

AEF COLLOQUE UNIVERSITE REIMS CHAMPAGNE-ARDENNE
WAR

Asile



et

nouvelles
conflictualités

Sous la direction
d'Alexis MARIE

CONFLITS

CONFLITS

EDITIONS A. PEDONE

Les contributions réunies dans cet ouvrage sont issues du colloque organisé à l'Université de Reims Champagne-Ardenne avec le soutien de l'Agence Nationale de la Recherche. Cette publication a été financée par le Centre de Recherche Droit et Territoire (CRDT).

© Tous pays, tous supports

Editions A. PEDONE – PARIS – 2022

I.S.B.N. 978-2-233-01020-9

LISTE DES CONTRIBUTEURS

Aline ANGOUSTURES, *Cheffe de la Mission histoire et exploitation des archives de l'Ofpra, membre associée de l'Institut des sciences sociales du Politique (ISP), affiliée à l'IC Migrations (2021–2023)*

Aurélie BELLLOT, *Vice-Procureure, Cheffe du pôle crimes contre l'humanité, crimes et délits de guerre, Parquet National Antiterroriste*

Sylvie BERGIER-DIALLO, *Cheffe du département de la coopération et de la dimension extérieure de l'asile, Direction de l'asile, Ministère de l'Intérieur*

Roxane DOUX, *Officier de protection instructeur à l'Ofpra*

Daphné DREYSSÉ, *Maître de conférences, Université Paris I, Panthéon-Sorbonne*

Catherine GAUTHIER, *Professeure, Université de Bordeaux*

Philippe GOUT, *Maître de conférences, Université Toulouse I Capitole*

Nicolas HAUPAIS, *Professeur, Université d'Orléans*

Alexandra KORSAKOFF, *Enseignante chercheure contractuelle, Université de Caen Normandie*

Caroline LALY-CHEVALIER, *Conseillère juridique auprès de l'UNHCR, et chargée de liaison auprès de l'Ofpra et la Cnda*

Alexis MARIE, *Professeur, Université de Bordeaux*

Lola MAZE, *Cheffe de la section du conseil juridique et du contentieux, DAJEL, Ofpra*

Hélène RASPAIL, *Maître de conférences en droit public, Le Mans Université*

Olivier SCHMITT, *Center for War Studies, University of Southern Denmark (SDU)*

Sandrine TURGIS, *Maître de conférences en droit public, Université Rennes I*

Chloé VIEL, *Doctorante à l'Université de Reims Champagne-Ardenne, membre du projet ANR Refwar*

SOMMAIRE

Asile et conflits armés : la protection internationale au défi
de l'objectivité du besoin de protection

I. AMPLEUR ET CONSTANCE DU PHÉNOMÈNE

Le caractère des conflits armés contemporains et les conséquences
pour les réfugiés de guerre

Regard historique sur la protection des réfugiés de guerre en France

Panorama de la demande et de la protection en Europe et en France

II. ACCÈS AU TERRITOIRE ET VULNÉRABILITÉ DES EXILÉS DE LA GUERRE

L'hypothèse des visas

L'hypothèse de la réinstallation

Droit européen et accès au territoire

Exilés de guerre : une spécificité de l'accueil et de la vulnérabilité ?

III. LA PROTECTION : L'APPRÉHENSION DU CONTEXTE

L'articulation des fondements de la protection

Individualisation de la crainte et nouvelles conflictualités

Détermination de l'Etat de rattachement,
des agents de persécution et des acteurs de la protection

IV. LA PROTECTION : L'APPRÉHENSION DES ACTEURS ET DES VICTIMES

La notion de groupe social en situation de conflit armé

Civil et combattant au défi des nouvelles conflictualités

La protection des insoumis et des déserteurs
à l'épreuve des nouvelles conflictualités

V. EXCLUSION, MENACE POUR L'ORDRE PUBLIC ET POURSUITES PÉNALES

Les personnes suspectées de terrorisme

La poursuite en France des demandeurs non-protégés

ASILE ET NOUVELLES CONFLICTUALITES : LA PROTECTION INTERNATIONALE AU DEFI DE L'OBJECTIVITE DU BESOIN DE PROTECTION

Alexis MARIE

Professeur à l'Université de Bordeaux
CRDEI

Cet ouvrage rassemble les communications produites à l'occasion d'un colloque tenu les 18 et 19 mars 2021 dans le cadre du projet de recherche RefWar, financé par l'ANR, porté avec les professeurs Julian Fernandez et Thibaut Fleury Graff¹. Avant de présenter dans les lignes qui suivent quelques réflexions (prétextes à une présentation des contributions bien plus exhaustives ici réunies) sur l'objet de ce colloque, les différents participants, universitaires et praticiens, qui ont bien voulu partager leurs expertises respectives doivent être, avant toute chose et une nouvelle fois, très sincèrement remerciés². Les interventions orales ont été présentées alors que le conflit syrien fêtait sa dixième année. A l'automne 2021, les talibans reprenaient le contrôle de l'ensemble du territoire afghan mettant semble-t-il fin à un conflit armé vieux de vingt ans et qui a pendant de longues années été la cause d'un des plus importants déplacements de réfugiés³. Le 24 février 2022, la Fédération de Russie rappelle que l'Europe peut encore être le théâtre de conflits armés interétatiques en agressant l'Ukraine. En un mois, ce sont quatre millions de personnes qui fuient l'Etat, conduisant le Conseil de l'Union européenne à adopter une décision aussi inédite que bienvenue en activant le dispositif de « protection temporaire »⁴ dont seuls les spécialistes de l'asile semblaient se rappeler l'existence et regretter l'inutilisation⁵. Les contributions

