



Position relative aux voies d'accès sûres et légales

I INTRODUCTION

1. La Représentation régionale du HCR remercie la Chambre des Représentants du Royaume de Belgique pour son invitation à soumettre sa position dans le contexte de la série d'auditions sur les visas humanitaires de la Commission de l'Intérieur, des Affaires générales et de la Fonction publique des 29 janvier et 5 février 2019. Le HCR coopère volontiers et sur une base volontaire à cette demande, sans préjudice de ses privilèges et immunités, qui sont réservés par la présente.

2. En sa qualité d'Agence des Nations Unies à laquelle l'Assemblée Générale des Nations Unies a confié le mandat d'assumer la protection internationale des réfugiés et à rechercher des solutions permanentes aux problèmes des réfugiés en coopération avec les gouvernements¹, le HCR porte un intérêt aux lois et politiques portant sur l'asile ainsi qu'à la recherche de solutions durables pour les réfugiés. En vertu de son Statut, le HCR accomplit son mandat notamment « [e]n poursuivant la conclusion et la ratification des conventions internationales pour la protection des réfugiés, en surveillant leur application et en y proposant des modifications »². Ce rôle de supervision du HCR est réaffirmé par l'Article 35 de la Convention de 1951 et par l'Article II du Protocole de 1967 relatifs au statut de réfugié (ci-après qualifiés ensemble la Convention de 1951).³ Il est aussi inscrit dans le Droit européen, y compris par voie de référence générale à la Convention de 1951 en l'Article 78(1) du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après TFUE).⁴ Le HCR exerce aussi son rôle de supervision notamment en publiant des lignes directrices pour l'interprétation des dispositions de la Convention de 1951⁵ et en formulant des commentaires sur des propositions de loi et de politique touchant à la protection et aux solutions durables des personnes relevant de sa compétence.

3. Le présent document a pour objet d'insister sur la nécessité pour les États d'élargir les voies de réinstallation et les voies d'accès complémentaires, en s'appuyant sur les engagements pris dans la Déclaration de New York de 2016 et le Pacte mondial sur les réfugiés de 2018. Après avoir élaboré certains éléments du programme de réinstallation, il soulignera la valeur des voies complémentaires, dont le visa humanitaire, et formulera certaines mesures de protection et considérations à prendre en compte lorsque les pays mettent en œuvre ces voies d'accès. Quelques bonnes pratiques dans l'Union européenne seront présentées, ainsi que les activités du HCR en Belgique dans ce domaine. A cet égard, le HCR reste ouvert à toute

¹ Assemblée générale des Nations Unies, *Statut de l'Office du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés*, 14 décembre 1950, A/RES/428(V), disponible sur : <http://www.refworld.org/docid/3ae6b36818.html>.

² *Ibid.*, para. 8(a).

³ Aux termes de l'Article 35(1) de la Convention de 1951, le HCR a l'obligation d'exercer « sa tâche de surveillance de l'application des dispositions de [la] Convention. »

⁴ Union Européenne, *Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (version consolidée)*, OJ L C 326/47 du 26 octobre 2012, disponible sur : <https://www.refworld.org/cgi-bin/telex/vtx/rwmain/opensslpdf.pdf?reldoc=y&docid=52303eb04>.

⁵ UNHCR, *Guides 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 des réfugiés*, décembre 2011, HCR/1P/4/FRE/REV. 3, disponible sur : <https://www.refworld.org/cgi-bin/telex/vtx/rwmain/opensslpdf.pdf?reldoc=y&docid=4fc5ce2c2>.

collaboration ou discussion avec la Belgique visant explorer la façon dont les voies d'accès légales existantes, notamment par le biais des visas humanitaires, pourraient être utilisées afin de créer de nouvelles voies d'accès complémentaires.

