

I. Edito

La Belgique doit d'urgence faciliter l'accès à son territoire aux réfugiés Syriens !

Le conflit en Syrie perdure depuis plusieurs années et reste toujours aussi meurtrier. Face à l'hécatombe et au nombre de déplacés, l'Union européenne et l'UNHCR appellent à plus de solidarité envers le peuple syrien. La Belgique vient, par l'intermédiaire de son ministre de la coopération, Alexander de Croo, d'annoncer une aide de 20 millions d'euros. Cependant, au-delà de l'aide humanitaire sur place et dans les pays limitrophes, la solidarité des Européens et, en particulier, de la Belgique, devrait également consister à accueillir plus de réfugiés en provenance de ce pays.

En effet, depuis le début du conflit, plus de 11,5 millions de personnes ont été contraintes de fuir, près de 4 millions d'entre elles trouvant refuge dans les pays voisins, ce qui induit une énorme pression sur ces pays. Or, seuls 3% des déplacés ont pu atteindre l'Union européenne et y demander la protection internationale¹. Du côté de la Belgique, on se félicite d'avoir un taux de protection de 80 % des Syriens. On peut cependant se demander ce qui justifie le rejet de 20% des candidats, au vu du contexte. En outre, on constate que le nombre de demandeurs syriens en Belgique est relativement faible, soit environ 2.200 demandes d'asile de Syriens depuis le début du conflit².

L'UNHCR, la Commissaire européenne aux affaires intérieures, Cecilia Malmström, et plusieurs ONGs ont appelé l'UE et ses Etats membres à ouvrir leurs frontières et à trouver des solutions pour répondre à cette crise sans précédent.

Alors que chaque année, des milliers de personnes tentent de rejoindre l'UE par des voies détournées, beaucoup y laissant leur vie, il s'agit de développer des moyens légaux qui permettent aux personnes qui fuient un conflit d'atteindre le territoire de l'UE en toute sécurité. Cela permettrait de réduire le nombre de pertes dans les eaux méditerranéennes, de lutter contre les abus des passeurs, et d'assurer une réelle protection des demandeurs d'asile et l'effectivité de la Convention de Genève.

Les moyens légaux actuels sont peu nombreux pour garantir l'accès au territoire de l'Union. Les programmes de réinstallation de réfugiés ne sont accessibles qu'à un petit nombre d'élus. Pour toute immigration en provenance de la majorité des pays tiers, la possession d'un visa reste le préalable nécessaire. Or, l'obtention de ce dernier implique des procédures et démarches longues et coûteuses, complètement inadaptées à des personnes fuyant des persécutions. Des difficultés pratiques (accès à une ambassade, exigence d'un séjour légal dans le pays où la demande est introduite,...) s'ajoutent aux conditions souvent très strictes mises à l'obtention du visa. Même s'il n'existe pas de visa « d'asile », les procédures existantes devraient, au minimum, être assouplies, afin de faire face à cette catastrophe humanitaire de grande ampleur³.

Ainsi, le visa Schengen pourrait être utilisé pour permettre aux Syriens d'accéder au territoire belge. Ce visa de court séjour permet l'accès au territoire de l'Union pour un séjour de 3 mois maximum. Les conditions et la procédure sont régies par la réglementation européenne.

Au-delà des problèmes pratiques déjà évoqués, plusieurs conditions de fond posent problème. C'est le cas de la preuve de ressources suffisantes pour couvrir les frais de voyage, de séjour et de retour, la preuve d'une couverture médicale, ou encore les garanties à apporter quant à l'intention de retour au pays d'origine à l'issue du visa. Il semble que la Belgique soit l'un des pays européens les plus stricts dans la délivrance de ces visas⁴. Cependant, le Code frontières Schengen et le Code des visas prévoient la possibilité pour les États membres de déroger aux normes communes concernant les visas de court séjour pour des raisons humanitaires⁵. Dans ce cas, le visa n'est délivré que pour permettre au ressortissant de pays tiers d'avoir

1 Collectif d'ONG (11.11.11, le CNCD-11.11.11, ACW, Amnesty International, Broederlijk Delen, Caritas International, le CBAR, le CIRÉ, Médecins du Monde, le MOC, Oxfam Solidarité, Pax Christi Vlaanderen et Vluchtelingenwerk Vlaanderen), *Ouvrons les frontières aux Syriens en*

Exil, note de mars 2014, en ligne sur <http://www.cire.be/thematiques/asile-et-protection/1192-syrie-la-belgique-peut-et-doit-faire-plus>

2 *Ibid.*

3 Le FRA liste toute une série de moyens légaux possibles, dont nous repreneons les principaux. *Legal entry channels to the EU for persons in need of international protection: a toolbox*, FRA Focus, 2/2015.

