



DES ROUTES SÛRES ET LÉGALES POUR LES SYRIENS EN EXIL

Mars 2015

INTRODUCTION.....	2
BREF APERÇU DE LA CRISE DES RÉFUGIÉS SYRIENS.....	2
1. Situation régionale.....	2
2. Situation en Europe et en Belgique	3
VOIES D'ENTRÉE LÉGALES NON ADAPTÉES À LA SITUATION DES SYRIENS EN EXIL	4
1. Visa de court séjour	4
2. Visa étudiant et de travail.....	6
3. Visa humanitaire.....	6
4. Regroupement familial	7
INSUFFISANCE DE LA RÉINSTALLATION ET DES PROGRAMMES D'ADMISSION HUMANITAIRE	8
QUE FONT LES AUTRES ÉTATS EUROPÉENS ?.....	9
1. Assouplissement des conditions d'octroi des visas et du regroupement familial.....	9
2. Programmes d'admission humanitaire	10
3. Réinstallation.....	10
QUE PEUT FAIRE LA BELGIQUE ?	11
1. Assouplir les conditions d'octroi de visas	11
2. Assouplir les conditions du regroupement familial.....	11
3. Avoir un programme d'accès humanitaire et davantage de réinstallations.....	12
4. Jouer un rôle de pionnier au niveau européen.....	13
CONCLUSION	13

INTRODUCTION

Le conflit armé en Syrie dure depuis 4 ans déjà. Le nombre de personnes fuyant la région dépasse aujourd'hui 3,9 millions, dont plus de la moitié sont des femmes et des enfants. Les besoins humanitaires dans la région sont énormes. Pourtant, il est difficile pour les Syriens en exil de parvenir légalement en Europe pour obtenir la protection à laquelle ils ont droit. Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et l'ex-Commissaire européenne aux Affaires Intérieures, Cecilia Malmström, ont appelé les pays membres de l'Union Européenne (UE) à ouvrir leurs frontières. Malheureusement, un nombre limité d'entre eux semble avoir entendu cet appel et il n'y a toujours pas eu de réaction européenne commune.

Entre 2012 et 2014, la Belgique a débloqué 15,5 millions d'euros pour l'aide humanitaire en Syrie. Cette action est positive, mais la contribution belge reste modeste par rapport à celles de pays tels que les Pays-Bas (46,99 millions d'euros rien qu'en 2014), l'Allemagne (164,31 millions d'euros rien qu'en 2014) et le Royaume Uni (144,73 millions d'euros rien qu'en 2014)¹. Par ailleurs, les Syriens n'ont pas besoin que d'argent. La Belgique accorde une protection aux Syriens qui parviennent jusqu'ici : en 2014, les instances d'asile ont accordé un statut de protection dans près de 97% des dossiers de demande d'asile traités. Mais lorsqu'il s'agit d'aider proactivement les réfugiés syriens à rejoindre la sécurité, notre pays n'a pas encore fait beaucoup d'efforts. Sur les 75 personnes qui auraient dû être réinstallés en 2014, 22 seulement sont arrivées. Il est bien sûr positif que la Belgique ait décidé de doubler le nombre de personnes à réinstaller en 2015 de 150 à 300 et de réserver 225 de ces places à des réfugiés venant de Syrie et d'Irak. Cependant, au vu de la gravité du conflit, la Belgique peut et doit faire plus.

Cette note s'ouvre sur un aperçu de la situation des réfugiés en Syrie et dans la région, ainsi que de la politique des instances d'asile belges concernant les demandeurs d'asile syriens. Nous aborderons ensuite la question des voies d'entrée légales permettant de rejoindre la Belgique, et nous verrons pourquoi elles ne conviennent pas à la situation des réfugiés syriens. Nous nous intéresserons également aux initiatives que d'autres pays membres de l'UE ont prises afin de venir en aide aux réfugiés syriens. Enfin, nous proposerons des actions concrètes que peuvent entreprendre la Belgique et l'UE pour garantir aux Syriens un accès à la protection.

BREF APERÇU DE LA CRISE DES RÉFUGIÉS SYRIENS

1. Situation régionale

Le HCR décrit la crise syrienne comme étant l'une des plus grandes crises de réfugiés de l'histoire récente. Début mars 2015, il dénombrait plus de 3.828.000 réfugiés dans la région autour de la Syrie. La majorité de ces réfugiés se trouve en Turquie (1.622.839 réfugiés), au

¹ Source: Commission européenne, EU Aid Explorer <https://tr-aid.jrc.ec.europa.eu/ThematicMapsAction2.do> (visité le 04/03/2015)

Liban (1.178.617), en Jordanie (624.244), en Irak (242.468) et en Egypte (presque 136.661)². Aucune solution au conflit n'étant en vue, les différents acteurs nationaux et internationaux sur le terrain estiment que ces chiffres continueront à augmenter en 2015.

