour les personnes en besoin de protection internationale, Forum réfugiés-Cosi appelle les institutions de l'UE et les États membres à prendre en compte les recommandations suivantes :

1. Garantir un dispositif renforcé et pérenne de réinstallation pour les réfugiés vulnérables	5
1.1 Augmenter le nombre de places pour la réinstallation.....	5
1.2 La réinstallation ne peut se substituer aux droits existants.....	5
1.3 La réinstallation ne saurait être un outil de gestion des flux migratoires.....	6
1.4 Accueillir et intégrer durablement les réfugiés réinstallés.....	6
2. Garantir le droit à la vie familiale des personnes protégées	7
2.1 Garantir l'accessibilité au droit à la réunification familiale pour tous les bénéficiaires d'un statut de protection internationale et aux apatrides.....	7
2.2 Renforcer les dispositifs de traitement des demandes de réunification.....	8
2.3 Les conditions pour fournir les preuves du lien familial.....	8
2.4 Renforcer l'accessibilité à la procédure de réunification familiale.....	8
2.5 Garantir un accompagnement durant la procédure et après l'arrivée.....	8
2.6 Élargir la voie légale d'accès sur critère familial grâce au parrainage familial.....	8
3. Renforcer l'accès des réfugiés à l'enseignement supérieur grâce à la mobilité étudiante	9
3.1 Renforcer les dispositifs d'information, d'accompagnement et de reconnaissance des diplômes dans les procédures d'inscription.....	9
3.2 Faciliter la délivrance de visas étudiant pour les réfugiés porteurs d'un projet d'étude.....	10
3.3 Engager une politique d'accueil des réfugiés étudiants et développer les dispositifs de parrainage.....	10
3.4 Développer les dispositifs de soutien et d'accompagnement des étudiants réfugiés.....	10
4. Encadrer et structurer les systèmes de parrainage privé	11
4.1 Veiller à la complémentarité des programmes de parrainage privé avec les autres dispositifs d'accueil et d'accompagnement.....	11
4.2 Établir un cadre légal clair.....	11
4.3 Encadrer le rôle du parrain et assurer une coordination locale de l'intégration.....	12
4.4 Garantir le suivi et la durabilité des programmes de parrainage privé.....	12
5. Engager une approche européenne dans la délivrance de visas humanitaires	13
5.1 Développer des garanties procédurales pour ouvrir une voie légale et sûre grâce au visa humanitaire européen.....	13

1. GARANTIR UN DISPOSITIF RENFORCÉ ET PÉRENNE DE RÉINSTALLATION POUR LES RÉFUGIÉS VULNÉRABLES

La réinstallation est une procédure encadrée, sous l'égide du HCR, qui prévoit la sélection et le transfert de réfugiés vulnérables d'un premier pays d'asile vers un pays tiers qui accepte de les accueillir en tant que réfugiés avec un statut de résidence permanente. Outil essentiel pour protéger les plus vulnérables d'entre eux, la réinstallation répond aux besoins spécifiques des réfugiés dont la vie, la liberté, la sécurité, la santé ou tout autre droit humain fondamental sont menacés dans le pays où ils ont trouvé refuge¹¹.

1.1 Augmenter le nombre de places pour la réinstallation

Depuis 2015, plus de 63 000 personnes ont bénéficié de l'un des deux programmes de réinstallation soutenus par l'Union européenne¹². Lors du 9^{ème} forum sur la réinstallation tenu en juillet 2019, les États membres ont présenté des engagements à hauteur de 29 500 places pour 2020, très en deçà des besoins évalués par le HCR. La crise sanitaire liée au COVID-19 a grandement perturbé la mise en œuvre des programmes, qui ont été suspendus entre mi-mars et mi-juin 2020. Initialement prévu pour une année, le programme de l'UE a été étalé sur deux ans (2020-2021)¹³. De nouveaux programmes de réinstallation devraient être envisagés à partir de 2022.

Dans le cadre de ses recommandations sur les voies légales d'accès à une protection dans l'UE¹⁴, la Commission européenne appelle les États membres à poursuivre leurs efforts pour assurer un rôle de premier plan au niveau mondial en matière de réinstallation des réfugiés. Forum réfugiés-Cosi soutient cet appel, afin d'accroître le nombre de places allouées à la réinstallation. Pour mieux répondre aux besoins évalués par le HCR, les États doivent s'engager dans la durée et de manière pluriannuelle, comme le recommande le Pacte mondial pour les réfugiés.

En 2018 et 2019, la France s'était engagée à réinstaller 10 000 personnes dans le cadre du programme européen. Selon la base de données du HCR, la France a effectivement accueilli 9 042 personnes durant ces deux années¹⁵. Dans le cadre du Forum mondial sur les réfugiés et la mise en œuvre du Pacte mondial, la France a renouvelé son engagement d'accueil de 10 000 nouveaux réfugiés réinstallés en 2020 et 2021, essentiellement en provenance du Liban, de Turquie, du Tchad, du Niger, de Jordanie et d'Égypte. La circulaire ministérielle¹⁶ du 12 novembre 2019 détaille la nouvelle organisation de cet accueil, dont la principale nouveauté est la déconcentration du dispositif, en partenariat avec les opérateurs associatifs et les collectivités territoriales¹⁷.

