

Les voies légales de la migration

Le terme « voies légales de la migration » fait référence aux dispositifs visant à faciliter l'entrée et le séjour des personnes étrangères sur un territoire. Dans le contexte actuel, il s'agit d'une composante importante des discours officiels sur les politiques migratoires, que l'on retrouve aussi bien dans le nouveau *Pacte européen sur la migration et l'asile*, que dans des engagements internationaux comme le *Pacte Mondial sur des migrations sûres, ordonnées et régulières*, et le *Pacte Mondial pour les Réfugiés*. Qu'en est-il dans les faits ? en quoi consiste ces « voies légales » et quelle place occupent-elles concrètement dans la gestion de la mobilité ?

Table des matières

Que sont les voies légales de la migration?	2
Voies institutionnelles.....	2
La voie conventionnelle : la délivrance de visas.....	2
Statuts particuliers au titre de la protection des personnes.....	3
Parrainage communautaire des personnes réfugiées	4
Les débats en cours	5
Des voies légales insuffisantes	5
Manque de transparence.....	6
Un discours ambivalent.....	6
Et pour autant, un engagement croissant en faveur des voies légales.....	6

Les notes thématiques réalisées dans le cadre du PRMH ont vocation à apporter un éclairage synthétique aux Caritas membres sur un sujet concernant la mobilité humaine. Ces documents ne sont pas exhaustifs, n'ont pas vocation de plaidoyer et ne reflètent pas le positionnement individuel des Caritas sur les questions traitées.

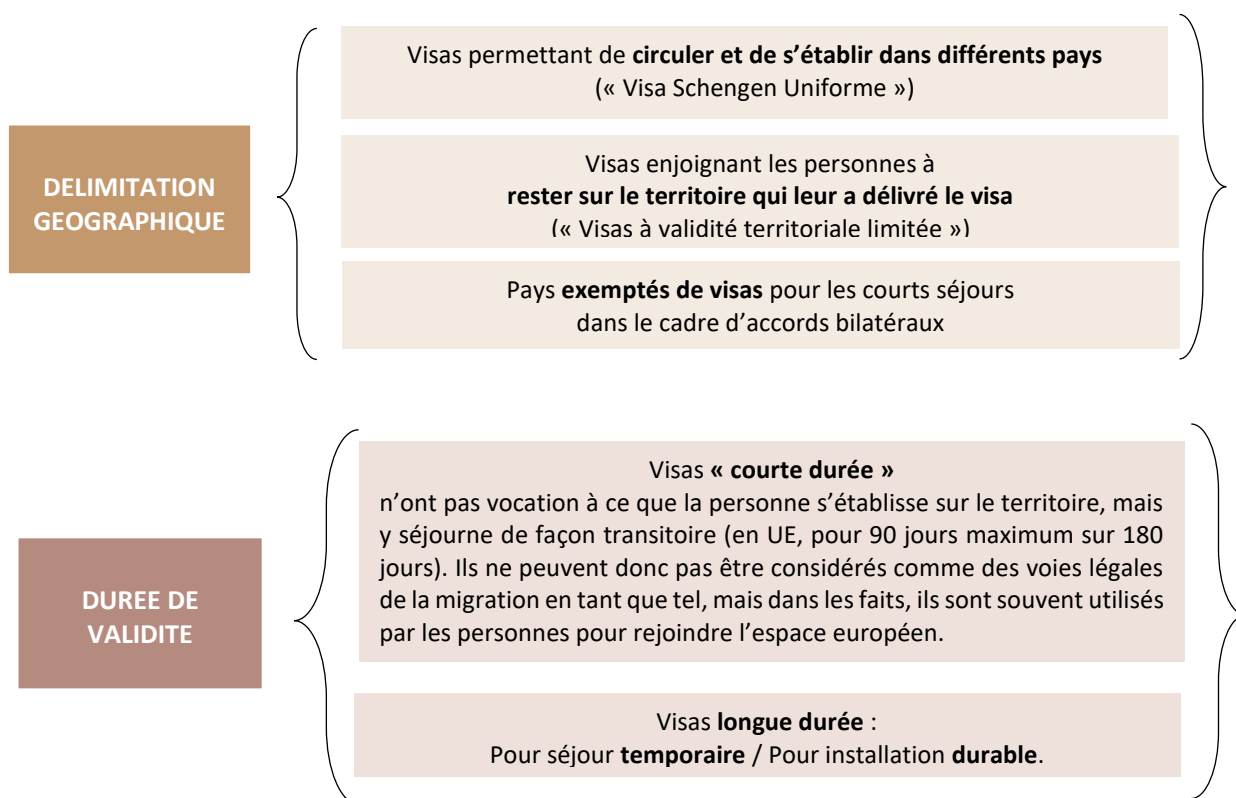
Que sont les voies légales de la migration ?