Parmi ces réfugiés, plus de 400.000 vivent dans des camps de réfugiés et bien plus encore dans des campements informels. Les abris possibles varient des containers aux tentes improvisées et construites par les réfugiés eux-mêmes. 38% des Syriens qui ne vivent pas dans des camps de réfugiés, vivent dans des logements très précaires. Les soins de santé sont extrêmement problématiques, tant pour les réfugiés que pour les communautés d'accueil. Les systèmes nationaux de soins de santé – aussi bien les services de première ligne que les hôpitaux qui se situent aux frontières – sont lourdement surchargés et ne peuvent plus gérer le nombre de demandes. L'accès à l'eau et à des installations sanitaires pose également de gros problèmes, tant pour les réfugiés que pour les communautés d'accueil.

2. Situation en Europe et en Belgique

Un nombre très limité de Syriens est parvenu à atteindre l'Europe : depuis le début du conflit jusqu'à la fin de l'année 2014, les 28 États membres de l'UE, ainsi que la Norvège et la Suisse, ont enregistré ensemble 203.028 demandes d'asile émanant de Syriens. Cela ne représente que 6% des Syriens qui fuient leur pays. 52% d'entre eux ont été accueillis par la Suède et l'Allemagne.

Entre 2011 et fin 2014, la Belgique a enregistré approximativement 4.079 demandes d'asile de Syriens. Près de 97% d'entre eux se sont vus accorder un statut de protection en Belgique par le Commissariat général aux réfugiés et apatrides. Dans 71,6% des cas, il s'agissait du statut de réfugié et dans 25,2% des cas, de la protection subsidiaire.

Entre-temps, le nombre de Syriens tentant d'atteindre l'Europe par la dangereuse traversée de la Mer Méditerranée ne cesse d'augmenter. Les garde-côtes italiens ont secouru 156.362 personnes entre janvier et fin octobre 2014. Environ 11.400 personnes ont encore été sauvées en novembre et décembre dans le cadre de l'opération Triton, financée par l'UE. La plupart d'entre elles venaient de Syrie et d'Érythrée. Beaucoup de réfugiés ont perdu la vie en route. Nous avons aussi connaissance de situations de « push-backs » dans les eaux turques et grecques : des garde-côtes grecs interceptent les bateaux des réfugiés et les repoussent dans les eaux turques. Ces pratiques sont non seulement inhumaines mais également interdites par le droit international humanitaire.

Jusqu'ici, la réponse de l'UE aux catastrophes en Mer Méditerranée se concentre sur la lutte contre le trafic d'êtres humains et la diminution des départs. Peu d'attention est accordée à la véritable origine du problème, à savoir le manque de moyens légaux pour fuir vers l'Europe.³

² Source: UNCHR, Syrian Regional Refugee Response Inter-agency Information Sharing Portal, <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php> (visité le 04/03/2015)

³ Voyez: Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the work of the Task Force Mediterranean, 4 december 2013, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/docs/20131204_communication_on_the_work_of_the_task_force_mediterranean_en.pdf

VOIES D'ENTRÉE LÉGALES NON ADAPTÉES À LA SITUATION DES SYRIENS EN EXIL

Les étrangers qui veulent voyager et séjourner en Belgique ont, pour la plupart, besoin d'un visa. Cette règle vaut également pour les Syriens.

La principale raison d'être des visas est de réguler la migration légale. Les États déterminent par ce biais qui est autorisé à entrer sur leur territoire et pour combien de temps. L'objectif du séjour envisagé détermine les conditions et la procédure d'obtention du visa. Parmi ces conditions, on retrouve le plus souvent des conditions financières. Les États tentent ainsi de s'assurer que l'étranger ne deviendra pas une charge pour leur système social.

Les visas ne sont, en réalité, pas conçus pour les personnes se trouvant dans l'obligation de fuir leur pays. Pour eux, les visas représentent souvent un obstacle sur le chemin vers la protection.

Nous expliquerons pourquoi ci-après, sur base de la législation belge.

Certaines remarques préalables sont importantes :

- concernant le visa de court séjour, qui est valable dans toute l'UE, la législation belge est conçue à partir du droit européen ;
- depuis 1974, la Belgique applique une politique d'« arrêt de la migration ». La loi sur les étrangers du 15 décembre 1980 prévoit donc que l'octroi d'un séjour de plus de 3 mois n'est accordé que dans certains cas et sous certaines conditions.