Si cet engagement est positif, Forum réfugiés-Cosi insiste sur l'importance, tout en respectant les mesures sanitaires, de réaliser l'objectif de diversifier la provenance des réfugiés réinstallés et de renforcer les moyens offerts aux opérateurs d'accueil pour proposer un accueil et un accompagnement adéquats.

1.2 La réinstallation ne peut se substituer aux droits existants

Les engagements en matière de réinstallation ne doivent pas remettre pas en cause la responsabilité des États de respecter leurs engagements internationaux et la Convention de Genève de 1951, la Convention européenne des droits de l'Homme de 1950 et la Charte des droits fondamentaux de l'UE de 2000 – juridiquement contraignante depuis 2007 – ainsi que le Traité de Lisbonne. La réinstallation doit rester complémentaire à la demande d'asile exprimée dans les pays d'accueil.

De même, la réinstallation ne doit pas se substituer à la réunification familiale, laquelle constitue une voie légale de plein droit garantie par le droit à l'unité familiale des réfugiés, et est encadrée par la directive 2003/86/EC. Forum réfugiés-Cosi demande la suppression de l'inclusion des membres de famille de personnes vivant légalement sur le territoire européen dans le règlement européen sur la réinstallation.

¹¹ UNHCR, Guide de la réinstallation, 2015.

¹² 19 452 personnes dans le cadre du premier programme de réinstallation de 2015 et environ 44 000 personnes dans le cadre du deuxième programme de réinstallation de 2017. Conseil européen et Conseil de l'UE, Comment l'UE gère-t-elle les flux migratoires ?, mis à jour le 6 janvier 2021, <https://bit.ly/3soV49w>

¹³ European Commission, Annex to the Commission Recommendation on legal pathways to protection in the EU: promoting resettlement, humanitarian admission and other complementary pathways, 23 September 2020, <https://bit.ly/3bCJpgC>

¹⁴ Commission européenne, Recommandation de la Commission sur les voies légales d'accès à une protection dans l'UE : Promouvoir la réinstallation, l'admission humanitaire et d'autres voies complémentaires, 23 septembre 2020, <https://bit.ly/3bxUBuJ>

¹⁵ UNHCR, Resettlement Data Finder, <https://bit.ly/37LDt3U>

¹⁶ Ministère de l'intérieur, La réinstallation des réfugiés, 17 décembre 2019, <https://bit.ly/2MsDqT4>

¹⁷ Légifrance, Nouvelle organisation de l'accueil des réfugiés réinstallés à partir de l'année 2020, 12 novembre 2019, <https://bit.ly/3qVIm1x>

1.3 La réinstallation ne saurait être un outil de gestion des flux migratoires

Forum réfugiés-Cosi fait part de son inquiétude concernant les négociations menées dans le cadre du règlement européen sur la réinstallation et l'admission humanitaire et portant sur la priorisation des zones géographiques sous condition de la bonne coopération des pays tiers aux accords et programmes de coopération dans la gestion des frontières, ainsi que le propose la Commission européenne. La disposition du Conseil de l'UE qui prévoit de conditionner ces programmes selon « *les relations générales de l'Union avec le ou les pays tiers à partir desquels la réinstallation ou l'admission humanitaire a lieu* » doit être supprimée. La priorisation des zones géographiques doit être faite sur la base de l'évaluation des besoins et de l'identification des situations prioritaires effectuées par le HCR dans son rapport annuel.

1.4 Accueillir et intégrer durablement les réfugiés réinstallés

À leur arrivée, les réfugiés réinstallés ont besoin d'un accompagnement et d'un soutien spécifiques dans leur parcours d'intégration, que peuvent et doivent leur offrir les programmes de réinstallation, avec une attention particulière pour les plus vulnérables. Ces dispositifs de réinstallation doivent être renforcés pour garantir les moyens dédiés à un accueil et un accompagnement adaptés et d'une durée suffisante.

LES PRINCIPAUX ENJEUX DE L'ACCUEIL ET DE L'INTÉGRATION DES RÉFUGIÉS RÉINSTALLÉS

› La préparation au départ et à l'arrivée

L'accueil des réfugiés réinstallés doit inclure des programmes renforcés de préparation avant le départ et à l'arrivée, comportant des sessions de formation linguistique et des informations sur le pays de destination et sur les conditions d'accueil, et ce pour l'ensemble des réfugiés réinstallés, quels que soient les pays de premier accueil et de réinstallation. La durée et le contenu de ces sessions doivent être renforcés.

L'organisation de sessions de préparation avant l'arrivée, avec la communauté d'accueil et les autorités locales, permet d'anticiper et de prévenir la survenue de certaines difficultés. Le rôle de la communauté locale dans l'intégration des réfugiés étant essentiel, il est pertinent d'organiser des sessions de sensibilisation de la population et de formation des bénévoles.

