2016

La migration en chiffres et en droits

MYRIA

Centre fédéral Migration

Lesbos, Grèce, octobre 2015

2016

La migration en chiffres et en droits

La rédaction de ce rapport a été clôturée en mai 2016.

Table des matières

Introduction : C'est maintenant que nous écrivons l'Histoire **6**

Chapitre 1
Myria en action **11**

1. MYRIA, UN CENTRE FÉDÉRAL MIGRATION EN ORDRE DE MARCHE **12**

2. COMPTES ET SITUATION FINANCIÈRE **15**

3. MYRIA EN RÉSEAU : AU NIVEAU NATIONAL **16**

4. MYRIA EN RÉSEAU : AU NIVEAU INTERNATIONAL **19**

5. PUBLICATIONS ET OUTILS **21**

6. DROITS FONDAMENTAUX ET FLUX MIGRATOIRES **23**

6.1. | La permanence juridique 23
6.2. | Les études et recherches 25

FOCUS. L'EUROPE EN CRISE (DE L'ASILE) **26**

1. DEMANDES D'ASILE ET PROTECTION OCTROYÉE DANS L'UE EN 2015 ..... **27**

1.1. | Plus d'un million de demandeurs d'asile 27
1.2. | Un statut de protection pour plus de 330.000 personnes 29

2. RÉGION MÉDITERRANÉENNE: OPÉRATIONS DE SAUVETAGE, NAUFRAGES ET LUTTE CONTRE LES TRAFIQUANTS **30**

3. SOLIDARITÉ ET RÉPARTITION DES CHARGES ? GROS PLAN SUR LES « HOTSPOTS » ET SUR LA RELOCALISATION **31**

3.1. | Efforts communs pour réinstaller dans l'UE 22.504 migrants ainsi que des Syriens de Turquie 31
3.2. | Mesures de relocalisation ad hoc et création de « hotspots » dans les « pays de première ligne » 32

4. QUE RESTE-T-IL DE L'ESPACE SCHENGEN? LE RETOUR DES MURS, DES BARRIÈRES ET DES CONTRÔLES FRONTALIERS EN EUROPE **38**

4.1. | Les contrôles aux frontières extérieures, une priorité à l'agenda politique 39
4.2. | Un domino de contrôles frontaliers temporaires à l'intérieur de l'espace Schengen 39
4.3. | Des contrôles temporaires puis prolongés : Exclure de facto la Grèce de l'espace Schengen ? 42

5. SOUS-TRAITER LA POLITIQUE EUROPÉENNE D'ASILE ET DE CONTRÔLE AUX FRONTIÈRES ET « CONTENIR » LES DEMANDEURS D'ASILE EN GRÈCE ET EN TURQUIE **43**

5.1. | L'Ouest des Balkans comme zone tampon : la fin de la politique du « laissez-passer » 44
5.2. | La Turquie, un acteur clé. Les droits de l'homme au second plan 44

6. PERSPECTIVES : LA FAILLITE DE DUBLIN ? QUEL AVENIR POUR LA POLITIQUE EUROPÉENNE D'ASILE COMMUNE ? 49
6.1. | Evaluation du système de Dublin 49
6.2. | Vers une troisième phase de la politique d'asile commune ? Communication de la Commission européenne – 6 avril 2016 50

7. « NEVER WASTE A GOOD CRISIS » – CONCLUSION 51

RECOMMANDATIONS 54

Chapitre 2
Migrations en Belgique : données statistiques 55

1. POPULATION ET MOUVEMENTS 56
1.1. | Populations étrangère, immigrée et d'origine étrangère à travers les chiffres en termes de stocks 56
1.2. | La nationalité : une caractéristique centrale dans l'étude de la population étrangère et d'origine étrangère 63

CONTRIBUTION EXTERNE : LES CHANGEMENTS DE NATIONALITÉ EN BELGIQUE : QUELLES ÉVOLUTIONS DÉMOGRAPHIQUES ? 68

1.3. | Les flux migratoires vers et depuis la Belgique 71

2. MOTIFS DES MIGRATIONS EN BELGIQUE 78
2.1. | Comprendre les motifs de la migration à partir de différentes sources de données 78
2.2. | Une large majorité des demandes connaît une issue positive 80
2.3. | Diminution du nombre de premiers titres de séjour depuis 2010 et modification parallèle des raisons invoquées 83

CONTRIBUTION EXTERNE : CLARIFIER LA « DÉCLARATION DES PRIMO-ARRIVANTS » 88

CONTRIBUTION EXTERNE : ACCUEIL DES NOUVEAUX MIGRANTS : UN SAUT DANS L'INCONNU 68

Chapitre 3
Protection internationale et apatridie 93

1. CHIFFRES 94
1.1. | 2015 : une année marquée par l'asile 94
1.2. | Deux fois plus de premiers demandeurs d'asile enregistrés dans les pays de l'UE en 2015 par rapport à 2014 95
1.3. | Tendances de l'asile en Belgique à travers quelques chiffres clés 95
1.4. | Les flux d'asile reflètent les principales crises observées dans les pays en développement 98
1.5. | Reconnaissance du statut de réfugié et octroi de la protection subsidiaire en hausse 101
1.6. | Accueil des demandeurs d'asile : un taux d'occupa-tion à nouveau en hausse 104