¹ www.refwar.fr

² Ch. Viel, doctorante à l'Université de Reims Champagne Ardenne, doit être tout particulièrement saluée pour l'aide fournie dans la publication de ces actes. Nous regrettons que certaines interventions orales soient, malgré son travail, absentes du présent ouvrage. L'intégralité des captures vidéos est toutefois consultable à partir du lien accessible sur le site www.refwar.fr.

³ FERNANDEZ (J.), FLEURY GRAFF (Th.) et MARIE (A.), « Une nécessaire mise au point sur le droit d'asile en France », *The Conversation*, 26 août 2021.

⁴ Directive 2001/55/CE, du Conseil du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil, *JOCE*, L 212, 7 août 2001, p. 12.

⁵ Pour d'évidentes raisons chronologiques et éditoriales, les différentes implications du conflit russo-ukrainien en matière d'asile n'ont pas pu être prises en compte par les auteurs. L'activation de la protection temporaire a depuis fait l'objet de plusieurs études. Dans le cadre du projet Refwar on peut ainsi renvoyer à FERNANDEZ (J.), FLEURY GRAFF (Th.) et MARIE (A.), « Agression de l'Ukraine et exil de guerre : l'Europe, toute l'Europe, rien que l'Europe ? », in *Le rubicon, Ukraine. Le choc de la guerre*, Equateurs, 2022, 141 p., pp. 77-94. Voir aussi le bulletin spécial « La protection temporaire au prisme du conflit ukrainien », *Dictionnaire permanent de droit des étrangers*, éd. législatives, bull. n°322-1, juin 2022 rédigé par Ch. Viel et la rédaction du Dictionnaire.

écrites paraissent ainsi après que l'actualité a, une nouvelle fois, démontré la nécessité d'étudier de près les rapports entre les conflits armés et l'asile.

Tel est précisément l'objet du projet RefWar. Il a en effet notamment pour ambition d'identifier les éventuelles spécificités de ces déplacements par rapport aux autres migrations contraintes afin d'interroger la pertinence du cadre juridique applicable et, le cas échéant, de proposer des évolutions. Le but n'est évidemment pas d'opposer une catégorie de migrants par rapports à d'autres ni de postuler la légitimité d'une cause de migration – et donc un motif d'octroi d'une protection – au détriment des autres. L'asile en tant qu'institution ou phénomène n'est d'ailleurs ni historiquement, ni ontologiquement, lié à la guerre. L'asile et la guerre – sous toutes ses formes – entretiennent toutefois des liens à ce point intimes que c'est en réaction à celle-ci et aux déplacements transfrontaliers qu'elle suscite inmanquablement que les premiers instruments internationaux en la matière ont été élaborés⁶. L'existence d'une réglementation internationale est apparue comme la solution indispensable à la protection de ces « exilés de guerre »⁷. Déracinée de force et par la violence, quel autre choix s'offre à cette population que de se tourner vers d'autres Etats pour leur demander accueil ? En somme, si l'asile peut aller sans la guerre, l'inverse n'est pas vrai ; d'autant moins s'agissant des « nouvelles conflictualités ». Sont visés sous cette expression, les conflits qui se sont multipliés après la guerre-froide et qu'on distingue classiquement des guerres interétatiques opposant les grandes puissances notamment par leur asymétrie (guerre civile, terrorisme, conflits entre groupes armés non-étatiques) et l'extension des espaces de la conflictualité (guerres urbaines). Olivier Schmitt, qui analyse les caractères des nouvelles conflictualités met ainsi en lumière le fait que « certains acteurs utilisent la violence contre les civils de manière stratégique et délibérée »⁸. Cela explique l'importance et la constance des déplacements qu'elles génèrent – mises en lumière par Aline Angoustures et Roxane Doux⁹ – mais cela n'implique toutefois pas que les mécanismes et les outils à l'œuvre, ni que les gouvernements à la manœuvre, répondent toujours parfaitement au besoin de protection ainsi exprimé. Ces importants mouvements de population n'échappent pas – loin s'en faut – aux deux préoccupations principales qui, année après année, animent les actions et expliquent les inactions des Etats soucieux de contrôler les fluctuations de leur courbe de demandeurs d'asile : les risques migratoire (*i.e.* la migration subie) et sécuritaire. Ces mouvements comportent pourtant une caractéristique essentielle et distinctive qui révèle de manière encore plus criante qu'ailleurs le hiatus entre le besoin de protection exprimé et sa réception par les Etats. Contrairement aux autres motifs de migrations forcées, celui-ci nous semble en effet apparaître de manière objective, ou tout du moins, avec la force de l'évidence.

⁶ ALLAND (D.), « Dispositif international du droit de l'asile », in SFDI, *Droit de l'asile et des réfugiés*, colloque de Caen, Pedone, 1997, pp. 13-82.