II. CONTEXTE MONDIAL

4. Il y a, dans le monde, plus de **68 millions de personnes déplacées de force** à la suite de persécutions, de conflits ou de violences généralisées, ce qui constitue un nouveau record. Plus de 25 millions d'entre eux sont des réfugiés ayant besoin de protection. Étant donné que les possibilités de rapatriement librement consenti et d'intégration locale dans les pays d'accueil restent limitées, les solutions dans des pays tiers, y compris la réinstallation et les voies complémentaires d'admission des réfugiés, restent un outil de protection essentiel. C'est aussi un moyen tangible de faire preuve de solidarité et de partage des responsabilités avec les pays qui accueillent un grand nombre de réfugiés. Les tendances mondiales du HCR montrent qu'en 2017, 85% des réfugiés du monde sous mandat du HCR étaient accueillis par des pays en voie de développement. Les pays les moins avancés ont fourni l'asile à une proportion croissante de personnes, représentant un tiers du total mondial.⁶

5. Les réfugiés sont identifiés comme ayant besoin d'être **réinstallés** lorsqu'ils sont en danger dans leur pays d'accueil ou qu'ils ont des besoins ou des vulnérabilités particulières, telles que catégorisées par le HCR.⁷ Dans ses projections des besoins mondiaux de réinstallation pour 2019, le HCR estime qu'au cours de l'année à venir près de 1,4 million de réfugiés auront besoin d'avoir accès à cette solution durable. Ce chiffre est 17 % supérieur à celui de 2018 et reflète les besoins de réfugiés présents dans plus de 60 pays d'asile, qu'il s'agisse de réfugiés de longue date ou de façon plus récente. Les réfugiés syriens représentent, pour la troisième année consécutive, la population dont les besoins mondiaux de réinstallation sont les plus importants, avec 42 % du total. Les réfugiés de la République Démocratique du Congo (RDC) et du Soudan du Sud sont en deuxième et troisième position en matière de besoins de réinstallation les plus importants. L'Afrique reste le continent où les besoins de réinstallation sont les plus élevés, avec environ 629.744 réfugiés présents dans 31 pays d'asile différents ayant besoin d'être réinstallés. Il s'agit d'une augmentation de 23 % par rapport à l'année précédente.⁸

6. Le HCR est une organisation mondiale qui a des représentations et des bureaux dans 138 pays à travers le monde. Son personnel, qui compte plus de 16.765 personnes, travaille à la fois dans les grandes capitales et dans des lieux reculés où son personnel sur le terrain aide directement les victimes de déplacements forcés les plus vulnérables. En Syrie, à la suite de

⁶ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Global Trends: Forced Displacement in 2017, 25 June 2018, disponible sur: <https://www.refworld.org/docid/5b2d1a867.html>

⁷ Les catégories de demandes de réinstallation sont les suivantes : (1) Besoins de protection juridique et/ou physique du réfugié dans le pays d'asile (y compris une menace de *refoulement*) ; (2) Survivants de violences et de tortures, dans les cas où le rapatriement ou les circonstances de l'asile risquent d'aggraver le traumatisme et/ou augmenter le risque, ou lorsque le traitement adapté n'est pas disponible ; (3) Besoins médicaux, notamment si le traitement vital nécessaire n'existe pas dans le pays de refuge ; (4) Femmes et filles dans les situations à risques, qui connaissent des problèmes de protection liés à leur sexe ; (5) Regroupement familial, lorsque la réinstallation est le seul moyen pour réunir des membres d'une famille, séparés par des frontières ou des continents, à la suite d'un déplacement de réfugiés ; (6) Enfants et adolescents dans les situations à risques, dans les cas où la réinstallation préserve au mieux leurs intérêts ; (7) Absence d'autres solutions durables à court terme, dans le cas où aucune autre solution n'est possible dans un avenir proche, que la réinstallation peut être utilisée de façon stratégique, et/ou que cela peut ouvrir des perspectives de solutions globales. Pour plus d'informations, voir *Manuel de réinstallation du HCR 2011*, Juillet 2011, disponible sur: <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=52088eaa4>

⁸ UNHCR Projected Global Resettlement Needs 2019, disponible sur: <https://www.unhcr.org/protection/resettlement/5b28a7df4/projected-global-resettlement-needs-2019.html>

l'escalade de la crise, le HCR a en 2012 élargi la portée de ses opérations pour répondre aux besoins humanitaires d'un nombre croissant de personnes déplacées et d'autres populations touchées. En 2015, le HCR comptait 398 membres du personnel déployés dans six bureaux à Damas, Alep, Qamishli, Tartous, Homs et Swaida. Actuellement, le HCR emploie plus de 400 personnes dans les six sites précités.