2. ÉVOLUTIONS RECENTES 106
2.1. | Asile et accueil 106
2.2. | MENA 120
2.3. | Apatridie 121

RECOMMANDATIONS 122

CONTRIBUTION EXTERNE : IL EST TEMPS DE RÉAFFIRMER DES VALEURS FONDAMENTALES 123

FOCUS : AFFLUX DE DEMANDEURS D'ASILE ET POLITIQUE D'ACCUEIL EN BELGIQUE : COMPARAISON DES ANNÉES 2000 ET 2015 126

Chapitre 4
Droit de vivre en familles 133

1. CHIFFRES 134
1.1. | Le regroupement familial à partir de différentes sources de données 134
1.2. | Les visas 135
1.3. | Les premiers titres de séjour 141

2. ÉVOLUTIONS RECENTES 144
2.1. | Un projet de loi modifie plusieurs articles relatifs au regroupement familial 144
2.2. | Allongement du délai de traitement pour les demandes de regroupement familial des membres de la famille des ressortissants de pays tiers 146
2.3. | La Cour constitutionnelle clarifie le droit au regroupement familial pour les cohabitants légaux ainsi que la protection des victimes de violences domestiques 147
2.4. | Une condition d'intégration ne peut pas empêcher ou rendre très difficile le droit au regroupement familial pour des ressortissants de pays tiers 148
2.5. | La condition de ressources pour les ressortissants de pays tiers et les Belges continue à susciter des remous 149
2.6. | Les membres de la famille revendiquent le droit d'être entendus 150
2.7. | Une interdiction d'entrée peut-elle entraver le droit au regroupement familial pour des Belges ? 150
2.8. | Le Conseil du contentieux des étrangers clarifie les conditions de séjour pour les parents du citoyen mineur de l'UE 151

RECOMMANDATIONS 151

FOCUS : L'INTÉGRATION DU DROIT EUROPÉEN EN MATIÈRE D'ASILE ET DE MIGRATION EN DROIT BELGE 152

Chapitre 5
Libre circulation, migration économique et étudiants 163

1. CHIFFRES 164
1.1. | Libre circulation et migration économique 165
1.2. | L'activité rémunérée est loin d'être le premier motif de migration en Belgique 165
1.3. | Les permis de travail et les cartes bleues européennes pour illustrer le travail salarié 168
1.4. | Les cartes professionnelles et les données de l'INASTI pour mesurer le travail des indépendants 172
1.5. | Autres statuts liés à une activité professionnelle 175
1.6. | Proportionnellement plus d'inactifs parmi les personnes d'origine étrangère 177
1.7. | Migrations pour motifs d'études 179

2. ÉVOLUTIONS RÉCENTES 182

2.1. | Libre circulation des travailleurs 182
2.2. | Détachements 184
2.3. | Migration économique de ressortissants de pays tiers 188
2.4. | Étudiants 193

RECOMMANDATIONS 193

FOCUS : UN MARCHÉ DU TRAVAIL INFLUENCÉ PAR LES MIGRATIONS 194

CONTRIBUTION EXTERNE : L'IMMIGRATION MENACE-T-ELLE NOTRE ÉCONOMIE ? 196

Chapitre 6
Régularisation de séjour et droits des personnes en séjour irrégulier 199

1. CHIFFRES 200
1.1. | Introduction 200
1.2. | 39% de demandes de régularisation en moins entre 2014 et 2015 : des chiffres historiquement bas 200
1.3. | Les autorisations de séjour pour raisons humanitaires et médicales en chute libre 202

2. ÉVOLUTIONS RÉCENTES 206
2.1. | Qui peut encore obtenir une régularisation humanitaire ? 206
2.2. | Une loi sévère pour les demandes de régularisation subséquentes 206
2.3. | Quelle protection pour les étrangers gravement malades ? 207

RECOMMANDATIONS 210

Chapitre 7
Retour, détention et éloignement 211

1. CHIFFRES 212
1.1. | Introduction 212
1.2. | En 2015, plus de 5.000 retours sur base volontaire 214
1.3. | Les arrestations administratives d'étrangers sur le territoire : les personnes en séjour irrégulier reçoivent le plus souvent un OQT (sans enfermement) 215
1.4. | Le nombre d'étrangers détenus : en hausse dans les centres fermés et en diminution dans les maisons de retour 219
1.5. | Le plus grand nombre de rapatriements depuis 2007 221
1.6. | Les refoulements: environ 2.000 décisions notifiées et 1.649 refoulements effectifs 222
1.7. | Finalement, que sait-on des étrangers qui ont officiellement quitté le territoire en 2015 ? 222