⁷ FERNANDEZ (J.), *Exilés de guerre. La France au défi de l'asile*, Armand Colin, 190 p.

⁸ Voir *infra* SCHMITT (O.), « Le caractère des conflits armés contemporains et les conséquences pour les réfugiés de guerre ».

⁹ Voir *infra* ANGOUSTURES (A.), « Regard historique sur la protection des réfugiés de guerre en France » et DOUX (R.), « Panorama de la demande et de la protection en Europe et en France ».

Une correcte prise en compte de ce besoin de protection devrait se manifester sur deux plans : d'une part, sur la mise à l'abri (*i.e.* l'accès et l'accueil sur le territoire des Etats tiers) et, d'autre part, sur les conditions de l'obtention d'une protection internationale (*i.e.* l'obtention de l'asile sur le territoire des Etats d'accueil). Massifs et aisément identifiables, ces déplacements appellent en effet des solutions coordonnées et institutionnalisées de mise à l'abri. L'existence d'un conflit armé dans le pays ou la région d'origine de ces exilés demande et justifie pour sa part une lisibilité et une prévisibilité des conditions d'obtention d'une protection individuelle plus pérenne. Les contributions suivantes révèlent que le défi est loin d'être relevé. Parce qu'elle évolue encore largement dans la sphère du pouvoir discrétionnaire des Etats tiers, la mise à l'abri reste encore bien trop contingente (I.). La complexité des conditions d'obtention de l'asile détone quant à elle par rapport à l'objectivité du besoin de protection des exilés de la guerre (II.).

I. OBJECTIVITÉ DU BESOIN DE PROTECTION ET CONTINGENCE DE L'ACCÈS LÉGAL AU TERRITOIRE DES ÉTATS D'ACCUEIL

Caractère massif des déplacements. – C'est avant tout l'ampleur des déplacements suscités par les conflits armés qui révèle l'objectivité du besoin de protection des exilés de guerre. Ils constituent en effet l'une des principales causes de migrations forcées. Les Tendances globales du HCR mettent en lumière que les pays en proie à une situation de conflit armé se situent parmi les principaux Etats d'origine des réfugiés et demandeurs d'asile. Parmi les premiers, on trouve depuis dix ans l'Afghanistan, l'Iraq, le Sud Soudan, la Somalie et la Syrie. Cette dernière a détrôné l'Afghanistan – premier pays d'origine depuis la première guerre de 1979 – en 2013 pour ne plus quitter la tête du classement. Le HCR dénombrait à cet égard 728.000 réfugiés syriens en 2012, ce qui en faisait la quatrième population réfugiée alors qu'elle se situait à la 36^{ème} place au début du conflit en 2011. Le HCR soulignait alors qu'il s'agissait du « [...] plus grand exode de réfugiés d'une même nationalité auquel on ait assisté en une année depuis 1999, lorsque plus de 867.000 personnes avaient fui le Kosovo [...] pour se rendre principalement en Albanie, en Bosnie-Herzégovine et en ex-République yougoslave de Macédoine »¹⁰. En 2020, le HCR dénombre 6,7 millions de réfugiés syriens, 2,6 millions de réfugiés afghans, 2,2 millions originaires du Sud Soudan¹¹. Ces flux constituent ainsi plus de la moitié et même, ces dernières années, plus des deux tiers des déplacements forcés transfrontaliers¹². Cela ne signifie pas que d'autres contextes ne suscitent pas d'importants déplacements – le Venezuela est

¹⁰ UNHCR, *Tendances globales*, 2012, p. 14.

¹¹ *Ibid.*, 2020, p. 3. Les suivants sont aussi des Etats qui connaissent des conflits armés : la République démocratique du Congo, le Soudan, la Centrafrique et l'Erythrée, *ibid.*, pp. 17-18.

¹² Toujours selon les *Global Trends* publiées chaque année, les déplacements en provenance de l'Afghanistan, de la Syrie, de la Somalie ou du Sud Soudan représentent 53 à 54% des déplacements forcés entre 2013 et 2016. Depuis, les cinq premiers Etats d'origine (en comptant le Myanmar mais aussi le Venezuela) représentent plus des deux tiers des déplacements forcés. Les chiffres des déplacements forcés internationaux restent inférieurs à ceux des déplacements internes, lesquels sont toutefois également causés par des conflits armés ou autres contextes de violence, v. not. HCR, *Tendances globales*, 2020, pp. 4 et 22-28.

depuis 2019 le deuxième pays d'origine de migrations internationales – mais seulement que c'est une constante des conflits armés que de toujours susciter des déplacements massifs, parfois soudains¹³ – mais pas toujours imprévisibles, du moins autant que l'est le déclenchement d'un conflit – et continu, même si ces chiffres restent bien inférieurs à ceux des déplacements internes. Si besoin était, l'agression de la Fédération de Russie à l'encontre de l'Ukraine confirme cette causalité. Le HCR dénombrait plus d'un demi-million de réfugiés quatre jours après le déclenchement des hostilités et près de 4 millions un mois après.