› Les critères de choix de la localité d'accueil

Pour optimiser le parcours d'intégration, le choix de la localité d'accueil doit articuler les réponses aux enjeux de l'emploi, de la mobilité, de la santé, de l'accès aux services publics et du logement. Ces cinq critères sont indissociables et doivent guider le choix de la commune d'accueil, notamment en milieu rural ou semi-rural.

› Une durée d'accompagnement suffisante

L'engagement européen se traduit par le financement de crédits forfaitaires par réfugié réinstallé. En France, l'accompagnement social est financé durant douze mois à partir du jour d'arrivée. Or cette durée est généralement trop courte pour que soit mis en place de manière suffisamment pérenne les étapes conduisant à l'autonomie des réfugiés, notamment en matière d'insertion professionnelle. Forum réfugiés-Cosi recommande aux autorités de financer un accompagnement d'une durée de dix-huit mois, afin d'intégrer les étapes administratives incompressibles et l'accès aux services de droit commun. Cela suppose un cadre de financement pluriannuel.

› Le soutien et l'accompagnement en santé mentale

Parce que l'enjeu de la santé, tant somatique que psychique, est primordial, il est indispensable de disposer des informations sanitaires utiles le plus en amont possible de l'arrivée, dans le respect du secret médical. Les réfugiés les plus vulnérables ont généralement besoin d'un accompagnement en matière de santé mentale, mais l'offre de soin est rare et peu accessible à l'arrivée. Les programmes de réinstallation et les financements doivent soutenir l'engagement de soignants pour aller vers les personnes en souffrance et mobiliser les structures médicales locales, afin d'assurer un soutien durable après la période d'accompagnement.

2. GARANTIR LE DROIT À LA VIE FAMILIALE DES PERSONNES PROTÉGÉES

La réunification familiale est une procédure légale permettant au bénéficiaire d'un statut de réfugié, d'apatridie ou de protection subsidiaire d'être réuni avec les membres de sa famille. Fixée par les cadres légaux nationaux, répondant à des critères et procédures stricts, elle garantit le droit à l'unité et à la vie familiale reconnu et protégé par de nombreux instruments juridiques¹⁸. La Convention de Genève et les conclusions du HCR soulignent l'importance du droit à l'unité familiale et établissent des recommandations pour le garantir¹⁹. Dans l'Union européenne, la directive 2003/86/EC encadre le droit à la réunification familiale et intègre des dispositions spécifiques pour les réfugiés dans l'article 9 du chapitre 5.

Le Pacte mondial sur les réfugiés de 2018 souligne la nécessité pour les États de faciliter les procédures de réunification familiale, en les rendant plus efficaces et plus claires. Dans la Stratégie triennale sur la réinstallation et les voies complémentaires de 2019, le HCR souligne que, parmi les voies complémentaires d'admission, la réunification familiale est une voie d'entrée qui peut et doit être de plus en plus accessible pour les personnes en besoin de protection internationale. Par ailleurs, dans ses recommandations sur les voies légales d'accès à une protection dans l'UE²⁰, la Commission européenne encourage les États membres à mettre en place des programmes d'aide qui améliorent l'accès à l'information et simplifient la procédure de demande de visa.

Malgré l'existence de ces cadres légaux et les engagements des États, les procédures restent extrêmement difficiles, longues et complexes pour les familles séparées. Pourtant, selon une étude de l'OCDE²¹ sur les voies additionnelles, la réunification familiale est la voie légale d'accès qui offrirait la protection au plus grand nombre de personnes, même limitée aux époux et aux enfants. Le HCR souligne que le respect de l'unité familiale joue un rôle important pour faciliter une intégration plus efficace de l'ensemble du groupe familial dans les pays tiers²². Cette voie légale d'accès doit ainsi être renforcée, car le simple respect effectif de ce droit permettrait d'élargir l'espace de protection tout en garantissant le respect des droits des réfugiés.

Le HCR souligne également que le regroupement familial peut être envisagé pour la famille élargie et les personnes dépendantes, notamment pour pallier le faible nombre de places de réinstallation disponible²³. Dans sa Stratégie triennale, le HCR encourage les autorités nationales à élargir les solutions existantes ou à proposer de nouvelles options en matière de regroupement familial. Dans ses recommandations sur les voies légales d'accès à une protection, la Commission européenne souligne que pour les cas qui n'entreraient pas dans le champ d'application de la directive, les États membres sont invités à instaurer des programmes d'admission pour des motifs humanitaires, tels que les parrainages familiaux.

2.1 Garantir l'accessibilité au droit à la réunification familiale pour tous les bénéficiaires d'un statut de protection internationale et aux apatrides

Certains pays, comme l'Allemagne, l'Autriche, la Suède, ont mis en place ces dernières années des critères restrictifs à la réunification familiale, notamment envers les bénéficiaires d'une protection subsidiaire, ou par le biais de délais réduits pour déposer une demande. Forum réfugiés-Cosi rappelle que les États doivent respecter leur engagement envers le droit à l'unité familiale des réfugiés, et doivent garantir son application. Une restriction, temporaire ou définitive, porte atteinte aux droits des réfugiés et compromet le processus d'intégration des réfugiés dans la société d'accueil.