2. ÉVOLUTIONS RÉCENTES 224
2.1. | Au niveau européen 224
2.2. | Au niveau belge 225

RECOMMANDATIONS 243

Annexe : Recommandations 244

C'EST MAINTENANT QUE NOUS ÉCRIVONS L'HISTOIRE

Un défi migratoire sans précédent

Le 3 septembre 2015, en pleine atmosphère de rentrée, une image fait le tour du monde. Celle du corps du petit Aylan, enfant syrien de trois ans, échoué sur une plage turque après le chavirement de l'embarcation qui l'emmenait, avec ses parents, vers les rivages d'une île grecque synonyme d'Union européenne. Aylan a remué l'opinion publique. Parce qu'il s'agissait d'un petit garçon, figure d'innocence que chacun peut faire sienne ? Ou parce que ce cliché semblait acter un été de crise migratoire et inviter celle-ci, au-delà de la torpeur estivale, dans la réalité du débat politique européen ? Aylan n'est pourtant qu'un cas parmi beaucoup d'autres : on estime que 3.771 personnes sont mortes en mer en 2015, soit davantage encore qu'en 2014. Et dans les premiers mois de 2016, c'est déjà par centaines que se comptent les disparus, en ce compris après la mise en œuvre d'un accord entre l'Union européenne et la Turquie supposé briser le business des trafiquants et qui, dans les faits, n'empêche guère que se lancent des épopées migratoires vers des routes plus dangereuses encore.

L'afflux de migrants de 2015 vers l'Europe est bel et bien exceptionnel, dans un contexte mondial lui aussi d'une gravité inédite. On comptait, début 2015, presque 65 millions de personnes déplacées de force dans le monde (UNHCR), chiffre jamais atteint depuis la Seconde Guerre mondiale, et alimenté en grande partie par les conflits au Proche-Orient. La guerre en Syrie, en particulier, a jeté hors du pays cinq millions de personnes depuis 2011. Ce contexte est pour une grande part l'explication des flux parvenus en Europe. En 2015, selon Eurostat, ce sont 1.255.600 personnes qui ont demandé pour la première fois l'asile sur le territoire des 28 États membres. Un afflux inédit, certes… mais nullement insurmontable. Sur l'ensemble du territoire de l'UE et de ses 500 millions d'habitants, on en reste en 2015 à environ 2,5 nouveaux demandeurs d'asile pour 1.000 habitants. Et sur le plan belge, si on enregistre une hausse exceptionnelle des demandes d'asile, le nombre de demandeurs en 2015 – 38.990 premiers demandeurs – n'est pourtant pas un record. En l'an 2000, durant la crise des Balkans, la Belgique avait accueilli 46.855 premiers demandeurs. Certes, les deux situations sont différentes – vous trouverez d'ailleurs dans le présent rapport un focus consacré à une comparaison entre 2000 et 2015. Mais quelle que soit la manière dont on prend ces chiffres, une conclusion s'impose : oui, le nombre de migrants porté par cette crise est très important. Non, il n'est pas ingérable. L'Europe comme ensemble avait, et a toujours, largement les moyens d'y faire face. Et ce, bien que ces migrations soient sources de tensions au sein de la société.

Crise migratoire ? Peut-être. Crise de l'Union ? Sûrement

Et pourtant, depuis l'été 2015, c'est à une gigantesque partie de football-panique que se livrent les États membres de l'Union européenne. De sommet en sommet ils se divisent, concluent des engagements de relocalisation qu'ils ne parviennent pas à mettre en œuvre. Et surtout, une fois les réunions terminées, ils jouent en solo, en entreprenant tout pour se rendre le moins attractifs possible. De fait, comme nous le suggérons dans le principal focus du présent rapport, il est permis de se demander si ce n'est pas d'abord à une crise de l'Union européenne que nous assistons. L'Europe, ce n'est pas seulement du droit, de l'histoire et de la géographie, ce sont aussi des valeurs, comme le rappelle le Haut-Commissariat aux Réfugiés dans sa contribution. Le libre passage des frontières intérieures consacré par la convention de Schengen, le droit d'asile mis en œuvre par le système européen d'asile commun, le système de Dublin et même la Convention de Genève : des éléments que l'on pensait impossibles à remettre en cause semblent tomber tels des dominos. Finalement, un accord conclu en mars 2016 entre l'Union européenne et la Turquie organise un circuit d'échange entre migrants : ceux parvenus en Grèce sont renvoyés en Turquie, tandis que des réfugiés sont transférés de Turquie vers Europe. Tout cela sous la critique acerbe des organisations de droits de l'homme. Avec la décision consciente d'externaliser la politique migratoire européenne en signant des accords avec un État tiers non exempt de tout reproche en matière de