7. Au niveau mondial, le HCR identifie les réfugiés qui ont besoin d'être réinstallés dans le cadre de son mandat, mais ce sont les États qui offrent des lieux de résidence permanente. Le paysage mondial de la réinstallation s'est récemment caractérisé par la fluctuation des quotas des de réinstallation offerts par les États. L'élargissement des quotas de réinstallation au cours de la période 2012-2016 a connu un fort renversement avec une diminution des possibilités de réinstallation en 2017. Le record établi sur les 20 dernières années de 163.200 dossiers individuels des réinstallation soumis par le HCR en 2016, a été réduit de plus de moitié en 2017, année au cours de laquelle seulement 75.200 profils ont été soumis.⁹ Cette baisse de 54 % des demandes de réinstallation est une tendance qui s'est poursuivie en 2018. Sur la base des quotas de 2017, il faudrait plus de 18 ans pour que les besoins actuels soient satisfaits.

8. Tous les États membres de l'ONU ont reconnu, dans **la Déclaration de New York sur les réfugiés et les migrants** de septembre 2016, la nécessité d'élargir la réinstallation et les voies complémentaires. Les États, y compris les États membres de l'Union européenne, ont exprimé leur « objectif de fournir des lieux de réinstallation et d'autres voies d'admission à une échelle qui permettrait de répondre aux besoins que le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés recense annuellement. »¹⁰ S'appuyant sur cet engagement, le **Pacte mondial sur les réfugiés**, adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies en décembre 2018, met en exergue les possibilités offertes par les visas humanitaires, les couloirs humanitaires et autres programmes d'admission humanitaire; les possibilités en matière d'éducation pour les réfugiés (en particulier pour les femmes et les filles) par l'octroi de bourses et de visas d'étudiants, notamment au moyen de partenariats entre les gouvernements et les institutions universitaires; et les possibilités de mobilité de la main-d'œuvre pour les réfugiés, notamment par l'identification des réfugiés ayant les compétences nécessaires dans les pays tiers.¹¹

9. Avec l'adoption du Pacte mondial pour les réfugiés, le HCR et ses partenaires travaillent à l'élaboration **d'une stratégie globale sur trois ans**¹² visant à accroître les possibilités de réinstallation et les voies d'admission complémentaires, y compris dans les pays qui ne disposent pas actuellement de tels programmes. Le texte souligne le rôle-clé de la réinstallation et des voies complémentaires en tant que mécanismes de solidarité tangibles, susceptibles de réduire l'impact des grandes situations de réfugiés sur les pays hôtes. Cette stratégie multipartite dirigée par le HCR visera à soutenir une expansion de la réinstallation et des voies complémentaires pour les réfugiés qui soit efficace et stratégique en vue de répondre aux besoins croissants identifiés par le HCR.

⁹ UNHCR Projected Global Resettlement Needs 2019, disponible sur:

<https://www.unhcr.org/protection/resettlement/5b28a7df4/projected-global-resettlement-needs-2019.html>

¹⁰ Nations Unies Assemblée générale, Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants : résolution / approuvé par l'Assemblée générale, 3 octobre 2016, A/RES/71/1, disponible sur : <http://undocs.org/fr/A/71/L.1> para. 78.

¹¹ Nations Unies Assemblée générale, Rapport du Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés. Deuxième partie. Pacte mondial sur les réfugiés, disponible sur : https://www.unhcr.org/gcr/GCR_French.pdf, para. 95.

¹² PMR para. 91.

III. ELEMENTS AU SUJET DE LA RÉINSTALLATION

10. L'un des aspects cruciaux, mais aussi des plus complexes, de la réinstallation consiste à **identifier** correctement les réfugiés qui ont besoin d'être pris en charge. Elle exige une connaissance approfondie de la population réfugiée, des risques en matière de protection et des besoins et vulnérabilités spécifiques. Certains groupes ont été identifiés comme ayant des besoins de protection spécifiques et des vulnérabilités potentielles, à l'instar des femmes et des filles, des enfants, des réfugiés âgés, des réfugiés handicapés, des réfugiés LGBTI, ou des réfugiés issus de minorités et de groupes autochtones. Ces minorités et groupes autochtones sont généralement en position non dominante dans la société où ils vivent et cette position défavorable peut les empêcher d'influer sur les décisions qui les concernent et leur faire courir un risque de marginalisation, de discrimination et d'abus. Dans les situations de conflits ouverts notamment, cette discrimination peut prendre des formes extrêmes et violentes, entraînant finalement leur fuite. La réinstallation s'avère parfois être le moyen de protection le plus adapté pour répondre aux très graves violations des droits humains subies par une minorité ou un groupe autochtone.¹³