1. Visa de court séjour

- a) Demande de visa : auprès d'une ambassade belge située dans un pays où le demandeur séjourne légalement

L'étranger peut demander un visa de court séjour auprès d'une ambassade belge située dans son pays d'origine ou dans un pays où il séjourne légalement. Si le pays où il se trouve ne dispose pas d'une ambassade belge, l'ambassade compétente sera la plupart du temps située dans un des pays limitrophes. Et si la demande de visa est faite dans un pays dans lequel le demandeur ne séjourne pas légalement, l'ambassade devra consulter l'Office des Etrangers (OE) avant de pouvoir examiner la demande.

L'ambassade de Belgique en Syrie est fermée depuis le début du conflit. Les Syriens ne peuvent donc introduire de demandes de visa que dans les pays limitrophes et à la condition d'y résider légalement.⁴ Par conséquent, ils doivent mettre en ordre leur droit de séjour dans ce pays limitrophe avant de pouvoir y introduire une demande de visa. A défaut, l'ambassade belge doit consulter l'OE avant de pouvoir traiter leur demande. L'OE se prononce ensuite, comme pour toutes les demandes, sur l'opportunité de délivrer ou de ne pas délivrer le visa.

⁴ Voyez la question parlementaire de Karin Temmerman à la Secrétaire d'État à l'Asile et à la Migration le 1^{er} octobre 2013 - nr. 19564 <http://www.lachambre.be/doc/CCRA/pdf/53/ac819.pdf>

Le degré de violence du conflit syrien transforme cette procédure en un véritable obstacle à la protection. Atteindre les ambassades dans les pays limitrophes est déjà une difficulté en soi, mais à celle-ci s'ajoute la procédure, qui peut prendre un certain temps. Nous avons rencontré, en Belgique, des cas de Syriens dont le visa a été refusé avec comme motivation le fait qu'ils ne résidaient pas légalement dans le pays où ils ont introduit la demande.

b) Condition d'obtention n°1 : démontrer la raison du séjour

Afin d'obtenir un visa de court séjour pour la Belgique, il faut être en mesure de démontrer le but de son voyage : s'agit-il d'un voyage touristique ou d'affaires, d'une visite familiale, d'un événement culturel ou sportif ? Le but du voyage peut être démontré en renseignant, par exemple, l'adresse de l'hôtel réservé, l'entreprise qui invite le voyageur, ou encore la personne à qui celui-ci vient rendre visite.

« Demander l'asile » ou « fuir un conflit » ne font pas partie des raisons valables prévues pour pouvoir solliciter un visa. Certains Syriens tentent donc d'obtenir un visa de court séjour pour venir rendre visite à de la famille. Ils se heurtent alors soit à la condition de séjour légal dans le pays où ils introduisent la demande, comme nous l'avons expliqué ci-dessus, soit à la difficulté de démontrer qu'ils repartiront à l'expiration du visa.

c) Condition d'obtention n°2 : retour dans le pays d'origine à l'expiration du visa

Un visa de court séjour est valable pour une période maximale de trois mois. Lors de la demande de visa, le voyageur doit prouver qu'il a l'intention de quitter effectivement le territoire belge à l'expiration du visa. Par exemple en démontrant qu'un vol de retour a déjà été réservé.

Les personnes en exil peuvent difficilement prédire si la situation dans leur pays sera plus sûre trois mois plus tard. Et la Belgique ne peut pas, une fois qu'ils sont entrés sur son territoire, les forcer à retourner dans un pays en guerre. Mais bien que les Syriens qui parviennent à introduire une demande d'asile en Belgique obtiennent presque toujours un statut de protection, la Belgique peut, techniquement, refuser de leur délivrer un visa. Dans la pratique, nous avons eu connaissance de demandes de visa de Syriens qui ont été refusées sur la base d'un « danger d'établissement » sur le territoire. La question se pose alors de savoir si le fait de refuser de délivrer un visa à un individu fuyant la persécution et la violence – et donc de maintenir les frontières – est conforme aux obligations internationales relatives à la protection des réfugiés.

d) Condition d'obtention n°3 : moyens de subsistance suffisants

La Belgique veut s'assurer que la présence d'étrangers ne constitue pas une charge pour son système social. Par conséquent, ceux-ci doivent être en mesure de prouver qu'ils disposent des ressources suffisantes pour couvrir leur séjour (hébergement, frais médicaux éventuels...) et leur voyage de retour. Leurs famille ou amis peuvent cependant déclarer qu'ils prennent tous ces frais à leur charge. Malheureusement, peu de Syriens en exil disposent de ces ressources ou de connaissances belges susceptibles de les prendre en charge. Et même s'ils peuvent prouver qu'ils en disposent, ils se heurtent aux différents obstacles précités.