De plus, des restrictions à l'accès à la réunification familiale ont été constatées dans le cadre de la crise sanitaire liée au COVID-19, notamment du fait de la fermeture totale ou partielle des frontières. Des ambassades et consulats ont refusé d'enregistrer et d'instruire des demandes de visas pour réunification familiale, ou de délivrer ces visas. Forum réfugiés-Cosi rappelle que des restrictions à la réunification familiale constituent une atteinte disproportionnée au droit à la vie familiale normale et à l'intérêt supérieur de l'enfant. Ce droit doit être garanti indépendamment du contexte sanitaire.

¹⁸ La Déclaration universelle des droits de l'Homme de 1948, les Pactes internationaux des droits civils et politiques, et des droits économiques, sociaux et culturels de 1966, la Convention internationale des droits de l'enfant, la Convention européenne des droits de l'Homme et la Charte des droits fondamentaux de l'UE.

¹⁹ L'Acte final de la Convention de Genève de 1951 relatif aux droits des réfugiés recommande également de prendre les mesures nécessaires pour la protection de la famille du réfugié, surtout dans les cas où le chef de famille a répondu à l'ensemble des conditions nécessaires pour l'admission dans un pays. Le Comité exécutif du HCR a en outre adopté une série de conclusions sur l'importance du droit à l'unité familiale et à la réunification comme élément clé de l'intégration des bénéficiaires d'une protection internationale dans les pays d'accueil.

²⁰ European Commission, Migration and Asylum Package: New Pact on Migration and Asylum documents adopted on 23 September 2020, 23 September 2020, <https://bit.ly/2NuOPCr>

²¹ OCDE, Perspectives des migrations internationales, 2016.

²² UNHCR, Considérations clés sur les voies complémentaires d'admission des réfugiés dans les pays tiers, avril 2019, <https://bit.ly/2ZVBU8t>

²³ Ibid.

2.2 Renforcer les dispositifs de traitement des demandes de réunification

Forum réfugiés-Cosi appelle les États à simplifier les procédures et à renforcer les capacités des services en charge du traitement des dossiers afin d'effectuer un traitement plus efficace et dans des délais plus courts. Ce positionnement s'inscrit dans la continuité des recommandations du HCR sur la directive européenne 2003/86/EC pour une meilleure mise en œuvre de la réunification familiale²⁴. Les États doivent également s'assurer que le personnel en charge soit correctement formé aux procédures et aux conditions relatives aux déplacements forcés qu'ont subis les familles.

Les durées excessives de procédure ont également été jugées par la Cour européenne des droits de l'Homme comme une violation de l'article 8 relative au droit à une vie privée de la Convention européenne des droits de l'Homme. Les autorités devraient traiter les demandes sans délai, en particulier lorsque des enfants sont impliqués²⁵.

2.3 Les conditions pour fournir les preuves du lien familial

Fournir les documents administratifs requis par les autorités pour prouver les liens familiaux peut s'avérer particulièrement complexe pour les familles en exil. Les documents officiels (passeports, certificats de naissances, de mariage, d'adoption...) sont souvent indisponibles en raison de la faiblesse des systèmes d'état civil dans certains pays, ou des circonstances de départ des personnes. La directive européenne établit clairement le principe qu'une demande ne peut être rejetée à cause de documents manquants, et enjoint les autorités à prendre en compte d'autres types de justificatifs.

Forum réfugiés-Cosi appelle donc les États à appliquer ce principe et à considérer d'autres formes de justificatifs (témoignages, photos de famille, échanges par courriel et par téléphone, récit de vie dans la demande d'asile), afin de faciliter la procédure de réunification familiale.

2.4 Renforcer l'accessibilité à la procédure de réunification familiale

Forum réfugiés-Cosi appelle les États à faciliter la possibilité, pour les réfugiés, d'initier la demande de réunification familiale, à la place des membres de la famille lorsqu'ils n'ont pas la possibilité de se rendre dans une instance consulaire. De plus, tous les pays de premier asile ou de transit ne disposent pas de représentation diplomatique des pays d'accueil, et le trajet pour atteindre un bureau consulaire dans un pays voisin peut nécessiter l'obtention de documents de voyage spécifiques et se révéler dangereux, particulièrement en cas de conflit.

Une meilleure coordination entre les instances consulaires des États membres de l'UE sur la prise en charge des demandes de réunification familiale permettrait de renforcer l'accessibilité à la procédure pour les bénéficiaires potentiels. Forum réfugiés-Cosi recommande que l'article 8 sur la coopération consulaire du Code des Visas de l'UE soit utilisé en ce sens, particulièrement en cas de crise humanitaire.

2.5 Garantir un accompagnement durant la procédure et après l'arrivée

Forum réfugiés-Cosi souligne l'importance d'un accompagnement spécifique pendant la procédure de réunification et l'accueil des membres de famille, et recommande la mise en place de moyens dédiés afin d'assurer un soutien adapté, du fait de la complexité de cette procédure. Cet accompagnement adapté doit être inclus dans les programmes d'intégration, en amont et une fois la réunification familiale réalisée, pour faciliter l'accueil et l'intégration des nouveaux arrivants.