Inégale répartition des déplacements. – Le second constat relève de l'évidence : ce sont les Etats les plus proches des zones de conflit qui accueillent, de loin, la plus grande part des exilés de guerre. Ce constat est banal aux yeux de ceux qui s'intéressent aux migrations. Il faut toutefois le rappeler ne serait-ce que pour nuancer, voire démentir, les discours – qu'on sait sélectifs depuis le conflit russo-ukrainien – s'alarmant de la trop grande et naïve générosité des Etats occidentaux, européens notamment, face aux prétendues « marées migratoires ». Car en effet, si l'analyse menée dans cet ouvrage par Roxane Doux¹⁴ démontre que les demandes présentées par des ressortissants originaires de pays en guerre se hissent facilement parmi les dix premières au sein de l'Union européenne, c'est au prix de très fortes variations selon les Etats d'origine, ainsi qu'entre Etats membres et, surtout, ces chiffres restent dérisoires – en dehors évidemment du conflit européen en Ukraine – par rapport au nombre total de déplacés (internes ou internationaux). En France par exemple, les ressortissants du Yémen, du Soudan du Sud, de Libye et de Centrafrique représentent ces dernières années moins de 1% du total des demandes. Quant à la Syrie, principal pays d'origine ces dernières années, dans la période où le nombre de demandes enregistrées sur le territoire est devenu significatif – soit seulement trois ans après le début du conflit en 2014 – 25.200 demandes d'asile ont été enregistrées jusqu'en 2020 (avec, au plus haut niveau de 2016 seulement 3.615 demandes¹⁵) alors que l'Allemagne compte sur cette même période 633.100 demandes, soit plus de la moitié des demandes présentées au sein de l'UE. En somme, selon François Héran, 17% des Syriens qui ont fui leur pays ont déposé une demande dans un Etat membre et à peine 0,4% en France¹⁶. Par ailleurs, toutes nationalités confondues, les réfugiés représentaient en 2020 0,6% de la population totale de l'Union européenne contre 12,9% au Liban, 6,4% en Jordanie et 4,4% en Turquie (principalement syriens)¹⁷. Quant aux 4,5 millions de réfugiés ukrainiens, est-ce la volonté de ne pas s'éloigner de ceux qu'ils ont quittés, le besoin de croire que l'exil prendra rapidement fin ou la plus grande facilité à trouver refuge là où réside déjà une importante diaspora – certainement toutes ces raisons à la fois – toujours est-il que l'on sait qu'ils ont,

¹³ Le conflit au Nagorno-Karabagh a immédiatement causé le déplacement de 90.000 personnes en Arménie et de 80.000 en Azerbaïdjan. De même, le HCR estime qu'à la fin de l'année 2020, 54.000 Ethiopiens ont fui le conflit du Tigré pourtant né deux mois auparavant, *Tendances globales*, 2020, p. 14.

¹⁴ Voir *infra*, « Panorama de la demande et de la protection en Europe et en France ».

¹⁵ Selon les chiffres des rapports annuels respectifs de l'Ofpra disponibles sur son site internet.

¹⁶ HÉRAN (Fr.), « Et si la France prenait vraiment « sa part » dans l'accueil des réfugiés ? », *De facto migrations*, vol. 33, juin 2022, pp. 40-45, spéc. p. 42.

¹⁷ Commission européenne, *Statistiques sur la migration vers l'Europe*, 1^{er} janvier 2020. Disponible sur le site de la Commission.

dans un premier temps, fui au plus près de leur Etat : en Pologne, Roumanie, Hongrie, Moldavie et en Slovaquie¹⁸. La localisation de ces importants mouvements de population au plus proche du pays quitté appelle ainsi – à défaut de pouvoir prévenir cette cause de migration¹⁹ – le développement de solutions pérennes et institutionnalisées pour y faire face, les accompagner, mettre à l'abri ces exilés et éviter que les routes de l'exil soient fatales tout en venant en aide aux Etats limitrophes, essentiellement des pays à revenu faible ou intermédiaire.

Nécessité d'une coopération interétatique pérenne et institutionnalisée. – De tels dispositifs d'accès légal au territoire existent certes déjà. Sylvie Bergier-Diallo et Caroline Laly-Chevalier expliquent en effet respectivement que les visas et la réinstallation incarnent en pratique cette nécessaire solidarité internationale et que les plus grandes opérations en la matière ont été déployées afin de répondre à des crises humanitaires consécutives à des conflits armés (s'agissant d'une part du « VLS-asile », en faveur des Syriens présents en Turquie, au Liban ou en Jordanie et des minorités religieuses irakiennes et, d'autre part, de la réinstallation, en faveur des réfugiés qui fuient les guerres au Moyen-Orient, en Ex-Yougoslavie, puis en Syrie)²⁰. Pour autant, malgré l'intérêt que leur ont porté les Etats lors de l'adoption du Pacte mondial sur les réfugiés²¹, les politiques des visas et de réinstallations peinent à s'extraire du pouvoir discrétionnaire des Etats qui les caractérise très largement. Lorsque l'obligation de détenir un visa n'est pas purement et simplement rétablie²², les engagements chiffrés des Etats en la matière sont bien davantage le fruit de considérations politiques qu'un reflet de la réalité des possibilités d'accueil des Etats et du nombre personnes qui y sont éligibles.