2. Visa étudiant et de travail

Des visas de plus de trois mois sont accordés aux étudiants et travailleurs étrangers dans des conditions strictes. En effet, la règle selon laquelle la demande doit être introduite à partir du pays d'origine ou du pays de séjour légal vaut également pour eux. En outre, les travailleurs étrangers doivent obtenir un permis de travail avant de pouvoir demander un visa. Pour ce faire, le futur employeur doit demander un permis de travail pour l'employé et démontrer que personne d'autre en Belgique ou sur le territoire de l'UE ne peut accomplir le travail attendu. Les étudiants, quant à eux, doivent montrer qu'ils sont inscrits dans un programme particulier et qu'ils disposent de ressources suffisantes.

Les deux procédures précitées nécessitent une certaine préparation. Il s'agit ici de migration choisie. Dans la pratique, s'il est en général très difficile d'obtenir un visa de travail, cela devient impossible quand on vient d'un pays en guerre.

Certains Syriens tentent d'atteindre la Belgique par le biais d'un visa étudiant, même s'ils ne viennent pas dans notre pays pour étudier, mais plutôt pour y être en sécurité. Cela signifie qu'il leur faut mentir sur le but de leur voyage et sur leur situation. Afin de protéger leur vie, ils sont obligés de commettre une fraude. Et cela peut se retourner contre eux une fois arrivés, lorsqu'ils entament une procédure d'asile ou de séjour. La fraude peut en effet être une raison de refuser ou de retirer un permis de séjour.

3. Visa humanitaire

Dans des situations particulières et pour des raisons humanitaires, un étranger peut demander un visa humanitaire pour venir en Belgique. Cette possibilité n'est pas inscrite dans la loi en tant que telle mais tombe sous la compétence générale du Ministre compétent et de son administration, l'OE, qui peut décider d'accorder une autorisation de séjour de plus de trois mois⁵. Les autorités ont donc une large marge d'appréciation dans le choix d'accorder ou non ce visa, considéré comme une faveur et non comme un droit.

En outre, la législation européenne concernant les visas, définie dans le Code frontières Schengen et le Code des visas, prévoit d'ailleurs expressément la possibilité pour les États membres de déroger aux normes communes concernant les visas de court séjour pour des raisons humanitaires.⁶ Dans de tels cas, le visa délivré n'est valable qu'afin d'avoir accès au territoire du pays membre qui a accordé le visa. Cette législation est directement applicable en droit belge. Aucune transposition ou modification de loi n'est donc nécessaire à l'application de cette exception humanitaire.

L'OE accorde très exceptionnellement ce visa à des personnes ayant déjà un lien avec la Belgique. Dans la pratique, il s'agit principalement : des personnes étrangères majeures restées seules dans leur pays d'origine et encore complètement dépendantes de leur famille qui

⁵ Article 9 de la loi du 15 décembre 1980.

⁶ Article 5, §4, c) du Code des frontières Schengen (562/2006/EG) en article 25 § 1, a), i) du Code des visas (810/2009/EG).

séjourne légalement en Belgique ; des enfants sans parents dont le tuteur légal séjourne légalement en Belgique ; des enfants non biologiques d'un parent qui séjourne en Belgique ; ou encore des étrangers ayant des liens particuliers avec un Belge ou avec un ressortissant étranger séjournant légalement en Belgique.

Les Syriens tentent, par cette procédure, de faire venir en Belgique des membres de leur famille qui ne remplissent pas les conditions du regroupement familial (voir ci-dessous). Mais nous constatons régulièrement que c'est loin d'être évident. En effet, l'OE exige entre autres que les Syriens prouvent la situation précaire de leur famille. La situation en Syrie joue dans l'évaluation, mais elle ne constitue pas, selon l'OE, une raison suffisante pour octroyer un visa humanitaire. L'OE estime que les membres de la famille peuvent tout à fait se mettre en sécurité dans les pays voisins de la Syrie. Ils doivent également pouvoir démontrer qu'ils sont dépendants, financièrement et affectivement, du membre de leur famille qui se trouve en Belgique. De manière générale, l'OE évalue les demandes de façon très stricte et les chances de réussites sont minimales. De plus, l'OE ne traite pas ce genre de dossier en priorité et les temps d'attente sont de 12 mois ou plus. Cette procédure n'est pas adaptée à la situation de personnes qui fuient la guerre et la violence. Nous avons appris par l'OE qu'au total, 24 visas humanitaires ont été octroyés à des Syriens en 2014. Les chiffres relatifs au nombre de demandes ne sont pas disponibles, mais ces statistiques montrent bien le caractère exceptionnel de l'octroi du visa humanitaire.