2.6 Élargir la voie légale d'accès sur le critère familial grâce au parrainage familial

La plupart des États restreignent la réunification familiale à la famille nucléaire restreinte aux époux, aux enfants mineurs et aux parents d'enfants réfugiés non accompagnés. Ces liens familiaux doivent être établis avant l'arrivée des réfugiés dans le pays d'accueil. La réunification avec d'autres membres de la famille reste optionnelle et est souvent soumise à des conditions strictes, comme la dépendance des membres de la famille (soins médicaux, vieillesse...) aux réfugiés présents dans le pays d'accueil.

Forum réfugiés-Cosi recommande aux États de développer les dispositifs de parrainage familial permettant à une personne, bénéficiant ou non d'un statut de protection internationale, d'accueillir des membres élargis de sa famille affectés par un conflit ou bénéficiant d'un statut de protection. Comme dans le parrainage privé, le « parrain » peut s'engager à assurer les frais d'accueil et de logement des membres de sa famille. Les autorités facilitent quant à eux l'admission légale sur le territoire et la régularité du séjour des membres de la famille, et soutiennent l'accompagnement social et juridique au sein des programmes d'intégration et/ou de parrainage familial existants.

²⁴ UNHCR, Refugee Family Reunification. *UNHCR's Response to the European Commission Green Paper on the Right to Family Reunification of Third Country Nationals Living in the European Union* (Directive 2003/86/EC), February 2012

²⁵ CEDH, *Tanda-Muzinga.c.France*, Application n°. 2260/10, Jugement du 10 juillet 2014.

3. RENFORCER L'ACCÈS DES RÉFUGIÉS À L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR GRÂCE À LA MOBILITÉ ÉTUDIANTE

Comme le relève l'étude de l'OCDE sur les voies additionnelles, une grande partie des réfugiés sont jeunes, avec pour certains un niveau d'éducation assez élevé pour suivre ou reprendre des études supérieures²⁶. Soutenir les projets d'étude des bénéficiaires d'un statut de protection internationale permet de renforcer les compétences des réfugiés et de favoriser leur autonomie et leur contribution au développement de la société d'accueil. Les compétences acquises pourront être mobilisées pour participer à la reconstruction de leur pays à l'issue des conflits. L'un des objectifs du Pacte Mondial pour les réfugiés est de faciliter l'accès des jeunes réfugiés aux études supérieures²⁷. Selon le HCR, 3% des jeunes réfugiés avaient accès à l'enseignement supérieur, contre 37% de l'ensemble des jeunes²⁸. Cela a conduit le HCR à s'engager à garantir l'inscription de 15% des réfugiés dans l'enseignement supérieur d'ici 2030²⁹. En novembre 2019, le HCR, l'UNESCO et l'Entraide universitaire mondiale du Canada (EUMC) ont souligné que pour atteindre cet objectif et voir à cette fin deux millions de réfugiés accéder à des voies complémentaires d'ici 2028³⁰, il est nécessaire que de nouveaux acteurs s'engagent, dont les acteurs du monde universitaire. Ceux-ci peuvent développer des possibilités pour les réfugiés d'accéder à l'enseignement supérieur, facilitant ainsi l'accès à la protection.

La Commission européenne préconise quant à elle d'améliorer l'accès aux universités pour les jeunes ayant besoin d'une protection internationale, et encourage les États membres à mettre en œuvre une sélection universitaire spécifique, un soutien financier et des cours de langue adaptés, ainsi qu'à aider les diplômés qui souhaitent rester dans l'État membre à y rechercher un emploi.

Forum réfugiés-Cosi fait siennes les conditions identifiées par le HCR pour permettre d'assurer la viabilité des programmes d'enseignements supérieurs pour les réfugiés. Les dispositifs de prise en charge financière doivent inclure les coûts directs et indirects des études et le coût de la vie pendant celles-ci et l'adaptation des programmes universitaires, la préservation des droits et du statut légal des réfugiés, et la définition de dispositions claires sur les options possibles une fois leur diplôme obtenu.

3.1 Renforcer les dispositifs d'information, d'accompagnement et de reconnaissance des diplômes dans les procédures d'inscription

La première étape est l'inscription dans des établissements d'enseignement. Les universités et les écoles ont le choix d'accepter ou non une demande d'inscription d'un étudiant selon leurs propres critères de sélection. Cependant, selon les dispositifs nationaux, certaines structures accompagnent les étudiants dans la procédure d'inscription depuis un pays tiers. Certaines universités ont mis en place des dispositifs d'accueil et de formations spécifiques pour les réfugiés. Forum réfugiés-Cosi appelle à renforcer l'accès à l'information des étudiants réfugiés sur les dispositifs existants et les initiatives engagés au sein des universités. Malgré le développement d'outils au niveau européen ou par les universités, ces dispositifs restent encore trop peu connus des étudiants réfugiés pour leur permettre d'envisager la possibilité d'entamer ou de reprendre leurs études.

