

I. Édito

La réinstallation : entre objectifs annoncés et réalité

Introduction

Une nouvelle crise de l'accueil sévit en Belgique depuis plus d'un an. La démission de l'État belge en matière d'hébergement des demandeurs de protection internationale semble avoir atteint son paroxysme ; on dénombre plus de 7000 condamnations individuelles par les tribunaux du travail, sans effet puisque les requérants restent pour la majorité à la rue pendant plusieurs mois¹. Cette situation a amené la Cour européenne des droits de l'homme à enjoindre la Belgique à respecter ces condamnations dans plus de 150 dossiers². Si de manière assez visible, cette crise impacte ceux qui sont sur le territoire, elle a également des répercussions importantes sur une autre catégorie de personnes vulnérables en quête de protection : les réfugiés ayant obtenu le droit d'être réinstallés en Belgique.

La réinstallation est née au lendemain de la Seconde Guerre mondiale pour répondre aux problèmes rencontrés par les réfugiés et les personnes déplacées³. Il s'agit d'un processus qui implique la sélection et le transfert de personnes ayant obtenu le statut de réfugié dans un premier État d'asile, généralement pauvre et/ou instable politiquement au sein duquel ils n'ont aucune perspective d'avenir, vers un État tiers qui a accepté de les accueillir et de leur offrir résidence en leur qualité de bénéficiaire d'une protection⁴. Tel serait le cas d'un syrien ayant obtenu le statut de réfugié au Liban (premier État d'asile), et ensuite réinstallé en Belgique. La réinstallation fait partie intégrante du mandat du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés⁵ (ci-après HCR) depuis sa création en 1950⁶. Elle a pour objectif d'offrir une protection durable aux plus vulnérables en instaurant un mécanisme de solidarité internationale⁷.

La réinstallation constitue donc une voie légale d'accès, par exemple au territoire européen, pour les demandeurs d'asile. Il s'agit d'ailleurs de l'unique solution proposée par la Commission européenne dans son nouveau pacte pour la migration et l'asile afin de pallier l'absence de voies légales d'accès à l'Union européenne pour les personnes en quête de protection⁸. Cependant, le cadre entourant la procédure de réinstallation pose question. Nous analyserons tout d'abord les étapes de ce processus et leur mise en œuvre (1). Cette première analyse du mécanisme de réinstallation nous permettra d'aborder ensuite ses lacunes, au regard de ses objectifs de solidarité internationale, de solution durable et de protection des plus vulnérables (2).

1. Les différentes étapes du processus de réinstallation

La réinstallation n'est consacrée par aucun instrument juridique ayant une valeur contraignante. En conséquence, les États bénéficient d'une grande liberté dans le choix d'y participer ainsi que dans la manière dont ils mettent ce mécanisme en application. La principale source encadrant la procédure de réinstallation est le Manuel du HCR⁹.

La réinstallation s'effectue en plusieurs étapes et implique des acteurs issus de différents ordres juridiques. Le HCR effectue une présélection de potentiels bénéficiaires qu'il soumet à l'État de réinstallation. Ce dernier sélectionne les réfugiés qu'il souhaite réinstaller et leur accorde un statut spécifique. Il les accueille et organise un parcours d'intégration une fois sur le territoire.

1 Voir notamment Bruxelles (1^{ère} F. ch.), 31 octobre 2022, n° 2022/KR/14 et Civ. Fr. Bruxelles (réf.), 19 janvier 2022, n°2021/164/C.

2 Cour eur. D. H., décision de mesures provisoires du 2 novembre 2022, *Camara c. Belgique*, req. n°49250/22, et Cour eur. D. H., décision de mesures provisoires du 16 novembre 2022, *Msallem et 147 autres c. Belgique*, req. n°48987/22.

3 UNHCR, *The History of Resettlement: Celebrating 25 Years of the ACTR*, 2018, p. 5.

4 UNHCR, *UNHCR Resettlement Handbook*, Revised edition, July 2011, p. 3.

5 « Organisation internationale qui a pour mission de sauver des vies, de protéger les droits des réfugiés et de construire un avenir meilleur pour les réfugiés, les communautés déplacées et les apatrides », disponible sur : [HCR - En bref \(unhcr.org\)](https://www.unhcr.org/fr/fr/about-us).