Un obstacle supplémentaire, depuis mars 2015, est que chaque adulte qui introduit une demande de visa sur base de l'article 9 de la loi sur les étrangers doit payer un montant de 215€. Ceci concerne donc également ceux qui demandent un visa humanitaire. Il s'agit d'un montant très élevé, d'autant plus que, même en payant, les demandeurs n'ont aucune garantie de recevoir leur visa.

4. Regroupement familial

Les membres de la famille de Belges ou d'étrangers résidant légalement en Belgique peuvent demander un visa de regroupement familial. Seul le conjoint ou partenaire, les enfants mineurs et les parents d'enfants mineurs sont admissibles.⁷ Les frères, sœurs, oncles, tantes, nièces, neveux ou grands-parents ne peuvent donc pas bénéficier de ce régime.

La procédure est très bureaucratique et coûteuse. Les membres de la famille doivent pouvoir démontrer leur lien de sang ou de mariage avec leur famille en Belgique. Ils doivent également présenter un passeport, un acte de naissance légalisé et traduit et/ou un certificat de mariage, des extraits de leur casier judiciaire, un certificat médical... Or la collecte de tous ces documents est souvent impossible pour les personnes qui fuient un pays en guerre. Le visa lui-même coûte 180 euros, auxquels s'ajoutent les frais de 200 euros (par personne prélevée) des tests ADN qui peuvent être nécessaires pour prouver le lien familial. Il faut également ajouter à ces montants le prix du billet d'avion, les coûts liés à la légalisation et à la recherche de documents, les voyages

⁷ En ce qui concerne les parents des enfants mineurs d'âge, différentes règles prévalent en fonction de la nationalité des enfants : les parents d'enfants étrangers non européens (par exemple, des Syriens) sont seulement pris en compte si le mineur est un réfugié reconnu ou s'il bénéficie de la protection subsidiaire, et cela s'il est arrivé en tant que mineur étranger non accompagné (MENA).

aller-retour vers les ambassades... Il est donc extrêmement difficile d'introduire une demande en bonne et due forme.

Les membres de la famille résidant en Belgique doivent également démontrer qu'ils disposent de ressources et d'un logement suffisants pour veiller aux besoins de celui qui arrive. Les réfugiés et les personnes bénéficiaires de la protection subsidiaire ne doivent cependant pas prouver cela lorsque la demande est introduite dans la première année qui suit l'obtention de leur statut. Cependant, en raison du coût élevé de la demande de regroupement familial, les familles n'ont souvent pas la possibilité de l'introduire la même année.

Actuellement, l'OE traite les demandes de regroupement familial des Syriens rapidement et en priorité. Les documents requis, tels que les actes de naissance, doivent en principe être légalisés. Mais pour les membres de la famille de réfugiés ou de bénéficiaires de la protection subsidiaire, l'OE fait preuve d'une certaine flexibilité. Cependant, la procédure de regroupement familial reste inadaptée à la situation des personnes ayant dû fuir rapidement un conflit ou qui doivent s'échapper d'une situation humanitaire très précaire dans un pays limitrophe. Les membres de la famille ne faisant pas partie de la famille nucléaire ne sont pas pris en compte. Les frais liés à l'introduction de la demande constituent aussi un obstacle majeur. Les conditions de ressources et de logement suffisants, appliquées aux membres de la famille de réfugiés et de protégés subsidiaires qui introduisent la demande plus d'un an après la reconnaissance de leur statut, mettent souvent à mal le droit au regroupement familial. Ce problème se pose notamment aux Syriens qui avaient obtenu protection en Belgique avant le conflit ou à ceux qui sont devenus belges depuis lors.

INSUFFISANCE DE LA RÉINSTALLATION ET DES PROGRAMMES D'ADMISSION HUMANITAIRE

La réinstallation permet à un pays comme la Belgique d'inviter sur son territoire des réfugiés qui ont fui vers un autre pays que le leur mais n'y ont pas trouvé de protection suffisante. La Belgique peut ainsi inviter des Syriens bloqués dans des pays limitrophes de la Syrie où ils doivent vivre dans des conditions indignes. La réinstallation est aussi un moyen de se montrer solidaire vis-à-vis des pays qui accueillent le plus de réfugiés.

Le HCR considère la réinstallation comme une des trois solutions durables pour les réfugiés, à côté du retour dans le pays d'origine et de l'intégration dans le premier pays d'asile. Il estime que, dans le monde, 960.000 personnes ont besoin de réinstallation, ce qui représente une augmentation de 37% par rapport à 2014 (691.000 personnes environ). Ceci s'explique par le fait qu'à présent, ce chiffre comprend également les Syriens ayant besoin de réinstallation. En 2015, le HCR demande des places de réinstallation pour 126.667 personnes. Mais il demande aussi 100.000 places supplémentaires pour les Syriens pour la période 2015-2016. Les pays doivent donc proposer ces places en plus des places déjà proposées, via la réinstallation ou d'autres formes d'admission humanitaire.