4 G. BEAUDU, Le code communautaire des visas, trois ans d'application, *Rev. Dr. Etr.*, n°174, 2013, pp. 409-423.

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

accès au territoire de l'État ayant octroyé le visa. La France a fait usage de cette possibilité, et a délivré environ 1400 « visas d'asile » permettant aux personnes concernées d'accéder au territoire français pour y introduire une demande d'asile. La Belgique pourrait appliquer cette exception humanitaire aux ressortissants Syriens.

D'autre part, la loi sur le séjour prévoit que le ministre peut autoriser un étranger au séjour dans le cadre de sa compétence discrétionnaire⁶. C'est sur ce fondement que des visas humanitaires (visa D) peuvent être octroyés au cas par cas. De nouveau, les mêmes difficultés pratiques se posent, et l'octroi de ces visas est assez exceptionnel.

Pourtant, ce cadre légal existant pourrait facilement être utilisé pour permettre l'accès au territoire aux Syriens qui le demandent. Elargi à des catégories définies de personnes, cela permettrait même à la Belgique de répondre positivement à la demande de l'UNHCR de mettre en place des programmes d'admission humanitaire. Des programmes de ce type ont été mis sur pied en Allemagne, en France, en Irlande et en Autriche⁷. En Allemagne, 20.000 Syriens ont été accueillis dans le cadre du *Humanitarian Assistance Programme*. Ils reçoivent un titre de séjour provisoire qui peut être prolongé sur base de l'évolution de la situation en Syrie. Ils ne bénéficient pas d'emblée d'un séjour illimité en Allemagne, mais peuvent bien entendu demander l'asile une fois sur le territoire.

Un tel programme pourrait également pallier les restrictions drastiques imposées en matière de regroupement familial. En effet, actuellement, les bénéficiaires du regroupement familial se limitent à la famille nucléaire de sorte que de nombreux membres de famille de Syriens reconnus réfugiés en Belgique ou devenus belges se trouvent encore bloqués en Syrie ou dans les pays limitrophes. La Belgique pourrait, par exemple, décider d'accorder une autorisation provisoire de séjour à ces membres de famille (ascendant, frère, sœur, enfant majeur, etc.) qui ne sont pas visés par le regroupement familial. La Suisse a ainsi étendu la procédure de regroupement familial aux Syriens de façon temporaire entre septembre et novembre 2013 (4700 visas ont été délivrés à des membres de famille dans ce cadre).

Il nous semble par ailleurs souhaitable que l'administration assouplisse également son interprétation actuelle des conditions du regroupement familial. En effet, de nombreux membres de famille ne peuvent rejoindre la Belgique à défaut pour le regroupant de satisfaire aux conditions de ressources ou de logement suffisants, telles qu'interprétées par l'administration⁸. Au vu de la situation générale, et des décisions de suspension de refus de visa prises par le CCE sur base des articles 3 et 8 de la convention européenne des droits de l'homme⁹, l'administration belge devrait faire preuve de plus de souplesse. C'est d'ailleurs en ce sens que s'est prononcée la Cour EDH dans les arrêts *Mugenzi c. France* et *Tanda-Muzing c. France* en juillet 2014¹⁰.

Reste les programmes de réinstallation. L'UNHCR a appelé les États à fournir 100.000 places de plus en 2015 et 2016. A ce jour, 84.717 places de réinstallation et d'autres formes d'admissions aux réfugiés de Syrie ont été offertes dans le monde¹¹. Les Etats-Unis offrent traditionnellement le plus grand nombre de places de réinstallation. Pour les Syriens, les USA ont proposé au HCR un quota ouvert. En Europe, les efforts les plus importants ont été fournis par la Suède (2.700 places de réinstallation) et la Norvège (2.500 places). En 2014, la Belgique a procédé à la réinstallation de 75 réfugiés Syriens. Elle s'est engagée à réinstaller 225 Syriens en 2015¹². Cela reste bien peu en comparaison des efforts fournis par d'autres États...