La solution peut-elle être trouvée dans un cadre régional ? C'est la piste explorée par Sandrine Turgis à propos des organisations européennes²³. Elle n'est guère prometteuse. L'auteure rappelle d'abord qu'en l'état du droit positif les deux cours européennes se rejoignent pour refuser d'extraire l'octroi des visas au titre de l'asile de la sphère de liberté étatique et qu'il n'en ait jamais fait mention dans le Pacte sur la migration et l'asile proposé par la Commission. Quant à la réinstallation, l'expérience de l'Union européenne en la matière n'est pas non plus réjouissante. Après que les Etats membres en ont instrumentalisé le mécanisme par la fameuse « déclaration UE-Turquie » du 18 mars 2016²⁴, la Commission tente depuis plusieurs années d'organiser un cadre commun. Le projet – salué dans son principe mais contesté dans ses détails²⁵ – est depuis 2016 en première lecture

¹⁸ UNHCR, « Ukraine Refugee Situation », *Operational Data Portal*, 11 avril 2022. Disponible sur le site du HCR. A cela s'ajoute les 425 milles personnes ayant fui vers la Fédération de Russie et le Bélarus.

¹⁹ AGNU, *Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants*, Rés. A/RES/71/1, § 64

²⁰ Voir *infra* BERGIER-DIALLO (S.), « L'hypothèse des visas » et LALY-CHEVALIER (C.), « L'hypothèse de la réinstallation ».

²¹ *Ibid.*, annexe 1, § 14.

²² CE, ord., 15 février 2013, n°365709.

²³ Voir *infra* TURGIS (S.), « Droit européen et accès au territoire ».

²⁴ La réinstallation est conditionnée à l'acceptation par la Turquie du renvoi des syriens entrés illégalement en Europe depuis son territoire : « Pour chaque Syrien renvoyé en Turquie au départ des îles grecques, un autre Syrien sera réinstallé de la Turquie vers l'UE [...] » (texte disponible sur le site du Conseil de l'UE). Elle est ainsi érigée un instrument de lutte contre l'arrivée de demandeurs d'asile.

²⁵ EUROPEAN COUNCIL ON REFUGEES AND EXILES (ECRE), *Untying the EU Resettlement Framework*, 2016.

devant le Conseil²⁶. Mais comment les Etats membres pourraient-ils parler d'une seule voix au profit d'Etats tiers lorsqu'ils rechignent à assister ceux d'entre eux qui ne parviennent pas à faire face à une augmentation importante de la demande d'asile ? Les décisions en matière de relocalisation de demandeurs d'asile (à destination des Syriens et des Erythréens) adoptées au bénéfice de l'Italie et de la Grèce en 2015 ont démontré que pour être efficace la solidarité ne pouvait être imposée. Outre la vaine contestation du mécanisme devant la CJUE et son inexécution par certains Etats²⁷, ce sont en définitive seulement 34.705 personnes qui ont pu bénéficier de ce mécanisme interne à l'Union européenne sur les 160.000 demandeurs d'asile visés par le Conseil²⁸. La Commission s'est depuis tournée vers un mécanisme moins ambitieux et volontaire pour répartir les quelques 1.600 enfants non accompagnés présents sur les îles grecques²⁹.

Il est à cet égard loin d'être certain que la crise ukrainienne constitue un point de bascule. Les Etats membres ont certes fait preuve d'une prompte et efficace unanimité en mettant en œuvre la directive « Protection temporaire ». Pour autant, alors que l'un des intérêts de cet instrument, qui reste un outil de gestion des flux migratoires, est précisément d'« assurer un équilibre entre les efforts consentis par les Etats membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil », la décision du Conseil de l'activer ne reprend pas cet aspect. Contrairement aux termes de son article 25, les Etats membres n'ont pas indiqué « de façon chiffrée ou en termes généraux, leurs capacités d'accueil »³⁰. Les principaux Etats d'accueil, également membres du Groupe de Visegrád, n'entendaient en effet pas affaiblir, à la faveur de cette crise, leur opposition de principe en matière de quotas d'accueil de réfugiés. Alors que l'ensemble du Régime d'asile européen commun (RAEC) est construit sur une lutte contre l'asylum shopping, le Conseil s'en remet ainsi au choix des ressortissants ukrainiens de « l'Etat membre dans lequel ils souhaitent bénéficier des droits attachés à la protection temporaire et rejoindre leur famille et leurs amis au sein des vastes réseaux de diaspora qui existent actuellement dans l'ensemble de l'Union »³¹. C'est ce choix, qui de manière contre-intuitive est censé faciliter « l'équilibre des efforts entre Etats membres, réduisant ainsi la pression sur les systèmes nationaux d'accueil » alors même, par ailleurs, que les personnes qui en bénéficient ne devraient « pouvoir se prévaloir des droits découlant de la protection

²⁶ COM/2016/0468 final, Proposition de règlement du Parlement et du Conseil établissant un *cadre de l'Union pour la réinstallation et modifiant le règlement (UE) n°516/2014 du Parlement européen et du Conseil*.