Tout comme la réinstallation, l'admission humanitaire est une sorte d'invitation aux personnes qui fuient un conflit. Mais, à la différence de la réinstallation, l'admission humanitaire ne concerne pas nécessairement des personnes déjà reconnues réfugiées et n'est pas envisagée comme une solution durable. Il s'agit plutôt d'une solution d'urgence humanitaire visant à sortir

rapidement des personnes d'un conflit ou d'une situation inhumaine. Pour l'instant, seules l'Allemagne et, dans un moindre mesure, la France et l'Autriche ont démarré un tel programme.

En 2013, la Belgique s'est lancée dans la réinstallation de manière structurelle. Dans le quota de 2014, 75 places ont été réservées pour des Syriens. A ce jour, seuls 22 d'entre eux sont arrivés en Belgique. Le reste arrivera avec le quota de 2015. Pour 2015, les autorités avaient à l'origine établi un quota de 150 places. Le gouvernement a ensuite décidé de doubler ce quota et de passer à 300 places, dont 225 sont réservées pour des Syriens et des Irakiens. Ces étapes sont bien sûr très positives. Mais au regard des besoins de réinstallation des Syriens et des réfugiés dans le monde tel qu'estimé par le HCR, l'engagement belge reste maigre. La Belgique peut et doit faire plus.

QUE FONT LES AUTRES ÉTATS EUROPÉENS ?

1. Assouplissement des conditions d'octroi des visas et du regroupement familial

La **Suisse** a assoupli les conditions d'octroi de visas pour les membres de la famille de Syriens de septembre à novembre 2013. Pendant cette période, le pays a octroyé des visas aux Syriens qui, de manière convaincante, ont pu prouver qu'ils étaient de la famille de Syriens séjournant déjà en Suisse. Ceci a également été possible pour des personnes ne pouvant pas produire de certificat d'état civil. Les conditions de ressources suffisantes et de garantie de retour après expiration du visa n'étaient plus d'application. Les frères, les sœurs, les grands-parents, les petits-enfants et les enfants majeurs étaient concernés. 4700 visas ont été octroyés dans le cadre de ce programme⁸.

Depuis, le pays a retiré cette mesure. La raison invoquée par les autorités suisses est que la plupart des Syriens concernés et devant urgemment quitter la Syrie avait déjà introduit une demande. En outre, les ambassades ne pouvaient plus faire face à la charge de travail et il y avait donc des délais d'attente trop longs.⁹ Aujourd'hui, les conditions strictes sont à nouveau d'application.

L'exemple suisse montre qu'une approche européenne est nécessaire. Si un seul État européen assoupli sa politique de visa, cet État fera face à une plus grande pression. La responsabilité et la charge de travail peuvent être mieux réparties entre tous les États européens. Pour cela, il faut de la volonté politique et de la coordination.

Depuis 2013, la **France** a octroyé 1400 visas humanitaires à des Syriens (principalement chrétiens) pour leur permettre de rejoindre la France en sécurité et d'y demander l'asile¹⁰.

⁸ Voir <http://www.resettlement.eu/news/crisis-syria> (visité le 13/03/2015)

⁹ <http://www.ecre.org/component/content/article/70-weekly-bulletin-articles/521-swiss-government-reinstates-restrictions-for-non-core-relatives-in-syria-to-join-family-in-switzerland.html>

¹⁰ Voir <http://www.resettlement.eu/news/crisis-syria> (visité le 13/03/2015)

2. Programmes d'admission humanitaire

En mars 2013, le gouvernement allemand a annoncé qu'il donnerait un accès humanitaire en **Allemagne** à 5.000 Syriens dans le cadre du *Humanitarian Assistance Programme*.¹¹ En décembre 2013, le quota est monté à 10.000. Entre-temps, les autorités ont encore augmenté le quota, qui est passé à 20.000 places. Le HCR sélectionne les Syriens qui ont fui vers le Liban et leur voyage vers l'Allemagne est pris en charge. En Allemagne, ils peuvent être accueillis en premier lieu dans un centre d'accueil. Après deux semaines, ils déménagent vers des logements individuels ou de petits centres répartis sur tout le territoire.