Voies institutionnelles

Dans le contexte européen, l'espace Schengen pose un cadre général pour réguler certains aspects de la gestion des flux migratoires de façon harmonisée entre tous les Etats membres (notamment via la délivrance du « visa Schengen », encadré par le code des visas de l'UE¹). Certaines directives européennes abordent le regroupement familial, la résidence longue-durée, les conditions d'entrée et de séjour des travailleurs saisonniers et des travailleurs très qualifiés. Cependant, il n'y a pas d'harmonisation juridique entre tous. La gestion de l'entrée, de la sortie et du séjour des personnes étrangères sur un territoire ressort avant tout de la compétence de l'Etat concerné.

La voie conventionnelle : la délivrance de visas²

La façon habituelle de séjourner de façon régulière dans un pays passe par l'**octroi d'un visa**. L'UE dispose d'une politique commune pour l'attribution des visas de courte durée (les procédures et conditions de délivrance des visas Schengen sont standardisées). Cependant, il existe des différences entre ces visas, que cela soit le motif d'attribution ou la durée et l'espace de validité.



¹ Règlement 810/2009/CE

² Il ne s'agit pas ici d'une présentation exhaustive du système de délivrance des visas, mais d'un aperçu des principaux types et catégories de visas.

MOTIF DE DELIVRANCE

*Le motif
touristique n'a pas
vocation à être une
voie légale de la
migration, bien
qu'il soit utilisé
comme levier pour
accéder à un
territoire de
manière régulière.*

TRAVAIL / Permet à une personne de rejoindre un autre pays que son pays de résidence habituelle pour y travailler, pour une durée limitée dans le temps. En Europe, ce type de visa concerne essentiellement des profils qualifiés (« carte bleue ») ou des travailleurs saisonniers. Après un certain temps, il est parfois possible de demander un titre de séjour permanent en Europe.

REGROUPEMENT FAMILIAL / Un ressortissant non-européen peut bénéficier d'un visa basé sur ses relations familiales (enfants, conjoint, personnes à charge), soit avec un ressortissant européen, soit avec un ressortissant non-européen mais détenteur d'un titre de séjour.

ETUDES / Permet à des étudiants de suivre un cursus universitaire dans un autre pays que leur pays de résidence habituelle.

SANTE / les personnes souffrant d'une maladie grave pour laquelle il n'existe pas de traitement dans leur pays d'origine peuvent demander un visa pour raisons médicales à destination du pays où elles souhaitent obtenir ces soins.

Statuts particuliers au titre de la protection des personnes

Demande d'asile :

C'est par la demande d'asile qu'une personne peut obtenir **le statut de réfugié(e)**.

- La demande d'asile s'effectue généralement sur le **territoire dans lequel on souhaite demander l'asile**.
- Est actuellement discutée la possibilité de solliciter auprès d'une ambassade un **"visa au titre de l'asile"**, permettant de rejoindre cet autre pays pour ensuite poser une demande d'asile sur place.