⁶ Article 9 de la loi du 15 décembre 1980.

⁷ Selon l'UNHCR, de tels programmes ont également été mis en place notamment au Brésil, en Argentine et en Australie. Voir la note *Resettlement and Other Forms of Admission for Syrian Refugees*, 12 mars 2015, disponible sur <http://www.unhcr.org/52b2febafc5.html>

⁸ La condition de disposer de revenus stables, réguliers et suffisants imposée au regroupant dans la loi en matière de regroupement familial est interprétée par l'administration de façon extrêmement stricte. Selon la loi, la condition de disposer de ressources suffisantes est réputée remplie lorsque les moyens sont au moins équivalents à 120% du RIS. La loi établit donc une présomption, qui peut être renversée. L'administration doit procéder à une évaluation *in concreto* de la situation de la famille, et doit déterminer quels moyens sont nécessaires pour garantir que la famille ne tombera pas à charge des pouvoirs publics. En pratique, il n'est pas procédé à cette évaluation. Dans le même sens, des revenus tirés d'une activité indépendante, de contrats intérimaires, ou saisonniers, ou encore de CDD ne sont pas pris en considération par l'administration, à défaut de pouvoir démontrer qu'il s'agit de revenus stables et réguliers. Enfin, des revenus tirés de contrats « article 60 » ne sont pas pris en considération car considérés comme une forme d'aide sociale.

⁹ Voir notamment CCE, 131.930, 23 octobre 2014, *Rev. Dr. Etr.*, n°180, 2014, p. 614, CCE, 132.877, 6 novembre 2014, inédit.

¹⁰ Cour EDH, 10 juillet 2014, *Mugenzi c. France* (requête n°52701/09), et *Tanda-Muzing c. France* (requête n°2260/10). Voir à ce sujet notre édito, *Souplesse, célérité et efficacité : des garanties procédurales en matière de droit à vivre en famille I*, Newsletter

n°101, septembre 2014, en ligne sur <http://www.adde.be/publications/newsletter/newsletters-precedentes>

¹¹ Voir la note *Resettlement and Other Forms of Admission for Syrian Refugees*, 12 mars 2015, disponible sur <http://www.unhcr.org/52b2febafc5.html>

¹² <http://www.unhcr.be/fr/accueil/artikel/5be0cb1f789880a15c5f92b6ab25c4af/la-belgique-reinstallera-225-refug.html>

Il est temps de s'impliquer en faveur de ces déplacés et de se montrer plus solidaire. Un collectif d'ONG a rédigé un appel en ce sens en mars 2014, actualisé en mars 2015, qui passe en revue les possibilités légales d'accès au territoire¹³. Un groupe de citoyens nommé « Solidarité Syrie - un visa, une vie » vient de se mettre en place pour soutenir des Syriens qui tentent d'accéder au territoire¹⁴.

La Belgique a la possibilité de faire plus ! Assouplir les conditions du visa de court séjour, et du visa de regroupement familial, recourir au visa humanitaire, accueillir plus de personnes dans le cadre de programmes de réinstallation ou de programmes d'admission humanitaire. Les possibilités existent, il ne manque que la volonté politique de s'engager !

Marie-Belle Hiernaux, *juriste ADDE asbl*

mariebelle.hiernaux@adde.be

¹³ Collectif d'ONG (11.11.11, le CNCD-11.11.11, ACW, Amnesty International, Broederlijk Delen, Caritas International, le CBAR, le CIRÉ, Médecins du Monde, le MOC, Oxfam Solidarité, Pax Christi Vlaanderen et Vluchtelingenwerk Vlaanderen), *Des routes sûres et légales pour les Syriens en exil*, mars 2015, en ligne sur <http://www.cire.be/thematiques/asile-et-protection/1620-syriens-en-exil-a-quand-un-acces-sur-et-legal-a-l-europe>

¹⁴ https://www.facebook.com/Syrieunvisaunevie?ref=br_rs