²⁷ CJUE, 6 septembre 2017, Slovaquie et Hongrie/Conseil, aff. jointes C-643/15 et C-647/15 ; CJUE, 2 avril 2020, Commission/Pologne, Hongrie et République tchèque (Mécanisme temporaire de relocalisation de demandeurs de protection internationale), aff. jointes, C-715/17, C_718/17 et C-719/17

²⁸ Cour des comptes de l'Union européenne, Rapport spécial n°24, « Asile, relocalisation et retour des migrants : il est temps de renforcer la lutte contre les disparités entre les objectifs et les résultats », 2019, § 35 et s., *JOUE*, C 392/8, 19 novembre 2019. Disponible sur le site de la Cour des comptes européenne (<http://eca.europa.eu>).

²⁹ Voir notamment l'explication et la critique du dispositif *in* Défenseur des droits, *Les mineurs non accompagnés au regard du droit*, 2022, pp. 29-33.

³⁰ Directive « Protection temporaire » préc., art. 25.

³¹ Commission européenne, *Proposition de décision d'exécution du Conseil*, COM(2022) 91 Final, par. 14. Disponible sur le site de la Commission.

temporaire que dans l'Etat membre qui a délivré le titre de séjour »³². C'est ainsi que les États de l'Est européen accueillent presque l'intégralité des personnes qui fuient le conflit³³. Il revient alors à la seule bonne volonté des autres États d'apporter leur concours à la protection en organisant la « relocalisation » des réfugiés. On ne s'étonnera ainsi pas de la faiblesse de cette solidarité facultative. A notre connaissance, elle n'a été mise en place qu'au bénéfice de la Moldavie (non-membre de l'UE) à hauteur de 14.500 places³⁴. Cet aspect ne doit toutefois pas faire oublier l'autre intérêt de la protection temporaire : assurer une protection collective à un groupe dont les membres présentent un besoin identique de protection.

Nécessité d'une protection collective. – Au-delà d'un aspect purement quantitatif, c'est surtout le fait que les exilés de la guerre constituent des groupes aisément identifiables qui les distinguent des autres types de migration forcée (exilés environnementaux mis à part). En d'autres termes, lorsqu'un conflit armé surgit, la cause du déplacement est objective si bien que les membres du groupe partagent, au moins a priori, les mêmes craintes. L'objectivité du besoin de protection justifie alors la mise en œuvre de conditions procédurales spécifiques de « protection », ou au moins de mise à l'abri. La protection temporaire se rapproche en ceci de la modalité d'appréciation *prima facie* de la qualité de réfugié des membres d'un groupe pré-identifié, telle qu'elle est appliquée dans d'autres parties du monde dans les hypothèses de migrations massives et contraintes par la violence ou un conflit armé :

« il y a [...] des cas où des groupes entiers ont été déplacés dans des circonstances qui indiquent que des membres du groupe peuvent être considérés individuellement comme des réfugiés. En pareil cas, il est souvent nécessaire d'agir d'urgence pour leur prêter secours. Il se peut qu'on ne puisse pas procéder, pour des raisons purement pratiques, à une détermination cas par cas de la qualité de réfugié de chaque membre du groupe. On a donc suivi, dans de tels cas, une procédure dite de « détermination collective » de la qualité de réfugié, selon laquelle, sauf preuve contraire, chaque membre du groupe est considéré à première vue (*prima facie*) comme un réfugié »³⁵.

Alors qu'il s'agit ailleurs d'une reconnaissance *prima facie* de la qualité de réfugié, l'Union européenne a choisi d'accorder un statut à mi-chemin entre celui du réfugié et du demandeur d'asile. Toujours est-il que c'est une appréhension

³² Décision d'exécution (UE) 2022/382 du Conseil du 4 mars 2022 constatant l'existence d'un afflux massif de personnes déplacées en provenance d'Ukraine, au sens de l'article 5 de la directive 2001/55/CE, et ayant pour effet d'introduire une protection temporaire, préambule, §16, *JOUE*, L. 71/1, 4 mars 2022. Pour autant, les États membres restent libres d'accorder « à tout moment, un titre de séjour aux personnes bénéficiant d'une protection temporaire ». En outre, les États membres ont décidé de pas appliquer l'article 11 de la directive qui prévoit la reprise en charge d'un bénéficiaire de la protection qui séjourne ou cherche à entrer sans autorisation sur le territoire d'un autre État membre.

³³ Le compte twitter de l'Ofii annonçait le 30 avril 2022 que 70.000 ukrainiens bénéficient en France de l'allocation pour demandeurs d'asile. Voy. ég. PASCUAL (J.), « La France, un pays peu attractif pour les réfugiés d'Ukraine, de Syrie ou d'Afghanistan », *lemonde.fr*, 20 avril 2022.

³⁴ *Extraordinary meeting of the Justice and Home Affairs Council*, 28 mars 2022. La France se serait engagée à accueillir 2.500 réfugiés ukrainiens par ce mécanisme, PASCUAL (J.), art. préc., *Le Monde*, 20 avril 2022.