L'Europe, ce n'est pas seulement du droit, de l'histoire et de la géographie, ce sont aussi des valeurs.

droits de l'homme. Avec le risque (calculé ?) de faire de la Grèce une gare de triage entre migrants et réfugiés acceptables et non acceptables. Et pourtant, l'Union et ses membres disposaient d'autres outils pour traiter cette crise autrement : protection temporaire, visas humanitaires, réinstallations de plus grande ampleur… Des outils qui permettraient de sauver des vies et d'offrir un trajet sécurisé vers l'Union européenne à une partie d'entre eux, mais dont on refuse de se servir, par peur d'alimenter l'appel d'air.

En migration, la notion d'« appel d'air » se base sur l'idée qu'il existe un gigantesque marché de la migration mettant en relation une offre et une demande. Celui-ci s'alimenterait par des facteurs « push » qui tendent à éloigner les gens de chez eux (la guerre, la misère, le désœuvrement) et les facteurs « pull » qui les attirent dans tel ou tel pays. Dans ce cadre, l'appel d'air désigne le mouvement qui, au sein de ce marché, incite les migrants à s'orienter vers l'une ou l'autre destination par effet d'aubaine ou d'attractivité, informés par les médias (y compris sociaux), la rumeur ou le bouche-à-oreille. Depuis l'afflux de demandeurs d'asile de l'été 2015, les pays européens se sont lancés dans un poker menteur prenant pour toile de fond cette peur de l'appel d'air, en prenant une série de mesures unilatérales qui visent clairement à décourager les migrants, demandeurs d'asile ou non, à venir dans leurs pays respectifs.

Ne soyons pas naïfs : le marché de la migration irrégulière, en effet, existe et est alimenté par des réseaux véritablement criminels. Mais il faut dire avec force ici deux choses : un, ce marché ne prospérerait pas si des voies légales sûres existaient, permettant notamment d'introduire une demande d'asile sans avoir à risquer sa vie en mer et payer ces escrocs une fortune. Deux, quelles que soient les raisons, les fausses ou vraies promesses qui l'ont guidé jusqu'ici, tout demandeur d'asile a le droit de voir sa demande de protection correctement examinée et d'être accueilli dans la dignité pendant la procédure. C'est-à-dire non seulement avec « un lit, un pain et une douche », mais aussi un accompagnement social, juridique et psychologique de qualité.

La Belgique face à l'afflux

Soyons de bon compte : au sein de cette Europe en délitement, la Belgique a été au rendez-vous sur le plan de l'accueil, et elle a assumé durant l'été 2015 sa part de responsabilité dans les accords sur les relocalisations et les réinstallations. Sur le plan national, il faut en particulier souligner les efforts gigantesques accomplis pour assurer un accueil d'une capacité de 35.000 places en quelques mois à peine, en marge de la mise en place d'un « pré-accueil » que l'on peut qualifier a minima de laborieux, après que des initiatives citoyennes spontanées aient permis, au Parc Maximilien, de loger sous tente des demandeurs d'asile en attente d'enregistrement. En outre, le délai à partir duquel les demandeurs d'asile peuvent travailler est passé de six à quatre mois. En marge de ces efforts, néanmoins, un certain nombre de critiques peuvent être formulées. En Belgique également, l'ombre de l'appel d'air semble retenir le bras des autorités, empêchant tout mouvement pouvant apparaître un tant soit peu généreux au-delà d'une vision restrictive du droit, comme si elles craignaient en permanence un procès en laxisme de la part de l'opinion publique. Limitation du nombre de dossiers par jour, courriers fournissant des informations partielles et partiales, allongement du délai de traitement du regroupement familial, déclaration obligatoire pour nouveaux arrivants, limitation du droit de séjour à 5 ans pour les réfugiés reconnus… Autant d'initiatives qui visent à limiter les flux, certes, mais qui servent aussi à dissuader les candidats à la migration et à rassurer une population que l'on présume frileuse vis-à-vis de cette vague migratoire conséquente, en des temps déjà anxiogènes. Et ce alors que les défis à venir vont principalement concerner l'intégration de ces nombreux réfugiés, une fois reconnus (logement, emploi, enseignement).

Autant d'initiatives qui visent à limiter les flux, certes, mais qui servent aussi à dissuader les candidats à la migration et à rassurer une population que l'on présume frileuse.