La reconnaissance des diplômes et des compétences des réfugiés est essentielle lors du processus de sélection. Les étudiants réfugiés n'ont pas toujours la possibilité de fournir les justificatifs des formations antérieures ni les diplômes obtenus. Les universités devraient développer de nouveaux outils d'évaluation, par le biais d'examen en ligne ou d'entretiens, afin de faciliter la reconnaissance du niveau d'études.

Forum réfugiés-Cosi recommande la pleine application de la Convention de Lisbonne sur la reconnaissance des qualifications, ratifiée par 53 pays, et notamment de son article 7 dédié aux réfugiés. Si la mise en place de procédures spécifiques dans les centres ENIC-NARIC (*European Network of Information Centres - National Academic Recognition Information Centres*) est encourageante, l'existence de ces centres doit être mieux communiquée auprès des acteurs travaillant auprès des réfugiés. D'autres initiatives peuvent être soulignées, comme le Passeport européen des qualifications des réfugiés (EQPR) développé par le Conseil de l'Europe et l'Agence norvégienne pour l'assurance qualité dans l'éducation (NOKUT)³¹, et le Passeport des qualifications développé par l'UNESCO³².

²⁶ OCDE, Op.cit.

²⁷ UNHCR, *Rapport du Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, Pacte mondial sur les réfugiés, deuxième partie*, 2018, <https://bit.ly/3sv9aWL>

²⁸ UNHCR, *Stepping up: refugee education in crisis*, 2019, <https://bit.ly/3kjMENW>

²⁹ UNHCR, *Education des réfugiés 2030*, 2019, <https://bit.ly/2PaQgGy>

³⁰ UNHCR, *La stratégie triennale (2019-2021) sur la réinstallation et les voies complémentaires d'admissions*, juin 2019, <https://bit.ly/37MQcTN>

³¹ Conseil de l'Europe, *Passeport européen des qualifications des réfugiés*, <https://bit.ly/3kpwceQ>

³² UNESCO, *UNESCO qualifications passport for refugees and vulnerable migrants*, 2020, <https://bit.ly/3r0OJRy>

3.2 Faciliter la délivrance de visas étudiant pour les réfugiés porteurs d'un projet d'étude

Après avoir été acceptés par un établissement d'enseignement supérieur, les réfugiés doivent réaliser une demande de visa étudiant auprès des autorités consulaires du pays d'étude. Chaque État dispose de ses propres procédures et modalités de délivrance de visas.

Forum réfugiés-Cosi recommande que les États simplifient et facilitent les procédures de demande de visa étudiant pour les réfugiés. Les étudiants réfugiés devraient par exemple bénéficier d'une exonération des frais de visas, et bénéficier d'informations sur les possibilités de bourses étudiantes et de parrainage, l'exigence de garanties financières constituant un frein majeur pour entreprendre des études.

De plus, ne pouvant utiliser leur passeport du fait de leur statut, les réfugiés doivent pouvoir présenter le document de titre de voyage fourni par le HCR ou par d'autres autorités.

Forum réfugiés-Cosi appelle également les autorités à préserver les droits et le statut des réfugiés, et à ne pas refuser un visa étudiant à un réfugié disposant d'un projet d'étude sur le seul fondement du risque que celui-ci s'installe à plus long terme. Un retour obligatoire vers le pays d'origine ne peut être envisagé pour un étudiant réfugié. Les politiques devraient prévoir des dispositions claires pour les étudiants réfugiés, une fois leur diplôme obtenu. Des dispositifs d'aide à l'insertion professionnelle après l'acquisition du diplôme devraient être définis pour permettre aux réfugiés de s'investir professionnellement dans le pays d'étude ou dans un autre pays. Ils doivent pouvoir bénéficier d'une autorisation de séjour afin de faciliter leur recherche d'emploi et d'apporter des perspectives d'intégration.

3.3 Engager une politique d'accueil des réfugiés étudiants et développer les dispositifs de parrainage

Parce qu'ils fournissent une voie d'accès légale et sûre vers un pays tiers et l'opportunité de réaliser un projet d'étude et de construire un avenir professionnel et personnel, les projets d'étude des réfugiés peuvent être soutenus par le biais de bourses et de dispositifs de parrainage mis en place par des universités, des autorités nationales ou régionales, des acteurs de la société civile et du secteur privé.

Les bourses et les programmes de parrainage doivent prévoir la prise en charge des frais de scolarité et permettre aux étudiants réfugiés de vivre décemment. Ils peuvent apporter la garantie financière exigée par les autorités consulaires dans le cadre de l'obtention d'un visa étudiant. Les entreprises sont également appelées à jouer un rôle moteur en finançant des programmes de formation professionnelle et à faciliter l'intégration socio-professionnelle du réfugié.