11. En général, le **statut de réfugié est une condition préalable** à la prise en considération d'une demande de réinstallation. La réinstallation sous les auspices du HCR n'est possible que pour les réfugiés qui relèvent déjà du mandat du HCR et qui ont un besoin continu de protection internationale dans le pays d'accueil. Les quelques exceptions à la condition préalable de la reconnaissance du statut de réfugié visent les personnes apatrides non reconnues comme réfugiées et certains membres à charge, non reconnus comme réfugiés, de la famille d'un réfugié reconnu.¹⁴ Cela implique que les critères énoncés dans la définition du paragraphe 2 de l'Article 1A de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés doivent être remplis, y compris l'exigence d'être en dehors du pays de nationalité ou de résidence habituelle. Par conséquent, l'évacuation des groupes vulnérables de leur pays d'origine ne sera en principe pas possible dans le cadre du programme de réinstallation du HCR.

12. Le HCR a toutefois mené un certain nombre d'activités d'identification et de traitement de **personnes dans leur pays d'origine**, en ce compris mais sans s'y limiter des déplacés internes, en vue de faciliter leur réinstallation dans un autre pays où elles sont en mesure de bénéficier d'une protection internationale et ont la possibilité de trouver une solution durable. Il convient de noter l'implication récente du HCR dans l'Accord de transfert de protection (Protection Transfer Arrangement, PTA) qui prévoit le transfert d'individus courant un risque plus élevé depuis l'El Salvador, le Honduras et le Guatemala, vers des pays de réinstallation, directement ou via le Costa Rica en tant que pays de transit, ainsi que dans le traitement direct des déplacés internes extrêmement vulnérables de la région du Kurdistan d'Iraq (KR-I) pour leur transfert vers des pays de réinstallation.

13. L'engagement dans une telle activité, que le HCR définit comme un transfert protecteur, entraîne toutefois un certain nombre d'implications politiques et opérationnelles importantes qui la rendent différente à la fois de la réinstallation des réfugiés et d'autres interventions de protection dans le contexte de l'engagement du HCR auprès des déplacés internes, notamment l'évacuation humanitaire. Ces activités sont avant tout motivées par les besoins de protection des personnes concernées. Le HCR est prêt à discuter avec la Belgique de la possibilité

¹³ *Manuel de réinstallation du HCR 2011*, p. 200-201.

¹⁴ *Manuel de réinstallation du HCR 2011*, p. 75 et au-delà.

d'utiliser son système de visas humanitaires pour aider les personnes encourant des risques accrus dans leur pays d'origine.

14. La décision du HCR de soumettre le dossier d'un réfugié à un **pays en vue d'une réinstallation** doit être prise de façon transparente et conformément à des critères objectifs. Les principales considérations à prendre en compte pour identifier un pays de réinstallation approprié comprennent les liens familiaux, la priorité de la soumission pour la réinstallation, la vulnérabilité de la personne et la capacité d'intervention prompte du pays de réinstallation, les critères de sélection et les priorités d'admission et quotas des pays de réinstallation, les besoins médicaux de la personne et la disponibilité de traitements dans les pays de réinstallation, les compétences linguistiques de la personne, les aspects culturels, la nationalité, la configuration familiale et, si possible, la préférence du réfugié concerné pour un pays précis. D'une façon générale, tout doit être mis en œuvre afin de préserver ou de rétablir l'unité familiale dans le cadre des opérations de réinstallation. Dans la mesure du possible et lorsque des possibilités de réinstallation sont disponibles, le HCR encourage l'admission des réfugiés dans un pays où ils ont des parents ou d'autres liens personnels,¹⁵ les liens familiaux étant considérés comme un facteur d'intégration non négligeable.