Cependant, la peur de l'appel d'air est avant tout la peur des autorités vis-à-vis de leur opinion publique. Cela produit un contexte de tension hostile aux migrants. Les discours de haine ont fleuri durant cet hiver 2015-2016. De la part d'individus se répandant sur les réseaux sociaux

comme au café du commerce, comme d'habitude, mais aussi de la part d'entreprises, de personnalités voire de détenteurs d'une parcelle de l'autorité : publicité invitant à se munir d'un portail pour se protéger car « ils arrivent », velléités d'interdire l'accès des piscines publiques aux demandeurs d'asile, invitation à ne pas nourrir les migrants, ou encore invitation « à faire un camp, comme à Guantanamo, mais sans les torturer »… tout cela marque une opinion publique déjà déboussolée. Tout cela légitime aussi l'action d'une institution publique aux missions légales claires et au discours libre, appelée à fournir des chiffres avec fiabilité et à défendre des droits avec rigueur.

Myria, sous une lumière plus vive que prévu

Le 3 septembre 2015 – le jour où la photo d'Aylan a fait le tour du monde - était aussi le jour où le Centre fédéral Migration a fait connaître son nouveau nom, Myria, et s'est affirmé dans l'espace public. Le hasard du calendrier a fait coïncider cette arrivée avec une grave crise humanitaire. Cela a dirigé vers Myria de nombreuses sollicitations d'éclaircissement, de compréhension, d'analyse, de réactivité à l'actualité, dans des proportions inédites pour une équipe d'une quinzaine de personnes, habituée au temps de l'analyse, de la rigueur et de la réflexion, et se trouvant en position de devoir réagir de manière très rapide aux évènements sans perdre la précision de son expertise, et sans se perdre dans l'immédiat et le règne du buzz. C'était là un défi en soi, que nous espérons avoir en grande partie relevé. Outre son rapport *« La migration en chiffres et en droits »*, outre son action au jour le jour au bénéfice des droits des migrants (960 signalements reçus en 2015), outre ses contacts permanents avec autorités, centres de recherches, associations et citoyens, Myria a repris le rôle précédemment dévolu au Comité belge d'aide aux réfugiés (CBAR) dans l'organisation des réunions de contact « asile » qui permettent d'importants échanges d'information pour le secteur. Myria a aussi développé en quelques mois des outils lui permettant de contribuer au jour le jour à une meilleure information et compréhension des phénomènes migratoires. Citons ici deux d'entre eux : Myriatics, nos mini-études démographiques qui se proposent, tous les trois mois, d'aborder la migration au départ d'un thème différent ; et Myriapolis, un portail pédagogique destiné à réunir tous les outils, mais également une sélection constamment mise à jour d'évènements culturels liés à la migration et à la traite des êtres humains, au bénéfice du secteur et de toute personne intéressée.

Ce qui fait la plus-value de notre action est notre indépendance, telle que voulue par le gouvernement et le législateur. Nous devons travailler en concertation avec tous les acteurs publics et privés ; mais il nous revient aussi de devoir critiquer l'action des autorités si nous l'estimons dangereuse pour le respect des droits fondamentaux. Or cela demande le respect de moyens justes. Sur le plan budgétaire, Myria est soumis par le gouvernement depuis décembre 2014 à une coupe linéaire d'environ 10% de ses moyens, aggravée chaque année jusqu'en 2019. Cette économie apparaît d'autant plus dure qu'elle frappe un organisme en plein démarrage (Myria existe depuis le 15 mars 2014), et accomplissant des missions (analyse de la migration, protection des droits fondamentaux, lutte contre la traite et le trafic des êtres humains) qui revêtent une importance croissante. En outre, cette économie forcée est en contradiction avec l'arrêté royal organique de Myria prévoyant une dotation fixe et indexée. Malgré de nombreuses demandes formulées auprès des différentes autorités concernées, il n'a jusqu'à présent pas été possible de faire corriger cet état de fait. Cela pose d'ailleurs une question simple : est-il bien sain qu'un organisme indépendant soit en position de subir de lourdes décisions d'économies de la part d'un gouvernement dont il doit pouvoir critiquer l'action en vertu de ses missions légales ?

Vous trouverez dans ce rapport, comme chaque année, nos principales données démographiques : population, flux, nationalité, protection internationale, droit de vivre en famille, libre circulation, migration économique et étudiante, régularisation, retour, détention et éloignement. Vous y trouverez aussi nos analyses et recommandations en termes de droits fondamentaux, que nous espérons plus utiles que jamais dans le contexte actuel. Vous y trouverez enfin un certain nombre de focus et de contributions externes nous paraissant de nature à éclairer cette période peu commune sur la question migratoire. Qu'il me soit permis ici, une fois n'est pas coutume, de remercier toutes celles et ceux qui rendent chaque année ce rapport possible. En premier lieu l'équipe de Myria, dont le professionnalisme et la rigueur n'égalent que la générosité et l'ouverture d'esprit, vertus indispensables pour maintenir le navire dans les eaux les plus agitées ; son conseil d'administration ensuite, pour son soutien ; et enfin l'ensemble des organismes et autorités nous livrant les informations et données nécessaires à notre mission, en particulier l'Office des Étrangers. Même si un tel partage est prévu par la loi, il est précieux pour nous qu'il continue à se dérouler dans les meilleures conditions possibles.