6 UNHCR, *The History of Resettlement: Celebrating 25 Years of the ACTR*, op. cit., p. 5.

7 C. COSTELLO, S. HOSSAIN, M. JAMMYR, N. JOHNSEN and L. TURNER, « Refugee recognition and resettlement », *Global Asylum Governance and the European Union's role*, 3 may 2022, p.8.

8 Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on a New Pact on Migration and Asylum, COM 2020/609 final, 23 September 2020.

9 UNHCR, *UNHCR Resettlement Handbook*, op. cit..

1.1 Présélection

Lors de la phase de présélection, le HCR vérifie la réunion de deux conditions : tout d'abord, le demandeur doit être reconnu officiellement comme réfugié. Cette définition englobe les réfugiés au sens de l'article 1 A (2) de la Convention de Genève de 1951¹⁰ mais également les personnes qui répondent à la définition de protection subsidiaire¹¹. Ensuite, le réfugié doit être considéré comme particulièrement "vulnérable". Si différentes catégories de personnes remplissant ce critère sont citées¹², la notion de vulnérabilité n'est pas définie par le manuel ce qui complexifie l'identification des personnes pouvant faire l'objet d'une réinstallation. Enfin, la réinstallation doit être jugée comme étant la solution la plus adéquate dans la situation de la personne concernée¹³.

Afin de déterminer si les critères précités sont remplis, le HCR mène des entretiens. Cependant, le choix des personnes à interroger et les critères utilisés lors de l'entretien qui conduiront à une présélection restent flous. Cette phase de présélection pose des problèmes juridiques, notamment au regard de l'absence de décision motivée ayant pour conséquence l'impossibilité d'introduire un recours contre cette décision¹⁴.

1.2. Sélection

Ensuite les dossiers sélectionnés par le HCR sont soumis aux États qui décident de réinstaller ou non les réfugiés qui leur sont présentés. Non seulement les États déterminent librement de participer ou non et peuvent choisir de le faire dans le cadre de programmes temporaires ou permanents. Mais ce sont également les États qui déterminent le nombre de réfugiés qui bénéficieront du programme et le communiquent au HCR¹⁵.

La sélection des réfugiés à réinstaller peut s'effectuer soit sur base d'une simple analyse du dossier soumis par le HCR soit par l'envoi de missions de sélection dans l'État d'asile du réfugié présélectionné. Le nombre de dossiers présentés par le HCR est toujours plus important que le nombre cible des États. La différence peut dépasser 30%¹⁶. Si un État s'est par exemple engagé à réinstaller 1250 réfugiés en 2022, cela signifie que 1625 dossiers pourront lui être soumis.

Lors de la soumission de ces dossiers, le HCR tient déjà compte des critères étatiques¹⁷. Ces critères nationaux se superposent aux critères de sélection du HCR et n'ont parfois aucun lien avec la vulnérabilité. Ils ne sont pas clairement définis et sont largement laissés à la discrétion des États. Ont notamment été recensés comme critères étatiques : la taille de la famille, l'âge, l'état de santé, l'origine ethnique, la religion, le potentiel d'intégration¹⁸. En outre, les États ne sont pas tenus de motiver leur décision qui n'est d'ailleurs susceptible d'aucun recours¹⁹. En Belgique, c'est le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides qui procède à la sélection. Cette sélection est ensuite soumise à l'Office des étrangers qui décide ou non d'accorder le visa, sans possibilité de contestation juridique²⁰.

10 Un réfugié est une personne qui a fui son pays d'origine car il craignait d'être persécuté du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques. Son pays d'origine n'étant plus en mesure d'assurer la protection de ses droits fondamentaux, il n'a d'autre choix que de fuir afin de chercher l'asile dans un autre État.

11 A titre d'exemple, les personnes qui fuient la guerre en Syrie sont concernées par la protection subsidiaire puisqu'elles vivent une situation de conflit globalisée qui ne les touche pas individuellement et qui constitue une menace grave et indiscriminée pour leur vie, leur intégrité physique ou leur liberté.