15. Dans ce cadre, le HCR estime qu'il est essentiel de garantir **l'intégrité** du processus de réinstallation pour soutenir le programme mondial de réinstallation et il reconnaît que les activités de réinstallation sont particulièrement vulnérables à la fraude en raison des avantages qui en découlent. C'est la raison pour laquelle le HCR a mis au point plusieurs mesures de prévention et de protection contre la fraude. Le HCR soutient également une politique de tolérance zéro à l'égard tant de la fraude que de la corruption.¹⁶

IV. PRINCIPALES CONSIDÉRATIONS SUR LES VOIES D'ACCES COMPLÉMENTAIRES

16. En complément de la réinstallation, le HCR a également travaillé avec les États, la société civile, le secteur privé, les universités, les organisations gouvernementales et les réfugiés dans le cadre de son approche globale des solutions visant à identifier, établir et développer des voies d'accès complémentaires à l'admission des réfugiés dans un pays tiers, conformément aux orientations stratégiques du Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés pour la période allant de 2017 à 2021. Les voies d'accès complémentaires d'admission, sûres et réglementées complètent la réinstallation des réfugiés en leur permettant de séjourner légalement dans des pays tiers où leurs besoins de protection internationale sont satisfaits. Elles ne remplacent pas la réinstallation ni la protection accordée aux réfugiés dans le cadre du régime de protection internationale. Ces voies aident les réfugiés à accéder à la protection lorsque des solutions durables ne sont pas réalisables pour tous les membres d'une population de réfugiés, en particulier dans des situations à grande échelle et prolongées.¹⁷ Les voies d'admission complémentaires ont trois objectifs : alléger la pression sur les pays d'accueil, élargir les solutions offertes aux réfugiés par les pays tiers, renforcer l'autonomie des réfugiés et renforcer les capacités pour parvenir à une solution durable.

17. Une distinction générale peut être faite entre les **voies d'accès propres aux réfugiés et celles qui ne le sont pas**. Les premières sont destinées aux personnes ayant besoin d'une

¹⁵ *Manuel de réinstallation du HCR 2011*, p. 353-355.

¹⁶ Pour plus de détails, voir *Manuel de réinstallation du HCR 2011*, p. 127-141. et *UNHCR Policy and Guidelines on Addressing Fraud Committed by Persons of Concern*, 1 September 2017.

¹⁷ United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), Note on International Protection, 16 June 2017, disponible sur: <https://www.unhcr.org/excom/standcom/594a56cf7/note-on-international-protection.html>

protection internationale et peuvent inclure, sans s'y limiter, l'admission humanitaire, les programmes privés ou parrainés par la communauté et les visas humanitaires. Les voies d'accès propres aux réfugiés sont un outil de protection et peuvent offrir une certaine souplesse et compléter la réinstallation en offrant des possibilités supplémentaires aux réfugiés vulnérables qui ont besoin d'être réinstallés. Les voies d'admission qui ne sont pas propres aux réfugiés telles que le regroupement familial, l'éducation et les possibilités d'emploi sont des voies d'entrée ou de migration qui peuvent et doivent de plus en plus être mises à disposition des personnes ayant besoin d'une protection internationale. En plus d'améliorer le partage des responsabilités pour les réfugiés, ces programmes ont souvent pour objectif de renforcer les capacités et les compétences des réfugiés.

18. Le HCR estime que les voies complémentaires doivent être soigneusement conçues et mises en œuvre de manière à préserver les droits des réfugiés et à répondre aux besoins continus de protection internationale. Tout d'abord, la protection contre le refoulement doit à tout moment être garantie. Les voies complémentaires devraient être non discriminatoires et ne devraient souffrir d'aucune distinction fondée sur la nationalité, la race, le sexe, les croyances religieuses, la classe sociale ou les opinions politiques, mais fondées sur des critères objectifs prenant en considération les besoins de protection des réfugiés concernés ainsi que le contexte général de protection dans le premier pays d'asile. Dans le cas des voies d'accès propres aux réfugiés, les réfugiés vulnérables ayant besoin d'être réinstallés devraient être prioritaires. Des procédures juridiques et administratives souples pourraient être nécessaires pour garantir l'accès à des filières complémentaires. Dans le pays d'accueil, les bénéficiaires devraient avoir accès à un statut juridique et des documents, à la justice et aux services de soutien, ainsi qu'à l'unité familiale dans la mesure du possible.¹⁸ Le HCR continuera de fournir une expertise technique et des conseils aux États pour l'élaboration et l'élargissement des voies d'admission et pour surmonter les obstacles pratiques à leur mise en œuvre.