3.4 Développer les dispositifs de soutien et d'accompagnement des étudiants réfugiés

L'accueil d'étudiants réfugiés fait appel à une mobilisation collective associant les autorités politiques, les universités, les ONG, la société civile. Forum réfugiés-Cosi recommande le développement et le renforcement de dispositifs pour permettre une prise en charge adéquate et aussi complète que possible des besoins des étudiants réfugiés. Des programmes de parrainage permettraient de les soutenir financièrement et pourraient inclure des dispositifs d'aide à l'intégration (apprentissage de la langue, hébergement, aide administrative, orientation culturelle, accompagnement social, ...).

Si mener des études supérieures est un défi en soi pour des jeunes nationaux, il l'est bien davantage selon la situation de la personne, l'écart initial avec la société d'accueil et ses codes, le niveau de maîtrise de la langue, l'isolement, la diversité des interlocuteurs, les possibles vulnérabilités, ... La complexité du processus administratif et des conditions d'accueil suscite le besoin d'un accompagnement adapté aux besoins des étudiants réfugiés pour optimiser les chances de réussite de leur projet académique, et ce le plus tôt possible.

4. ENCADRER ET STRUCTURER LES SYSTÈMES DE PARRAINAGE PRIVÉ

Le parrainage privé repose sur un partenariat entre les autorités nationales, qui facilitent l'admission légale sur le territoire et la régularité du séjour des bénéficiaires, et les acteurs privés, qui leur fournissent un soutien financier, administratif, social, et éventuellement psychologique. Il donne ainsi une place centrale à la société civile dans l'accueil des réfugiés. Les dispositifs existants sont multiples, entre les systèmes de parrainage privé permanents ou les programmes ponctuels de mise en place de voies d'accès légales additionnelles. Particulièrement développé au Canada et en Australie, le parrainage privé favorise l'autonomisation des réfugiés et leur intégration au sein de la société d'accueil. Il renforce la coopération entre les acteurs : État, ONG, autorités locales, société civile et secteur privé.

La Commission européenne recommande aux États de « *mettre en place ou étendre des programmes de parrainage communautaire en vue de la réinstallation* », lesquels visent « *une intégration plus efficace, de meilleure qualité et plus rapide [...] des réfugiés réinstallés* », mais aussi « *en tant que voie d'admission pour des motifs humanitaires* »³³. Ces programmes de parrainage doivent s'inscrire en complémentarité avec les programmes d'accueil existants, notamment de réinstallation, et permettre un accueil et une intégration de qualité.

4.1 Veiller à la complémentarité des programmes de parrainage privé avec les autres dispositifs d'accueil et d'accompagnement

Forum réfugiés-Cosi recommande la mise en place de programmes de parrainage, permanents ou temporaires, qui permettent l'ouverture de places complémentaires aux dispositifs de réinstallation et de voies légales additionnelles. Cependant, pour assurer les conditions d'une intégration réussie et la complémentarité avec les autres dispositifs d'accueil et d'accompagnement, ces programmes doivent reposer sur les principes suivants :

- a) les dispositifs de parrainage privé doivent toujours être additionnels aux programmes de réinstallation et non se substituer ni entrer en concurrence avec eux ;
- b) les personnes parrainées doivent être des réfugiés en recherche de solution durable en dehors du pays d'accueil où ils se trouvent ;
- c) le public doit être défini en prenant en compte le degré de vulnérabilité, les personnes les plus vulnérables devant accéder prioritairement à la réinstallation ;
- d) l'accès effectif à la protection doit être garanti, et les réfugiés parrainés doivent recevoir le même statut légal et les mêmes droits que les réfugiés réinstallés ;
- e) l'accompagnement à l'intégration doit être inclus dans le projet en prenant en compte les besoins fondamentaux des réfugiés parrainés ;
- f) les « parrains » mobilisés doivent bénéficier d'une formation renforcée et être encadrés.

4.2 Établir un cadre légal clair

Tout système de parrainage privé doit être clairement établi et encadré par la définition des étapes suivantes :

- a) l'identification dans le pays de départ ;
- b) la validation des dossiers ;
- c) l'organisation du voyage ;
- d) les dispositifs d'accueil et d'accompagnement ;
- e) la durée d'engagement des parrains.

Forum réfugiés-Cosi recommande que cette procédure soit définie par un accord de partenariat dans le cadre d'un programme ponctuel, ou par un cadre réglementaire pour un programme permanent. L'existence d'une convention de partenariat ou d'un protocole d'accord entre les organisations en charge du parrainage et les autorités est indispensable. Il est essentiel de définir clairement le statut juridique des bénéficiaires et les démarches à effectuer en matière d'asile.

³³ Commission européenne, Recommandation de la Commission sur les voies légales d'accès à une protection dans l'UE: promouvoir la réinstallation, l'admission humanitaire et d'autres voies complémentaires, 23 septembre 2020, <https://bit.ly/3sqlyatH>

4.3 Garantir le suivi et la durabilité des programmes de parrainage privé

Le rôle de chaque acteur et les modalités de collaboration et de partage d'informations doivent être précisément définis.