Les Syriens reçoivent un titre de séjour provisoire de deux ans qui peut être prolongé si la situation en Syrie ne s'améliore pas. Là est la différence avec la réinstallation : il ne s'agit pas de réfugiés reconnus bénéficiant d'un séjour illimité en Allemagne. Mais les Syriens arrivant en Allemagne par ce biais peuvent bien entendu, une fois qu'ils y sont, demander l'asile selon la procédure habituelle et, le cas échéant, obtenir le statut de réfugié ou la protection subsidiaire.

D'autres pays européens ont mis en place, dans une moindre mesure, des programmes d'admission humanitaire :

- **Autriche** : 1500 places offertes depuis 2013 ;
- **France** : 1000 places offertes depuis 2013 (réinstallation et admission humanitaire confondues) ;
- **Irlande** : 111 réfugiés invités¹².

3. Réinstallation

A l'origine, le HCR avait appelé tous les États à offrir, ensemble, 30.000 places avant fin 2014, via la réinstallation, l'admission humanitaire ou d'autres programmes. Cet objectif a entre-temps été atteint, grâce à des efforts mondiaux. Mais la fin du conflit syrien n'étant pas en vue, le HCR demande 100.000 places supplémentaires pour 2015 et 2016. Ces places devraient de préférence être offertes en plus des quotas de réinstallation déjà établis, afin que la réinstallation soit toujours ouverte aux réfugiés non-Syriens.

Depuis 2013, au total, 57.878 places ont été offertes. Les États-Unis offrent traditionnellement le plus grand nombre de places de réinstallation dans le monde. Pour les Syriens, les USA ont proposé au HCR un quota ouvert.

Les États européens suivants ont également offert des places pour les Syriens (les chiffres font référence au nombre total de places offertes depuis 2013): le **Danemark** (400), l'**Espagne** (130), la **Finlande** (850), la **France** (1000, réinstallation et admission humanitaire confondues), la **Hongrie** (30), l'**Irlande** (310 d'ici 2016), le **Liechtenstein** (25), le **Luxembourg** (60), la **Norvège** (2.500), les **Pays-Bas** (500), le **Royaume Uni** (90 dans le cadre d'un programme pour réfugiés vulnérables), la **Suède** (2.700) et la **Suisse** (500).

¹¹ Pour plus de détails sur la procédure d'admission humanitaire en Allemagne, voyez : http://www.unhcr.de/fileadmin/user_upload/dokumente/02_unhcr/thap2013e.pdf

¹² Voir <http://www.resettlement.eu/news/crisis-syria> (visité le 13/03/2015)

QUE PEUT FAIRE LA BELGIQUE ?

Le HCR appelle tous les États à envisager des pistes concrètes pour faire preuve de solidarité avec les réfugiés syriens et avec les pays voisins de la Syrie.¹³ Le HCR parle ici d'assouplissement des conditions de visa, de prolongation de la durée de validité des visas déjà octroyés et de procédure de regroupement familial plus flexible. Une approche coordonnée au niveau européen est fortement encouragée car elle s'avère nécessaire. En même temps, la Belgique ne doit pas attendre une action européenne pour agir elle-même.

Ci-dessous, les actions que la Belgique doit entreprendre au plus vite :

1. Assouplir les conditions d'octroi de visas

Nous appelons les autorités belges à :

- accorder la **priorité** au traitement des demandes de visas de Syriens ;
- accorder des visas aux Syriens même s'ils ne résident pas légalement dans le pays où ils introduisent la demande ;
- **appliquer avec souplesse les conditions de visa de court séjour** : ne pas refuser de visas aux Syriens qui ne peuvent pas apporter la preuve de ressources suffisantes ou garantir leur retour après échéance du visa. Dans ce cas, la Belgique peut aussi délivrer un **visa humanitaire** ;
- **avoir recours au visa humanitaire** : la loi sur les étrangers du 15 décembre 1980 et le droit de l'UE donnent une grande marge d'appréciation aux autorités compétentes. Cette autorité peut donc décider que la situation humanitaire en Syrie est une raison suffisante pour délivrer un visa. Ceci ne nécessite pas de modification législative.

Ces mesures doivent **au moins** être prises **pour les Syriens ayant des liens (familiaux) avec la Belgique**. Le visa humanitaire peut permettre de faire venir en Belgique des personnes n'entrant pas en considération pour le regroupement familial. Les liens familiaux doivent être interprétés de manière large et ne peuvent pas se limiter à la famille nucléaire. Les frères, les sœurs, les grands-parents, les oncles, les tantes... doivent aussi entrer en considération.