V. BONNES PRATIQUES DANS L'UNION EUROPÉENNE

19. En Europe, depuis 2015, un nombre sans précédent de pays se sont engagés à réinstaller des réfugiés. La contribution de l'Union Européenne (UE) en vue de répondre aux besoins mondiaux de réinstallation du HCR reste toutefois modeste. Parmi les évolutions positives sur lesquelles il convient de s'appuyer figurent l'engagement de 20 États membres de l'UE de réinstaller plus de 50.000 réfugiés d'ici octobre 2019, la proposition d'un Règlement-cadre de l'Union sur la réinstallation et l'intérêt de la Commission européenne et du Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) pour le parrainage privé.

20. Un petit nombre de pays européens, notamment en réponse à la crise des réfugiés syriens, ont mis en place des voies d'accès complémentaires à l'admission des réfugiés. Il est essentiel de développer davantage ces voies. L'étape suivante consisterait à élaborer des programmes durables, accessibles et évolutifs qui permettent de répondre aux besoins d'une population de réfugiés diversifiées au niveau mondial. Cela renforcerait la crédibilité des appels en faveur d'une plus grande régularisation des mouvements de réfugiés et d'une solidarité avec les pays tiers.

21. L'admission humanitaire a été utilisée comme un outil efficace de protection et de partage de la charge, notamment dans le cadre du programme d'évacuation/admission

¹⁸ Un document du HCR contenant plus de détails sur ces considérations clés est en cours d'élaboration et sera partagé avec la Commission de la Chambre belge dès que possible.

humanitaire pour les réfugiés kosovars en 1999.¹⁹ Plus récemment, en étroite collaboration entre le HCR et un certain nombre de pays, dont l'Allemagne, l'Autriche et la France, ont mis en œuvre des programmes d'admission humanitaire pour les réfugiés syriens. La France, l'Italie et la Suisse ont utilisé le visa humanitaire pour permettre aux personnes ayant besoin d'une protection internationale de demander l'asile sur leur territoire. L'Allemagne a utilisé les voies de regroupement familial existantes pour faciliter la réunification de réfugiés syriens se trouvant en Turquie, au Liban et dans le nord de l'Irak avec les membres de leur famille (cellule nucléaire) en fournissant des conseils et une assistance pour la demande de visa en collaboration avec l'Organisation Internationale pour les Migrations (OIM). En outre, l'Allemagne et l'Irlande ont mis en œuvre des programmes de regroupement familial spécifiques aux réfugiés pour faciliter l'admission des membres de la famille élargie des réfugiés syriens. En France, le programme de bourses de la Région Occitane-Pyrénées-Méditerranée pour les réfugiés syriens est un exemple de programmes d'éducation qui offrent des voies d'accès complémentaires aux réfugiés.

22. Afin de promouvoir la mise en place de programmes de parrainages privés pour les réfugiés, le HCR travaille avec un large éventail de partenaires en Europe. En effet, ces programmes de parrainages privés peuvent jouer un rôle essentiel dans l'élargissement des possibilités de réinstallation des réfugiés, améliorer les résultats de l'intégration des réfugiés réinstallés et contribuer à renforcer la cohésion sociale. Le HCR poursuit son travail sur le parrainage privé par l'intermédiaire de l'Initiative mondiale de parrainage de réfugiés (Global Refugee Sponsorship Initiative), un partenariat multisectoriel qui a favorisé le parrainage privé de réfugiés en partageant l'expérience du Canada en matière de parrainage privé et en soutenant l'émergence de nouveaux programmes.