Apatridie :

Une personne à laquelle n'est **reconnue aucune nationalité** peut être reconnue comme "apatride" et bénéficier d'un statut particulier dans le pays qui l'accueille.

Protection subsidiaire :

A une personne qui se **voit déboutée de l'asile** car elle ne répond pas aux critères stricts correspondant au statut de réfugié, peut être proposée une "protection subsidiaire" quand il existe **des motifs sérieux et avérés de croire que cette personne courrait dans son pays un risque réel de subir une atteinte grave**. Ce statut est plus précaire que celui de réfugié, mais couvre globalement les mêmes droits.

Réinstallation :

La réinstallation consiste à **transférer des personnes réfugiées reconnues par le Haut-Commissariat des Nations Unies aux Réfugiés d'un pays d'asile à un autre Etat** qui a accepté de les admettre et de leur accorder à terme une résidence permanente. Il s'agit de l'une des solutions durables promue par le HCR pour les personnes réfugiés (avec l'intégration et le rapatriement volontaire), qui s'appuie sur l'idée d'un **partage des responsabilités entre les Etats**.

Un dispositif spécifique pour les personnes détenues dans des centres en Libye a été mis en place par le HCR en collaboration étroite avec l'OIM (**ETM-Emergency Transit Mechanism**). Il permet l'évacuation vers le Niger et le Rwanda des personnes au profil vulnérable identifiées par le HCR en Libye, avant que des solutions durables soient recherchées pour ces personnes, dont la réinstallation.

Regroupement familial pour les personnes réfugiées³ :

Suivant la [directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003](#), le regroupement familial est un processus qui permet le **regroupement, dans un pays tiers, de l'unité familiale précédemment séparée** en raison du chemin de migration entrepris par un ou plusieurs membres.

Exercé par les ressortissants de pays tiers résidant légalement sur le territoire d'un État membre de l'UE, le regroupement familial peut, en fonction des législations nationales, concerner des liens de parenté plus ou moins directs (conjoint, enfant mineur/majeur, parent, etc.)

La spécificité du regroupement familial des personnes réfugiées, apatrides ou titulaires de la protection subsidiaire réside dans la plus grande souplesse des critères d'attribution, par rapport au regroupement familial « classique » (voir plus haut), qui pose souvent des exigences financières ou d'hébergement (une fois encore, cela dépendra des législations nationales). Aussi, lorsqu'une « *personne réfugié(e) ne peut fournir de pièces justificatives officielles attestant des liens familiaux, l'État membre tient compte d'autres preuves de l'existence de ces liens, qui doivent être appréciées conformément au droit national. Une décision de rejet de la demande ne peut pas se fonder uniquement sur l'absence de pièces justificatives* »⁴.

Visa humanitaire :

Il autorise l'accès d'un pays à une **personne dont la vie ou la sécurité est menacée**. Octroyé par l'État d'accueil, il permet aux personnes titulaires de voyager et d'entrer légalement dans ce pays mais ne donne pas de facto un permis de séjour illimité. Il permet à la personne de poser le pied dans un pays sûr afin d'y entamer des démarches administratives, par exemple une demande d'asile. Ces visas sont principalement octroyés dans quatre cas de figure : en vue d'une réinstallation (1); d'un élargissement du regroupement familial (2), de raisons humanitaires, médicales ou professionnelles urgentes (3) et, enfin, pour la mise en œuvre d'une opération de sauvetage et d'aide aux personnes migrantes en besoin de protection internationale urgente (4)

Visas pour motif de travail ou d'études :

Des facilités peuvent être accordées à des **personnes reconnues réfugiées ou titulaires d'une protection internationale en dehors de l'UE** pour obtenir des visas pour motif de travail ou d'études. Dans les faits pourtant, les possibilités d'emploi pour les personnes réfugiées sont extrêmement réduites, du fait des complexités administratives et des obstacles pratiques pour une entrée légale dans les pays de l'UE. Les visas accordés pour motif de travail restent minoritaires en comparaison avec les visas liés à la réunification familiale ou aux études⁵. Et quand bien même, concernant les études, seuls 3% des réfugiés dans le monde ont accès à l'université. Il existe des programmes ad hoc d'accès légal via des visas d'études, mais ils restent très limités (les seules expériences actuelles en Europe sont celles des corridors universitaires vers l'Italie⁶ et le programme « Leadership for Africa⁷» en Allemagne).