12 « Les personnes en besoin de protection juridique et/ou physique, les survivants de torture, les personnes en besoin de soins médicaux, les femmes et filles en situation à risque, les personnes en besoin de regroupement familial, les enfants en situation à risque et enfin les personnes dont la réinstallation est la seule option à court terme », UNHCR, *UNHCR Resettlement Handbook*, op. cit., p. 271.

13 UNHCR, *UNHCR Resettlement Handbook*, op. cit., p. 81.

14 T. DE BOER and M. ZIECK, « The Legal Abyss of Discretion in the Resettlement of Refugees Cherry-Picking and the Lack of Due Process in the EU », *International Journal of Refugee Law*, n°1, 2020, pp. 16-17.

15 M. 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*, n°13, 2018 p. 11.

16 T. DE BOER and M. ZIECK, op. cit., p. 18.

17 *Ibid*, p. 28.

18 T. KASSIM ACKA, « La réinstallation entre réponse utile et menace subtile à l'accueil des réfugiés », *Cahiers de l'EDEM*, 28 juillet 2022, p. 38.

19 N. WELFENS and S. BONJOUR, « Families First? The Mobilization of Family Norms in Refugee Resettlement », *International Political Sociology*, n°15, 2020, p. 212.

20 FEDASIL, « La réinstallation en Belgique », janvier 2020, pp. 24-25, disponible sur : https://www.fedasil.be/sites/default/files/content/download/files/la_reinstallation_en_belgique.pdf.

Si la réinstallation est née sous l'impulsion du HCR et a longtemps été un processus étatique, depuis 2012²¹, l'UE s'est saisie du mécanisme et a mis plusieurs programmes de réinstallation en place. Cette impulsion européenne a eu pour effet d'augmenter exponentiellement les chiffres entre 2015 et 2018²² ; ils ont quintuplé en Belgique et triplé en Europe et c'est en tout plus de 70 000 réfugiés qui en ont bénéficié²³.

1.3. Départ et intégration

Le départ du pays de premier asile vers l'État de réinstallation est mis en œuvre par l'Organisation Internationale pour les Migrations. Elle constitue la principale organisation intergouvernementale dans le domaine des migrations et fait également partie du système des Nations-Unies.

En ce qui concerne les différents statuts qui peuvent être attribués aux réfugiés réinstallés, il existe des disparités au sein des États, notamment en ce qui concerne la durabilité du statut accordé aux réfugiés réinstallés. En Belgique, la personne reçoit dès son arrivée, le statut de réfugié, et ce, sans qu'il ne soit procédé à un réexamen de l'existence d'une crainte avérée de persécution. Ce statut devient illimité après une durée de 5 ans. Fedasil gère en collaboration avec des partenaires nationaux et internationaux, la préparation, le voyage et l'accueil des réfugiés à réinstaller. A leur arrivée, la majorité d'entre eux séjournent plusieurs semaines dans un centre d'accueil²⁴.

2. Les lacunes du processus de réinstallation au regard de ses objectifs annoncés : le pouvoir discrétionnaire des États

Au vu de ce qui précède, il s'agit à présent de déterminer si la réinstallation remplit ses objectifs initiaux à savoir : assurer la solidarité internationale et constituer un outil de protection pour les plus vulnérables présentant un caractère durable.

2.1. Solidarité internationale

Premièrement, la réinstallation constitue un processus de solidarité avec les pays tiers où un grand nombre de personnes ayant besoin de protection sont déplacées, comme au Liban, en Égypte ou en Jordanie. En effet, 86% des réfugiés dans le monde en 2020 ont été accueillis dans des pays en développement²⁵. La réinstallation connaît un regain important depuis quelques années ; le nombre d'États participant à ce processus a presque doublé au cours de la dernière décennie. Malgré cet enthousiasme, les chiffres montrent que seulement 1% des réfugiés bénéficient de la réinstallation²⁶. Ce chiffre réduit est dû au caractère volontaire du processus de réinstallation. En Belgique, seuls 18 réfugiés ont été réinstallés en 2022 contre 964 en 2021. Des personnes ayant obtenu le droit d'être réinstallées en Belgique sont actuellement bloquées au sein du premier pays d'asile. Elles n'ont pas de réelles possibilités de "contester" devant un juge ce blocage. Depuis près d'un an, les arrivées sont reportées en raison de la crise de l'accueil. La Belgique s'était pourtant engagée auprès du HCR à réinstaller 1250 personnes en 2022²⁷. Au vu des faibles taux de réinstallation en Europe, la solidarité prônée par ce mécanisme peut être remise en cause.