Comme le montre ce rapport, l'urgence et l'intérêt des enjeux migratoires, plus que jamais, demandent que tous nous unissions nos forces – autorités, institutions, centres de recherche, associations, citoyens. Il est sérieusement temps de commencer à réfléchir à la manière dont on se souviendra de cette période : comme un moment où l'Europe a su s'unir, faire preuve de solidarité et ouvrir ses

bras à une migration charriée pour l'essentiel par la pire crise humanitaire depuis la Seconde Guerre mondiale et qui, démographiquement, ne la menaçait en rien ? Ou comme le déclin d'un continent vieux, apeuré, assiégé, assis sur ses privilèges hérités, régi politiquement par le repli et la peur, fermant ses portes à la misère et laissant deux Aylan se noyer par jour ? Il peut paraître galvaudé d'en appeler à l'Histoire ; le mot n'est pourtant pas trop fort aujourd'hui. Historique, le nombre de personnes déplacées dans le monde. Historique, l'ampleur du flux de demandeurs d'asile en Europe. Historique, donc, la manière dont nous y répondons, et qui en dira en fin de compte beaucoup plus sur nous-mêmes que sur ceux que nous acceptons ou refusons d'accueillir.

François De Smet,

Directeur

Chapitre 1
Myria en action

Le Centre fédéral Migration est devenu Myria le 3 septembre 2015. Il a déployé son action dans un contexte de crise migratoire inédit. Il a lancé des outils, tels que les études démographiques Myriatics ou le portail pédagogique Myriapolis. Il a reçu 960 signalements d'étrangers en questionnement sur leurs droits, et continué de développer son réseau national et international.

1. MYRIA, UN CENTRE FÉDÉRAL MIGRATION EN ORDRE DE MARCHE

En septembre 2015, le Centre fédéral Migration devenait Myria

Le 3 septembre, au Botanique à Bruxelles, le Centre fédéral Migration dévoilait son nouveau nom – Myria. A cette occasion, Myria a aussi mis sur pied un débat sur la politique migratoire avec plusieurs personnalités dont le secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, auquel le rapport annuel de 2015 a été officiellement remis. Cela montrait la volonté du Centre fédéral Migration de faire de ses rapports sur les chiffres et les droits, mais également sur la traite et le trafic des êtres humains, des occasions de débat de société avec tous les acteurs concernés.

Le nouveau nom du Centre fédéral Migration est Myria. Ce nom permet de simplifier son identification et donc son accessibilité par les autorités, les associations, les centres de recherche et les citoyens. Son logo et sa charte graphique sont associés à Unia, le nouveau nom du Centre interfédéral pour l'égalité des chances, avec lequel il souhaite conserver des liens privilégiés.

Le lancement de Myria est intervenu dans un contexte international exceptionnel. Depuis l'été 2015 se dessine la pire crise humanitaire depuis la seconde Guerre mondiale. Depuis lors, la « crise de l'asile » a monopolisé une large part de l'actualité politique, économique et sociale. Myria a tenté d'être au rendez-vous en répondant à de nombreuses sollicitations de clarifications, d'explications, de mises en perspective. Ainsi, depuis septembre 2015, Myria est très régulièrement dans l'actualité, soit parce qu'il est sollicité sur les développements de la crise de l'asile, soit à sa propre initiative. Le principal défi de l'institution est de conjuguer cette disponibilité nouvelle avec son travail d'expertise forgé au cours des années.

2015, première année « pleine » du Centre fédéral Migration

Myria, le Centre fédéral Migration, est une équipe d'une quinzaine de personnes. Il est né le 15 mars 2014, dispose d'un conseil d'administration depuis août 2014 et d'un premier directeur depuis le 15 mars 2015.

Myria est géré au premier plan par son conseil d'administration. Celui-ci est chargé notamment de déterminer la politique générale, d'arrêter les comptes, de définir la politique de communication et de décider ou non d'ester en justice (dans des dossiers de traite ou de trafic des êtres humains ou pour la récupération d'arriérés de salaire).

C'est le directeur qui assure la gestion journalière et budgétaire ainsi que l'exécution des décisions du conseil d'administration et la préparation des recommandations. Il rend compte de sa gestion journalière au conseil d'administration et une procédure spécifique lui permet, en cas d'urgence, de prendre des décisions qui s'avèrent nécessaires dans le cadre des missions et du fonctionnement de Myria.

Ce partage des tâches est organisé par l'arrêté royal du 29 juillet 2014 (art. 3§2) qui fixe le statut organique de Myria. Il est complété par le règlement d'ordre intérieur du conseil d'administration du Centre fédéral Migration, publié au Moniteur belge le 18 novembre 2014.