Parrainage communautaire⁸ des personnes réfugiées

Le système du parrainage communautaire a été lancé face à l'insuffisance des voies mentionnées ci-dessus et portées uniquement par les Etats. Il s'agit de **partenariats publics/privés** (personnes, groupes de personnes, organisations) selon lesquels les **Etats facilitent l'entrée de personnes réfugiées et les acteurs privés apportent un soutien financier, émotionnel et pratique à l'accueil et à l'intégration de ces personnes**.

³ En France, la législation utilise le terme de "réunification familiale" quand il s'agit de personnes réfugiées.

⁴ Article 11 / Chapitre V - Directive 2003/86/CE

⁵ Study on third country solutions for refugees: family reunification, study programmes and labor mobility ([édition 2018, actualisation 2019](#)), UNHCR et OCDE.

⁶ <https://universitycorridors.unhcr.it>

⁷ <https://www.opportunitiesforafricans.com/daad-leadership-for-africa-scholarship-programme-2021-2022/>

⁸ <https://www.caritas.eu/wordpress/wp-content/uploads/2019/10/Share-publication-2019-FR.pdf>

Les programmes de parrainage privé se déroulent en 3 étapes :

- 1) Identification et sélection des personnes réfugiées dans un pays de premier asile par les autorités nationales - sur base d'une liste soumise par l'UNHCR - ou par les entités de parrainage.
- 2) Transfert des personnes vers le nouveau pays d'accueil
- 3) Prise en charge par les entités accueillantes (services étatiques, parrainages)

Les « **couloirs humanitaires** » en sont l'une des illustrations. Activé par l'Italie à partir de 2015 grâce à l'implication de différentes entités de la société civile et des Églises, il a permis à environ 2500 réfugiés d'arriver en toute sécurité du Liban, d'Éthiopie, de Turquie, du Niger et de Jordanie.

Au-delà des couloirs humanitaires, il existe de multiples projets de parrainage communautaires visant à faciliter l'accueil de personnes réfugiées dans des pays tiers et qui prévoient l'implication des communautés locales en tant que « parrains ».

Les débats en cours

Les voies légales de la migration sont considérées comme une alternative à la migration irrégulière, dans l'optique de réduire les risques encourus le long du parcours migratoire. C'est dans ce sens que toutes les voix (États, ONG) s'accordent sur le besoin de renforcer ces dispositifs. D'autant plus qu'ils sont aussi perçus par les États comme un moyen de combler les besoins du marché du travail européen de façon ciblée.

Pour autant, à ce jour, ces voies légales sont surtout un moyen d'adoucir le discours politique sur la migration, car elles ne peuvent pas absorber l'ensemble des effectifs et restent globalement insuffisantes.

Des voies légales insuffisantes

- Par rapports aux visas, diverses revendications portent sur :
 - **L'élargissement généralisé des critères pour le regroupement familial** (aux ascendants, descendants majeurs, frères/sœurs). A ce jour, chaque législation nationale établit ses critères, souvent restrictifs.
 - Une plus grande **souplesse dans l'exigence de conditions matérielles** (qui freine la poursuite de la procédure pour de nombreuses personnes). Ainsi, la délivrance d'un visa humanitaire sera conditionnée à la possibilité pour la personne d'être hébergée dans le pays de destination (ce qui rend le parrainage privé indispensable, et ne va pas dans le sens d'une autonomisation des personnes).
 - Les **visas pour raisons professionnelles**, qui concernent essentiellement des travailleurs qualifiés.
 - Le fait qu'aucun mécanisme ne tienne encore compte des **migrations environnementales**.
- Par rapport à la **réinstallation** de personnes réfugiées dans un pays tiers, le HCR avertit depuis plusieurs années que la réponse des États **se réduit d'années en années** alors que les besoins ne cessent d'augmenter, 2020 étant une année record (moins de 50.000 places sur l'année⁹). Dépendant de la stratégie propre à chaque État, la réinstallation n'est pas en soi une solution pérenne. L'Union Européenne, à titre illustratif, contribue à hauteur de 6% des besoins.