2.2. Solution durable

Deuxièmement, la réinstallation est considérée comme une solution durable pour les réfugiés leur permettant de sortir de la situation précaire dans laquelle ils se trouvent au sein du premier pays d'asile et de s'installer de manière pérenne au sein de l'État de réinstallation.

21 Joint EU Resettlement Program : increasing resettlement of refugees in Europe, European Parliament, 29 mars 2012.

22 Commission Recommendation 2015/914 of 8 June 2015 on a European resettlement scheme, O.J.E.U., L 148, 13 June 2015, pp. 32-37.

23 Conseil européen, « Comment l'UE gère les flux migratoires ? », disponible sur : <https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/eu-migration-policy/managing-migration-flows/>.

24 FEDASIL, « Réinstallation », disponible sur : <https://www.fedasil.be/fr/reinstallation>.

25 UNHCR, *Global Trends in Forced Displacement in 2020*, 17 June 2022, p. 2.

26 UNHCR, « Informations pour les réfugiés sur la réinstallation », février 2017, p. 1, disponible sur : https://www.unhcr.org/id/wp-content/uploads/sites/42/2017/05/Resettlement-Information-Leaflet-Feb-2017_French.pdf.

27 T. GUILLAUME, « La réinstallation, un canal légal de migration en souffrance », La Libre, 11 avril 2022.

Dans le cas d'une personne reconnue réfugiée, on qualifie de solution durable le retour au pays d'origine ou l'intégration dans le pays d'asile. Or ces deux solutions souffrent de difficultés puisque d'une part les conflits au sein des pays d'origine des réfugiés persistent rendant le retour impossible, et d'autre part les pays de premier asile sont saturés en raison de leur proximité géographique avec ces zones de conflit. La réinstallation constitue dès lors, au vu du contexte actuel, une solution durable plus adéquate²⁸.

Cependant, le caractère durable du séjour offert aux réfugiés réinstallés diffère d'un État à l'autre. Si en Belgique, les réfugiés réinstallés reçoivent automatiquement le statut de réfugié, ce n'est pas le cas dans tous les États. Cela engendre des inégalités entre les réfugiés en fonction du pays dans lequel ils sont réinstallés²⁹.

2.3. Protection des plus vulnérables

Enfin, la réinstallation est un instrument de protection des plus vulnérables. Elle cherche à apporter une protection juridique aux personnes qui rencontrent une menace de sécurité au sein du pays de premier asile ou un risque de refoulement vers leur pays d'origine. Cependant, les États membres sont libres d'ajouter des critères additionnels qui n'ont parfois aucun lien avec la vulnérabilité. Dès lors, l'on peut douter du fait que les personnes réinstallées soient réellement celles ayant les plus grands besoins de protection³⁰.

2.4. Obstacle : le pouvoir discrétionnaire des États

Comme cela a été souligné, le principal obstacle à l'accomplissement des fonctions de la réinstallation est le pouvoir discrétionnaire des États membres, conséquence de l'absence de texte juridique contraignant.

S'il n'existe pas en tant que tel un droit à être réinstallé, les réfugiés ont cependant le droit d'avoir accès à la protection internationale. Or, l'Union européenne et ses États membres déploient des moyens de plus en plus importants afin d'empêcher les demandeurs d'asile d'atteindre leur territoire. Dans son pacte pour la migration et l'asile, la Commission présente la réinstallation comme l'unique voie d'accès légale au territoire européen. Le risque est que ce processus soit privilégié au détriment de l'asile spontané conduisant ainsi à une externalisation du droit d'asile³¹.