³⁵ HCR, *Guide et principes directeurs sur les procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut des réfugiés au regard de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 relatifs au statut de réfugié*, 2011 (réédition), HCR/IP/4/FR/REV.3, par. 44. ; voir aussi, HCR, « Reconnaissance *prima facie* du statut de réfugié », *Principes directeurs sur la protection internationale*, n°11, 24 juin 2015. Textes disponibles sur le site unhcr.org.

d'un besoin de protection identifié *a priori* et collectivement qui permettra une mise à l'abri individuelle. L'histoire de la protection temporaire a certes illustré le caractère éminemment politique non seulement de l'activation du mécanisme mais également du tracé des contours du groupe considéré. En l'espèce, si les étendues temporelle et géographique de la « protection temporaire » n'ont pas été un enjeu, il en va autrement de la détermination du lien rattachant les exilés à l'Etat ukrainien. Alors que ces derniers fuyaient tous le même contexte, ce n'est qu'à la marge que l'Union européenne et les Etats membres se sont éloignés du lien de nationalité (à propos des bénéficiaires d'une protection internationale en Ukraine). Si les étrangers résidant en Ukraine tombent alors dans le droit commun – lequel ne permet pas de prendre spécifiquement en compte la légitimité des raisons de leur fuite – il reste que les bénéficiaires de la protection temporaire sont rapidement et facilement identifiables, ce qui justifie de ne pas encombrer les autorités d'éligibilité de droit commun. Le bénéfice de cette protection est ainsi quasi-automatique. Une fois l'appartenance audit groupe établie, la « protection temporaire » est accordée. Point n'est donc besoin d'apprécier l'existence de craintes en cas de retour pour autoriser ses bénéficiaires à rester sur le territoire. A nouveau, ce mécanisme est également, voire avant tout, un outil de gestion de personnes dont le nombre et l'objectivité du besoin de protection justifient qu'une protection leur soit accordée rapidement sans qu'aucune distinction ne soit effectuée, au sein du groupe en question, en fonction de la légitimité de la crainte en cas de retour.

Ces mécanismes d'accueil qui profitent essentiellement aux exilés de la guerre peuvent-ils également être justifiés par leur éventuelle vulnérabilité spécifique ? En d'autres termes et plus généralement, les raisons de leur fuite peuvent-elles et doivent-elles légitimer une spécificité de leur prise en charge sociale et médicale ? C'est la question soulevée par Chloé Viel³⁶. Elle y apporte ici une réponse nuancée et encore en construction sur le fondement d'enquêtes de terrain menées dans le cadre du projet RefWar auprès des intervenants sociaux, des médecins, des psychologues et des avocats qui accompagnent les demandeurs d'asile. Les premières enquêtes ici analysées – antérieures à l'activation de la protection temporaire – portent sur un public déjà présent et pris en charge sur le territoire français. Ch. Viel met tout d'abord en garde contre la tentation de traiter les exilés de la guerre en tant que groupe homogène. Les facteurs politiques, sociologiques ou ethnologiques ne peuvent être ignorés pour apprécier les besoins individuels de prise en charge. Ses conclusions semblent par ailleurs écarter l'existence d'une spécificité des pathologies physiques mais elles mettent au contraire en lumière la possibilité de syndromes de stress post-traumatique propres aux exilés de guerre. Quelles que soient les réserves des uns et des autres, tous s'accordent en revanche pour estimer que les obstacles et les défaillances de l'accueil sur le territoire agissent comme autant de catalyseurs des traumatismes. On voit alors à nouveau l'utilité de ces protections collectives et de cette prise en charge immédiate. Pour autant, elles ne doivent pas nuire au bénéfice des mécanismes de droit commun, plus protecteurs sur le long terme, aux conditions desquelles les exilés de la guerre satisfont aisément à titre individuel.

³⁶ Voir *infra* VIEL (Ch.), « Exilés de guerre : une spécificité de l'accueil et de la vulnérabilité ? ».

TABLE DES MATIÈRES

Asile et nouvelles conflictualités : la protection internationale au défi de l'objectivité du besoin de protection Alexis MARIE	7
---	---

I. AMPLEUR ET CONSTANCE DU PHÉNOMÈNE

Le caractère des conflits armés contemporains et les conséquences pour les réfugiés de guerre Olivier SCHMITT.....	31
Regard historique sur la protection des réfugiés de guerre en France Aline ANGOUSTURES.....	45
Panorama de la demande et de la protection en Europe et en France Roxane DOUX	65

II. ACCÈS AU TERRITOIRE ET VULNÉRABILITÉ DES EXILÉS DE LA GUERRE

L'hypothèse des visas Sylvie BERGIER-DIALLO	83
L'hypothèse de la réinstallation Caroline LALY-CHEVALIER.....	89
Droit européen et accès au territoire Sandrine TURGIS	95
Exilés de guerre : une spécificité de l'accueil et de la vulnérabilité ? Chloé VIEL.....	109

III. LA PROTECTION : L'APPRÉHENSION DU CONTEXTE

L'articulation des fondements de la protection Lola MAZE	127
Individualisation de la crainte et nouvelles conflictualités Philippe GOUT.....	135
Détermination de l'Etat de rattachement, des agents de persécution et des acteurs de la protection Hélène RASPAIL	157

TABLE DES MATIÈRES

**IV. LA PROTECTION :
L'APPRÉHENSION DES ACTEURS ET DES VICTIMES**

La notion de groupe social en situation de conflit armé	
Alexandra KORSAKOFF	177
Civil et combattant au défi des nouvelles conflictualités	
Nicolas HAUPAIS	191
La protection des insoumis et des déserteurs à l'épreuve des nouvelles conflictualités	
Daphné DREYSSE	207