23. Depuis 2011, le Réseau européen de réinstallation (European Resettlement Network, ERN)²⁰ s'est efforcé de développer et de renforcer les programmes de réinstallation en Europe en mettant en relation divers acteurs impliqués dans le secteur. Reconnaisant la nécessité de nouvelles approches, l'ERN a depuis 2016 élargi son champ d'activités pour inclure la recherche sur les voies complémentaires d'admission de réfugiés en Europe. Le projet a été entrepris par le HCR, l'OIM et la Mission catholique internationale pour les migrations (International Catholic Migration Commission, ICMC). Les résultats ont donné lieu à sept publications conjointes : trois documents de cadrage sur le parrainage privé, les bourses d'études supérieures pour les réfugiés et les programmes d'admission humanitaire, trois études de faisabilité et de recherche politique dans ces mêmes domaines et une évaluation stratégique avec des recommandations.²¹ Une conférence finale pour conclure le projet a été organisée à Bruxelles en avril 2018, avec la participation de plus de 100 parties prenantes du gouvernement, des institutions européennes, de la société civile, de la diaspora de réfugiés et d'organisations de plaidoyer à travers l'Europe.

VI. REGROUPEMENT FAMILIAL

24. Outre l'augmentation du nombre de places de réinstallation et de voies complémentaires, les obstacles au regroupement familial dans les États membres de l'UE doivent être levés afin d'éviter une séparation prolongée, une réduction des perspectives d'intégration et des déplacements irréguliers vers d'autres pays. Le désir de rejoindre les

¹⁹ United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), "*The Kosovo refugee crisis: An independent evaluation of UNHCR's emergency preparedness and response*", disponible sur: <https://www.unhcr.org/afr/3ba0bbeb4.pdf>

²⁰ www.resettlement.eu

²¹ Voir www.resettlement.eu/page/ern-publications

membres de leur famille proche est l'une des principales raisons pour lesquelles les réfugiés souhaitent se rendre en Europe. Le regroupement familial permet à de nombreuses femmes et enfants d'accéder à une protection en Europe et réduit leur exposition à l'exploitation par des passeurs ou des trafiquants d'êtres humains dans les pays de transit ou de première demande d'asile. L'unité familiale est un droit fondamental.²² Il existe un lien direct entre le regroupement familial, la santé mentale et une intégration réussie. Toutefois, les obstacles juridiques et pratiques au regroupement familial entraînent souvent des séparations prolongées et des coûts procéduraux importants tandis que les chances de réussite sont très limitées. Par conséquent, la nécessité de retrouver les membres de la famille est un élément moteur des mouvements irréguliers et ultérieurs, ce qui met en lumière de la nécessité de prendre des dispositions efficaces en matière de regroupement familial.

VII. IMPLICATION DU HCR DANS LE CONTEXTE BELGE

25. L'engagement du HCR eu égard aux voies d'accès complémentaires vers la Belgique s'articule principalement autour de deux axes : la réinstallation et le regroupement familial. Le HCR n'a joué aucun rôle dans la création ou la mise en œuvre des programmes d'admission humanitaire qui ont été développés depuis 2015. Toutefois, le HCR est prêt à collaborer et à offrir son aide pour le développement d'autres voies complémentaires.

26. La Belgique dispose d'un programme structurel de **réinstallation** depuis 2013, dans le cadre duquel le quota est progressivement passé de 100 en 2014 à 1.150 en 2018. Le volume du quota est fixé par le gouvernement. Le Commissariat général pour les réfugiés et les apatrides (CGRA) et l'Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile (FEDASIL) émettent une proposition sur la répartition du contingent sur la base des besoins globaux de réinstallation prévus par le HCR, des priorités de l'UE dans le programme européen commun de réinstallation et d'autres programmes européens ainsi que des considérations nationales. La décision finale sur chaque cas appartient au gouvernement. Afin d'optimiser l'utilisation stratégique de la réinstallation au niveau nationale, la politique de réinstallation est établie de façon cohérente avec la politique belge de coopération au développement et des affaires étrangères. Le calendrier du processus de décision suit la publication du document du HCR intitulé *Projected Global Resettlement Needs* (Projections des besoins en matière de réinstallation mondiale), les priorités thématiques et géographiques européennes et les exercices d'annonce de contributions du Fonds pour l'asile et la migration (FAM), ainsi que les cycles budgétaires belges. L'accent est mis sur les situations prolongées de réfugiés, bien que d'autres considérations politiques soient également prises en compte, comme par exemple le lancement du système « one-to-one » dans la déclaration UE-Turquie du 18 mars 2016. Les capacités d'accueil (y compris les structures d'intégration, le logement des familles nombreuses, les services spécifiques, par exemple pour les enfants non accompagnés) sont également prises en compte lors de l'attribution du quota.²³