Après deux programmes de réinstallation à visée temporaire, l'UE élabore actuellement un cadre pour la réinstallation sous la forme d'un règlement européen afin d'amorcer une harmonisation de certaines pratiques étatiques³². En effet, au sein de la majorité des États membres, une absence de cadre légal entoure le processus de réinstallation³³. Dès lors, le régime varie en fonction des pratiques nationales et présente parfois des disparités importantes créant des inégalités entre les réfugiés en fonction du pays au sein duquel ils sont réinstallés et complexifiant la mise en place d'une standardisation.

Avec ce règlement, l'UE rattrape son retard sur les autres pays qui disposent depuis longtemps d'un cadre de réinstallation comme l'Australie ou le Canada. Toutefois, tel qu'il est présenté dans la proposition de la Commission, le cadre européen de réinstallation exclut explicitement un droit individuel des réfugiés à être réinstallés et n'impose aucun quota aux États membres³⁴.

Conclusion : la nécessité d'un cadre légal clair

Sur papier, la réinstallation offre une voie légale d'accès au territoire européen pour les demandeurs d'asile. Elle constitue un outil de protection durable pour les plus vulnérables qui assure la solidarité avec les États tiers faisant face à un afflux important de réfugiés.

28 T. KASSIM ACKA, « La réinstallation entre réponse utile et menace subtile à l'accueil des réfugiés », *op. cit.*, p. 29.

29 M. INELI-CIGER, « Is Resettlement Still a Durable Solution ? An Analysis in Light of the Proposal for a Regulation Establishing a Union Resettlement Framework », *European Journal of Migration*, n°24, 2022, pp. 27-55.

30 C. COSTELLO, S. HOSSAIN, M. JAMMYR, N. JOHNSEN and L. TURNER, *op. cit.*, p. 32.

31 T. DE BOER and M. ZIECK, *op. cit.*, p. 18.

32 Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Union Resettlement Framework and amending Regulation (EU) No 516/2014 of the European Parliament and the Council, COM (2016) 468 final, 13 July 2016.

33 A. CELLINI, « Current Refugee Resettlement Program Profiles », *Refugee Resettlement: Power, Politics and Humanitarian Governance*, A. Garnier *et al.* (dir.), New York, Berghahn Books, 2018, pp. 253-305.

34 Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Union Resettlement Framework and amending Regulation (EU) No 516/2014 of the European Parliament and the Council, COM (2016) 468 final, 13 July 2016.

Cependant la réalité pratique est toute autre. Non seulement le nombre de réfugiés réinstallés ne couvre qu'une infime part des besoins de réinstallation dans le monde, mais le processus de sélection n'offre aucune garantie procédurale aux réfugiés. Les engagements minimes pris par les États en matière de réinstallation semblent pouvoir être modifiés à leur gré. La situation actuelle en Belgique démontre que même lorsque des réfugiés ont obtenu le droit d'être réinstallés, ils peuvent se retrouver bloqués au sein du pays de premier asile sans possibilité de revendiquer un droit qui leur a été octroyé. Le pouvoir discrétionnaire laissé aux États transforme la réinstallation en un système sélectif fondé sur les intérêts étatiques au détriment des besoins de protection des plus vulnérables. Les objectifs initiaux de la réinstallation sont détournés au profit des États. En outre, cette solution n'est durable que si ces derniers acceptent d'octroyer un statut pérenne aux réfugiés réinstallés. L'entièreté du processus de réinstallation repose sur la volonté étatique qui ne semble pas connaître de limites.

Alors que plus en plus d'espoirs sont placés dans la réinstallation comme solution à la crise migratoire, un problème de taille persiste. La réinstallation implique des acteurs issus de différents ordres juridiques mais aucun d'entre eux ne fournit un cadre légal clair. L'Union européenne tente actuellement de combler ce vide juridique mais au vu des tensions politiques actuelles, l'on peut craindre que ce cadre n'aboutisse pas à un résultat garantissant la protection des droits fondamentaux des réfugiés. Il est cependant impératif d'adopter un cadre commun uniformisant les critères de sélection, garantissant des droits procéduraux aux réfugiés réinstallés et préservant les acquis du droit international. La réinstallation doit en outre être envisagée comme un complément à l'asile spontané car elle ne peut couvrir à elle seule les besoins de protection dans le monde.

Caroline Leclercq, juriste ADDE a.s.b.l