**V. EXCLUSION, MENACE POUR L'ORDRE PUBLIC
ET POURSUITES PÉNALES**

Les personnes suspectées de terrorisme	
Catherine GAUTHIER	225
La poursuite en France des demandeurs non-protégés	
Aurélié BELLIOT.....	237

Selon le Haut-Commissariat pour les Réfugiés des Nations Unies, le seuil symbolique des 100 millions de personnes contraintes de se déplacer sera atteint à la fin de l'année 2022. La plus grande part se déplace au sein de leur État, mais ce sont malgré tout plus de 30 millions de réfugiés et demandeurs d'asile qui en auront franchi les frontières. La principale cause de ces déplacements est la violence suscitée par les conflits armés. Parmi les premiers pays d'origine, on retrouve, par exemple, depuis plusieurs décennies l'Afghanistan, l'Irak, la Syrie, la Somalie, les Soudans, l'Éthiopie ou encore l'Érythrée et, en son temps, le Sri-Lanka. Sur le continent européen, les Balkans hier et l'Ukraine aujourd'hui illustrent également l'ampleur des mouvements de population que les conflits armés entraînent systématiquement.

Que ce soit en tant qu'États d'origine, États de transit ou États d'accueil, aucune région du monde n'échappe au phénomène. Pour autant, bien que les membres de la communauté internationale s'accordent sur le constat, ils peinent à se coordonner pour satisfaire le besoin de mise à l'abri de ces personnes. Il n'est par ailleurs pas certain que les instruments internationaux et régionaux destinés à leur accorder une protection permettent de correctement appréhender les demandes d'asile présentées par celles et ceux qui fuient les conflits armés qui se sont développés depuis la fin du second conflit mondial et intensifiés à partir des années quatre-vingt-dix. Caractérisées par l'effritement du pouvoir étatique, par la diversification et la multiplication des belligérants et de leurs motivations, par la confusion entre les acteurs et les victimes de la violence armée, ces « nouvelles conflictualités » (conflits non-internationaux, « guerres asymétriques », « guerres civiles », ou encore « guerre contre le terrorisme ») ne sont en effet pas seulement un défi pour le droit humanitaire, elles le sont également pour le droit des réfugiés et de l'asile.

Ce sont ces différents aspects de la protection des exilés de guerre qu'étudient les auteurs – universitaires et praticiens, juristes et politistes – réunis ici à l'initiative du projet ANR « Refwar ».



Selon le Haut-Commissariat pour les Réfugiés des Nations Unies, le seuil symbolique des 100 millions de personnes contraintes de se déplacer sera atteint à la fin de l'année 2022. La plus grande part se déplace au sein de leur État, mais ce sont malgré tout plus de 30 millions de réfugiés et demandeurs d'asile qui en auront franchi les frontières. La principale cause de ces déplacements est la violence suscitée par les conflits armés. Parmi les premiers pays d'origine, on retrouve, par exemple, depuis plusieurs décennies l'Afghanistan, l'Irak, la Syrie, la Somalie, les Soudans, l'Éthiopie ou encore l'Érythrée et, en son temps, le Sri-Lanka. Sur le continent européen, les Balkans hier et l'Ukraine aujourd'hui illustrent également l'ampleur des mouvements de population que les conflits armés entraînent systématiquement.

Que ce soit en tant qu'États d'origine, États de transit ou États d'accueil, aucune région du monde n'échappe au phénomène. Pour autant, bien que les membres de la communauté internationale s'accordent sur le constat, ils peinent à se coordonner pour satisfaire le besoin de mise à l'abri de ces personnes. Il n'est par ailleurs pas certain que les instruments internationaux et régionaux destinés à leur accorder une protection permettent de correctement appréhender les demandes d'asile présentées par celles et ceux qui fuient les conflits armés qui se sont développés depuis la fin du second conflit mondial et intensifiés à partir des années quatre-vingt-dix. Caractérisées par l'effritement du pouvoir étatique, par la diversification et la multiplication des belligérants et de leurs motivations, par la confusion entre les acteurs et les victimes de la violence armée, ces « nouvelles conflictualités » (conflits non-internationaux, « guerres asymétriques », « guerres civiles », ou encore « guerre contre le terrorisme ») ne sont en effet pas seulement un défi pour le droit humanitaire, elles le sont également pour le droit des réfugiés et de l'asile.

Ce sont ces différents aspects de la protection des exilés de guerre qu'étudient les auteurs – universitaires et praticiens, juristes et politistes – réunis ici à l'initiative du projet ANR « Refwar ».

ISBN 978-2-233-01020-9

36 €

Asile et nouvelles conflictualités

Commande aux Editions A. PEDONE - 13 rue Soufflot - 75005 PARIS, ou par fax :
+33(0)1.46.34.07.60 et sur editions-pedone@orange.fr - **36 € l'ouvrage, pour un envoi par la poste 42 €**

Le montant peut être envoyé par :

 Chèque bancaire Règlement sur facture Carte Visa

N°

Cryptogramme

ISBN 978-2-233-01020-9

Signature :

Nom

Adresse

VillePays