Le conseil d'administration de Myria est composé, depuis le 24 avril 2014, de dix membres désignés par le Parlement fédéral. Nommés par arrêté royal, ils constituent également la chambre fédérale au sein du conseil d'administration d'Unia, dont les autres membres sont désormais directement nommés par les communautés et les régions. La parité homme-femme et la parité linguistique sont respectées.

Les membres du conseil d'administration du Centre fédéral Migration au 1er mai 2016

Effectifs néerlandophones	Suppléants néerlandophones
Mme Shaireen Aftab (présidente)	Mme Naima Charkaoui
M. Yves Aerts	M. Jan Theunis*
Mme Els Schelfhout	Mme Jacqueline Goegebeur
M. Herman Van Goethem	M. Bernard Hubeau
M. Jogchum Vrielink	M. Selahattin Kocak*
Effectifs francophones	**Suppléants francophones**
M. Louis-Léon Christiaens	M. Daniel Soudant*
Mme Sotieta Ngo	Mme Maïté De Rue
Mme Christine Nina Niyonsavye	Mme Christine Kulakowski
Mme Bernadette Renauld	Mme Claire Godding
M. Thierry Delaval	M. Patrick Wautelet

* Nominations à confirmer par la publication d'un arrêté royal, pas encore publié au moment de la rédaction de ce rapport.

Nouvellement doté de son conseil d'administration à partir du mois d'août 2014, il restait à Myria à engager une nouvelle direction. Cela fut fait conformément à la procédure SELOR prescrite dans l'arrêté royal du 29 juin 2014. A l'issue de la procédure et sur décision du conseil d'administration, François De Smet est entré en fonction le 15 mars 2015 en tant que premier directeur du Centre fédéral Migration.

Myria s'est ensuite doté des outils nécessaires à son action :

Un **plan de personnel** qui établit le cadre, les profils de fonction, les conditions salariales du personnel de Myria. Les conditions prévalant dans l'ancien Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme ont été largement reprises. L'équipe est paritairement équilibrée sur le plan linguistique. Quelques nouveautés ont été mises en œuvre par l'exécution de ce plan :

- un rang d'adjoint à la direction a été créé,
- le poste de secrétariat et d'administration a été porté de mi-temps à temps plein,
- la convention de partenariat structurel avec le Centre de recherche en démographie (DEMO) de l'Université catholique de Louvain (UCL), par lequel le Centre fédéral Migration opérait une large partie de son travail démographique, n'a pas été renouvelée. Il a été décidé de renforcer les compétences internes en la matière au sein de Myria. Ceci s'est traduit par l'engagement d'un mi-temps supplémentaire destiné au traitement des données statistiques et démographiques.

Myria accueille également, tout au long de l'année, un certain nombre de stagiaires.

Un **plan stratégique triennal 2016-2018**, axé sur les trois missions légales de Myria :

- le travail juridique de conseil dans le cadre du traitement de requêtes individuelles et d'analyse dans le cadre des thématiques telles que notamment le droit de vivre en famille, le statut de séjour, la nationalité, la détention administrative en ce compris la question du contrôle des éloignements forcés, l'apatridie (« veiller au respect des droits fondamentaux des étrangers »);
- le travail d'analyse démographique et statistique des chiffres disponibles en matière de migration, la conception et le suivi de projets de recherche sur la réalité des migrations, le suivi longitudinal et le travail par cohortes sur le statut administratif des migrants et leur devenir socio-économique (« éclairer les pouvoirs publics sur la nature et l'ampleur des flux migratoires »);
- l'analyse du phénomène de la traite et du trafic des êtres humains sur la base de dossiers judiciaires, d'interviews interactives, l'analyse des développements dans l'approche de la traite et du trafic d'êtres humains et l'évaluation de la politique de lutte contre la traite et le trafic (« stimuler la lutte contre la traite et le trafic des êtres humains »).

Un **plan de communication**, portant essentiellement sur la stratégie de Myria pour affirmer son identité et ses missions vis-à-vis de l'extérieur, comportant la sortie et le développement de son nouveau nom et la définition de sa communication, en ce compris sur internet et les réseaux sociaux.

Un **plan opérationnel 2016**, dont les objectifs sont :

- la consolidation de l'identité de Myria ;
- l'exercice de ses trois missions légales de la manière la plus complémentaire possible ;
- le renforcement de ses moyens d'action (site internet, nouveaux outils) ;
- le renforcement du service de soutien aux requêtes individuelles ;
- une plus grande contribution aux débats de société.

2. COMPTES ET SITUATION FINANCIÈRE

En octobre 2014, le gouvernement fédéral a décidé d'imposer des mesures d'économies aux organismes fédéraux. Cette décision a impacté le Centre fédéral Migration dans une mesure importante. Ces restrictions budgétaires posent question, tant sur leur principe que sur leur mise en œuvre.