⁹ [Selon les toutes dernières statistiques du HCR](#), seulement 15 425 réfugiés ont été réinstallés entre janvier et la fin septembre cette année, en comparaison de 50 086 durant la même période en 2019.

Manque de transparence

- La généralisation de la sous-traitance des services de visa ces dernières années est allée de pair avec un **manque de transparence sur les critères d'octroi**. C'est le cas des **visas humanitaires**, délivrés à la discrétion des délégations diplomatiques, ce qui peut fragiliser les principes de sécurité juridique et d'égalité de traitement des demandes.
- Dans l'absolu, **l'accessibilité à l'asile** pose question dans certains contextes, notamment quand les **délégations diplomatiques** ne se donnent pas cette compétence¹⁰, y étant pourtant habilitées sur le plan légal, et, alors que cette voie pourrait éviter la prise de risque pour des personnes.

Ainsi, la Cour européenne des Droits de l'Homme a validé en février 2020 la pratique des « refoulements à chaud » à la frontière maroco-espagnole, argumentant que les personnes avaient la possibilité de demander l'asile aux postes frontaliers (et qu'il n'était donc pas justifié de franchir la frontière de manière irrégulière pour bénéficier d'une protection internationale). Pourtant, le Tribunal Suprême espagnol a récemment fait le constat que la possibilité de demander l'asile depuis les représentations diplomatiques était peu effectif, ce qui vient contredire la validité de cette pratique.

Un discours ambivalent

- Des critiques aux discours officiels sur les voies légales de la migration soulignent que ces dispositifs sont mis en avant à des fins politiques, mais que la **priorité reste donnée aux mesures restrictives de la mobilité internationale et aux politiques de retour vers les pays d'origine**. Les voies légales sont présentées comme le pendant positif de la gestion des flux migratoires, alors qu'elles restent très minoritaires et que dans le contexte actuel, l'externalisation des frontières de l'Union Européenne notamment en Afrique du Nord et au Sahel a pour conséquence de déléguer les responsabilités de l'asile à des Etats hors de l'Union Européenne.
- Quant aux **politiques d'octroi des visas**, elles sont souvent au cœur des négociations avec les pays d'origine et/ou de transit : un pays qui collabore positivement aux politiques migratoires marquées par l'Union Européenne (notamment pour la réadmission et la coopération pour lutter contre la migration irrégulière) sera susceptible de voir la délivrance de visas facilitée pour ses citoyens (question de la conditionnalité).

Et pour autant, un engagement croissant en faveur des voies légales...

Ces dernières années, les **efforts de la société civile européenne et des Églises** pour la promotion des voies légales d'entrée (réinstallation et voies complémentaires), ainsi que **l'engagement de la nouvelle Commission européenne et de l'EASO** (European Asylum Support Office) ont permis une avancée certaine dans la réflexion et la mise en place de ces voies légales. Concrètement, ce volet est le plus financé des Fonds européennes pour l'Asile, la Migration et l'Intégration (AMIF). Du côté des **Nations Unies**, le développement des voies complémentaires est également un axe prioritaire qui se traduit par de forts efforts en terme de plaidoyer.

¹⁰ Via la délivrance de laissez-passer pour voyager vers le pays concerner et demander l'asile sur place.