› Sélection et suivi des parrains

Tout système de parrainage privé doit définir le processus de sélection, d'autorisation et de contrôle des parrains. Il est essentiel de savoir qui prend en charge les personnes accueillies, de s'assurer de leurs capacités à assumer pleinement cette mission d'accueil et d'accompagnement. Cette étape doit être préparée dès la formulation du système de parrainage, et les partenariats nécessaires doivent être prévus, y compris avec les autorités locales, les agences et services publics, le secteur privé et les communautés d'accueil.

Le cadre légal doit clairement établir la durée de l'engagement des parrains envers les réfugiés. La plupart des programmes prévoit un temps d'engagement d'au minimum douze mois.

› L'identification et la préparation au départ

Le rôle des parrains varie considérablement d'un dispositif à un autre, en particulier lorsqu'il s'agit de l'identification et de la sélection des bénéficiaires. Les parrains doivent être impliqués une fois les bénéficiaires identifiés par des organisations spécialisées présentes dans les pays de départ, qu'il s'agisse du HCR, de l'OIM ou d'ONG. Dès lors que les personnes sont identifiées et que les autorités valident leur venue dans le pays de destination, les parrains doivent être impliqués dans la préparation de l'accueil des bénéficiaires.

› L'accompagnement à l'accueil et à l'intégration

La force des parrainages privés réside dans l'articulation d'une voie d'accès légale et sûre et d'un parcours d'insertion propice. Selon Forum réfugiés-Cosi, l'accompagnement doit faire l'objet d'un cahier des charges précis pour éviter que les programmes d'intégration existants sur le territoire ne soient sollicités de manière opportuniste, cette situation pouvant fragiliser aussi bien les dispositifs existants que les parcours d'intégration des bénéficiaires. La répartition des rôles et des tâches entre les professionnels salariés et les parrains bénévoles doit être définie dans l'accord de partenariat et/ou le cahier des charges.

Le rôle du parrain ne saurait se substituer à celui de l'État. Le partage des frais financiers doit être établi de manière réaliste, compte tenu des capacités financières des parrains. La responsabilité de l'État demeure pour permettre l'accès au territoire et garantir le respect des droits des réfugiés. Quant aux autorités locales, elles doivent être impliquées dès le début de la procédure.

4.3 Encadrer le rôle du parrain et assurer une coordination locale de l'intégration

Forum réfugiés-Cosi recommande un suivi des parrains bénévoles et la mise en œuvre de procédures visant à protéger les réfugiés dans le cas où les parrains ne pourraient plus assurer leurs engagements. Un suivi régulier et une évaluation des programmes permettent d'identifier les difficultés rencontrées, de travailler en commun à des solutions, d'apporter un accompagnement et des formations adéquates, et in fine de garantir la qualité des programmes.

³⁴ Parlement européen, *Des visas humanitaires pour éviter la mort de réfugiés et mieux gérer leurs flux*, 11 décembre 2018, <https://bit.ly/3q2l6xX>

5. ENGAGER UNE APPROCHE EUROPÉENNE DANS LA DÉLIVRANCE DE VISAS HUMANITAIRES

Les États peuvent recourir à la délivrance de visas humanitaires pour permettre aux personnes en besoin de protection les plus vulnérables de rejoindre un pays d'accueil en toute sécurité et légalité. Forum réfugiés-Cosi appelle les États à faciliter le système des visas humanitaires pour répondre à des situations caractérisées par l'urgence humanitaire ou par un risque avéré de traitements inhumains ou dégradants ou de torture, et lorsqu'il est nécessaire qu'une personne quitte son pays ou le pays de transit dans les plus brefs délais. Ce dispositif doit être complémentaire au droit de demander l'asile sur le territoire européen.

Les États membres de l'UE doivent s'engager dans une politique d'approche commune du visa humanitaire afin de renforcer et de mieux coordonner le dispositif aujourd'hui encadré par les articles 19 et 25 du Code des visas Schengen. Forum réfugiés-Cosi salue les démarches du Parlement européen pour relancer ce débat au sein des instances européennes suite à l'échec des négociations inter institutionnelles en 2016 et 2017. Le Parlement a exercé en décembre 2018 son droit à l'initiative législative pour demander à la Commission européenne de soumettre une proposition de texte distinct sur le visa humanitaire³⁴. Forum réfugiés-Cosi regrette que la Commission n'ait pas répondu à cette demande et n'aborde pas ce besoin dans ses recommandations sur le développement des voies légales dans le nouveau Pacte de 2020.

5.1 Développer des garanties procédurales pour ouvrir une voie légale et sûre grâce au visa humanitaire européen

Forum réfugiés-Cosi appelle à mettre en place une procédure spécifique, flexible et rapide pour répondre à des situations d'urgence et de vulnérabilité. Le visa humanitaire constitue une voie légale et sûre qui permet de répondre aux engagements internationaux des États membres. Le nouveau cadre européen doit autoriser toute personne en besoin de protection internationale à demander un visa humanitaire directement auprès de l'ambassade ou du consulat d'un État membre.

Forum réfugiés-Cosi recommande enfin qu'un système coordonné de traitement des visas humanitaires entre les instances consulaires européennes soit mis en place pour faciliter l'accessibilité à la demande de visa dans les pays où tous les États membres ne disposent pas d'un bureau de représentation.