27. La Belgique n'accepte que les demandes de réinstallation du HCR. Aucune place n'est prévue pour les candidatures ne relevant pas du HCR. Le processus de sélection est géré par le CGRA. En 2017, les 1.309 réfugiés réinstallés ont été sélectionnés au cours de 9 missions de sélection. FEDASIL gère l'organisation des voyages et des soins médicaux, l'orientation culturelle avant le départ, l'accueil initial et la transition vers les services d'intégration

²² Nations Unies, Convention relative aux droits de l'enfant, entrée en vigueur le 2 septembre 1990, disponible sur : <https://www.ohchr.org/fr/professionalinterest/pages/crc.aspx>

²³ Voir le *Manuel de réinstallation du HCR 2011*. Chapitre par pays Belgique 2018, disponible sur : <https://www.unhcr.org/protection/resettlement/5278adfb9/unhcr-resettlement-handbook-country-chapter-belgium.html>

traditionnels et spécifiques. Le transport dans le pays d'asile, les dispositions médicales et l'organisation du transfert vers la Belgique sont délégués à l'OIM.²⁴

28. Le HCR salue les efforts déployés par la Belgique pour tenir ses engagements en matière de réinstallation et les augmenter considérablement au cours des dernières années. La collaboration avec le gouvernement et les autorités compétentes en matière d'asile pour la mise en œuvre du programme est excellente. Le CGRA et FEDASIL forment un tandem solide qui, en étroite collaboration avec le Ministère des Affaires étrangères, l'Office des Etrangers et l'OIM, sont déterminés à respecter les engagements pris par la Belgique et au-delà. Le HCR est également reconnaissant à la Belgique d'avoir réinstallé en 2018, 47 personnes du Niger, en plus du quota prévu pour les Syriens et les Congolais.

29. Tout en reconnaissant les défis opérationnels auxquels la Belgique était confrontée durant le second semestre de l'année 2018 en vue de fournir des conditions d'accueil adéquates aux demandeurs d'asile et ce en raison de la réduction antérieure de la capacité d'accueil, c'est avec inquiétude qu'elle a pris note de l'annonce de la suspension des activités de réinstallation de la Belgique jusqu'à nouvel ordre. Le HCR invite la Belgique à poursuivre ses efforts pour protéger et aider les plus vulnérables et à poursuivre la mise en œuvre de son programme de réinstallation.

30. Depuis 2017, Myria est partenaire opérationnel du HCR en Belgique sur la question du **regroupement familial** des personnes bénéficiant d'une protection internationale sur le territoire belge. Dans ce contexte, Myria fournit des conseils juridiques et pratiques spécialisés par l'intermédiaire de son helpdesk. Myria assure le suivi des dossiers individuels de demandes de visas pour regroupement familial et de visas humanitaires pour les parents de réfugiés reconnus et les bénéficiaires d'une protection subsidiaire, en intervenant régulièrement auprès du HCR ou des autorités compétentes. En outre, Myria sert de plate-forme donnant la parole à ces partenaires et de médiateur entre les différents acteurs impliqués. Au moins une fois par an, une réunion est organisée avec les organismes compétents (HCR, Office des étrangers et SPF Affaires étrangères) ainsi qu'une réunion avec les différents partenaires. Enfin, Myria cherche à défendre la vie familiale de ce groupe-cible en formulant des recommandations politiques vis-à-vis des autorités compétentes.²⁵ Qui plus est, en 2018, Myria et le HCR ont publié une note contenant des observations et recommandations sur le regroupement familial pour les bénéficiaires d'une protection internationale en Belgique qui contient une recommandation sur l'utilisation de visas humanitaires pour ceux qui n'ont pas légalement le droit de rejoindre les membres de leur famille en Belgique mais devraient être admis comme membres de la famille élargie, avec une notion élargie de dépendance et dans un délai raisonnable.²⁶

Représentation Régionale du HCR pour les Affaires de l'Union européenne
8 février 2019

²⁴ Idem

²⁵ Pour plus d'informations, voir <https://www.myria.be/fr/international/unhcr>

²⁶ Myria – HCR, Le regroupement familial des bénéficiaires d'une protection internationale en Belgique. Constats et recommandations, juin 2018, disponible sur: https://www.myria.be/files/Myria_Nota-FR_v2.pdf