2. Assouplir les conditions du regroupement familial

La Belgique a fait quelques pas vers l'assouplissement et la simplification du regroupement familial pour les Syriens. Les mesures suivantes sont néanmoins nécessaires et urgentes :

- **délivrer des visas de regroupement familial** aux membres de la famille de Syriens bénéficiant de la protection subsidiaire et qui, jusqu'à l'arrêt de la Cour Constitutionnelle de septembre 2013, n'ont pas pu bénéficier du regroupement

¹³ UNHCR, International Protection Considerations with regard to people fleeing the Syrian Arab Republic, Update II, 22 octobre 2013, <http://www.refworld.org/docid/5265184f4.html>

familial ;

- **permettre des exceptions** à l'exigence de ressources et de logement suffisants pour les membres de la famille de Syriens reconnus réfugiés ou bénéficiaires de la protection subsidiaire qui introduisent la demande plus d'un an après l'obtention de cette protection ou leur délivrer un visa humanitaire ;
- **permettre des exceptions** à l'exigence de ressources et de logement suffisants pour les membres syriens de la famille de Belges ou leur délivrer un visa humanitaire.

3. Avoir un programme d'accès humanitaire et davantage de réinstallations

En assouplissant les procédures de visa et de regroupement familial, la Belgique offrirait à des personnes qui peuvent fuir le conflit syrien par elles-mêmes des voies légales pour le faire. Mais de nombreux **réfugiés syriens** sont trop vulnérables pour arriver par eux-mêmes. La Belgique peut aider ces personnes et les **faire venir, proactivement, en Belgique**.

Nous appelons les autorités belges à :

- **mettre en place un programme d'accès humanitaire**, à l'instar de l'Allemagne. Une fois en Belgique, ces personnes pourraient introduire une demande de protection selon la procédure habituelle afin que les instances d'asile déterminent si elles entrent en ligne de compte pour le statut de réfugié ou la protection subsidiaire ;
- **inviter des Syriens dans le cadre de la réinstallation** durable. Si la Belgique veut vraiment aider les réfugiés syriens et les pays voisins de la Syrie, elle peut faire plus que doubler son quota annuel. De manière générale, nous croyons que la Belgique peut se permettre un quota de 500 réfugiés par an, indépendamment de la crise syrienne. Il y a donc certainement une marge de manœuvre pour revoir le quota à la hausse dans les années qui viennent.

Le faible taux d'occupation actuel du réseau d'accueil des demandeurs d'asile rend cette mesure tout à fait réalisable.

Ce ne serait en outre pas la première fois que notre pays participe à un programme d'admission humanitaire. Pendant la crise au Kosovo, en 1999, la Belgique a fait venir 1.220 Kosovars. À l'époque, le statut de protection subsidiaire n'existait pas encore et ces personnes ont obtenu un titre de séjour spécial provisoire.

Une crise de réfugiés de l'ampleur de la crise syrienne demande, comme celle du Kosovo en 1999, de faire des efforts supplémentaires et de prendre des mesures exceptionnelles. Tenant compte de l'expérience kosovare et sachant que l'Allemagne accueille 20.000 Syriens, la Belgique doit pouvoir accueillir 2700 Syriens, chiffre qui reste bien modeste au regard du nombre de réfugiés dans la région. À titre de comparaison : un pays comme le Liban, trois fois plus petit que la Belgique et avec une population d'un peu plus de quatre millions de personnes, accueille plus d'un million de Syriens.

4. Jouer un rôle de pionnier au niveau européen

Une approche coordonnée de la crise des réfugiés syriens est nécessaire au niveau européen. La Belgique doit jouer ici un **rôle moteur** et **exiger des actions concrètes**, telles qu'une **stratégie commune de protection des Syriens, en relation avec les visas humanitaires, des programmes d'admission humanitaires et la réinstallation**. Une action coordonnée aura plus de résultat que quelques actions isolées de la part de quelques États membres, ce qui ne veut pas dire que ces États peuvent reporter ces actions en attendant une action concertée de l'Europe. L'urgence de la situation ne permet pas d'attendre.

Le Ministre ou Secrétaire d'État compétent devrait aussi, de manière concrète, faire rapport au Parlement des positions tenues au sein du Conseil européen.

CONCLUSION

Après 4 ans de guerre en Syrie et près de 3,9 millions de réfugiés, il est grand temps d'agir. Il ne suffit pas de dire que nous protégeons les Syriens qui arrivent ici et que nous en réinstallons 300. Il est en effet hypocrite d'exprimer sa tristesse pour les nombreux réfugiés, parmi lesquels des Syriens, qui se noient au large de Lampedusa dans une tentative désespérée de trouver une protection et, en même temps, de maintenir les frontières fermées.

Les réfugiés n'arrivent simplement pas chez nous. La Belgique a une longue tradition de protection des personnes en exil. Si nous voulons honorer cette tradition, nous devons agir, maintenant, pour les réfugiés syriens.