Au lieu de se voir appliquer, à l'instar d'autres organismes publics, une déclinaison entre frais de personnel (-4%) et frais de fonctionnement (-20%), Myria s'est vu linéairement appliquer une réduction de 20% sur la partie de sa dotation directement à charge de l'État fédéral. Malgré des demandes répétées auprès des secrétaires d'État concernés, du ministre du Budget et des membres du Kern, il n'a pas été possible de faire rectifier cette situation.

Ces économies posent aussi question au regard de la dotation garantie d'1.500.000 € inscrite en toutes lettres dans l'arrêté organique de Myria, et fruit d'une volonté politique de garantir son indépendance. Réduire aussi significativement ses moyens en plein démarrage de l'institution parait en contradiction nette avec la volonté politique préexistante à la création du Centre. Cette économie linéaire place à court terme Myria dans une situation difficile : la ligne d'économies budgétaires aggrave sa situation en 2016, 2017, 2018 et 2019, en alourdissant chaque année de 2% supplémentaire une économie de 20% qui n'aurait logiquement pas dû lui être imposée.

Myria a cependant réussi à maintenir son budget en équilibre en 2015, en s'abstenant notamment de remplacer certains départs et absences. Ci-dessous, une synthèse des principaux chiffres du bilan au 31 décembre 2015 et des comptes de résultats de l'année 2015. Ces comptes ont été approuvés par le conseil d'administration de Myria le 12 avril 2016 et ont fait l'objet d'un contrôle par le Commissaire-Réviseur.

Bilan au 31 décembre 2015 (x € 1.000)			
Actif	**1.152**	**Passif**	**1.152**
Actifs immobilisés	**17**	Capital de départ	835
		Résultat cumulé	50
Actifs circulants	**1.135**	**Dettes**	**267**
Créances commerciales	30	Fournisseurs	190
Actifs financiers	66		
Placements de trésorerie	250	Dettes sociales	51
Valeurs disponibles	789	Autres dettes	26
Compte de résultats 1 janvier 2015 – 31 décembre 2015 (x € 1.000)			
Produits	**1.445**	**Charges**	**1.441**
Subventions	1.381	Frais de projets	44
Revenus de projets	62	Frais de fonctionnement	423
Revenus divers	2	Frais de personnel	965
Revenus financiers	0	Amortissements	9
		Résultat 2015	**4**

3. MYRIA EN RÉSEAU : AU NIVEAU NATIONAL

Autorités publiques

Myria occupe une place singulière. Acteur public, mais autonome vis-à-vis du gouvernement, il exerce ses missions en toute indépendance. Son intention est de pouvoir discuter avec tous les acteurs concernés par ses missions : autorités publiques, institutions, associations, groupements d'intérêt, partis politiques, centres de recherche, citoyens. Ce positionnement de carrefour est précieux. Une grande partie du travail statistique et de recommandation n'est possible que grâce aux contacts et relations entretenus avec de nombreuses autorités publiques, et en particulier : Office des étrangers, Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides, Fedasil, SPF Intérieur, SPF Justice, SPF Affaires étrangères, SPF Emploi, Direction générale Statistique, Conseil du Contentieux des étrangers.

Gouvernement fédéral

Les contacts avec le gouvernement fédéral se font sur des dossiers de fond, sur lesquels Myria entreprend de faire entendre sa voix en matière de droits fondamentaux des étrangers ou de lutte contre la traite et le trafic des êtres humains. Le gouvernement fédéral est le premier destinataire des rapports annuels et thématiques, qui concernent directement plusieurs de ses compétences : Asile et Migration, Justice, Affaires intérieures, Affaires étrangères, Emploi, Égalité des chances.

Les échanges avec le gouvernement en 2015 et 2016 ont porté sur des thèmes aussi divers que les visas humanitaires, la directive européenne relative à l'accueil des demandeurs d'asile, la gestion de l'accueil et du pré-accueil des demandeurs d'asile ainsi que les réformes liées au statut de séjour et au regroupement familial. Les deux rapports annuels – sur la migration et sur la traite et le trafic des êtres humains – ont été envoyés à tous les membres du gouvernement, en mettant en exergue les recommandations qui les concernent.

En 2015 et 2016, comme mentionné ci-dessus, Myria a aussi mené avec le gouvernement fédéral des discussions institutionnelles et budgétaires visant à mieux garantir son indépendance, à court et à long terme. Le gouvernement a pris en octobre 2014 des mesures d'économies budgétaires grevant le budget de Myria. Ces économies, tant dans leur principe que dans leur application, posent de sérieuses questions sur l'image que le gouvernement fédéral se fait de l'indépendance devant être celle du Centre fédéral Migration. L'évolution institutionnelle du Centre fédéral Migration, par la volonté du législateur et du pouvoir exécutif, l'a amené vers davantage d'indépendance. Si celle-ci est totale sur la gestion, le recrutement et les prises de position, force est de reconnaître qu'elle ne l'est pas sur la maîtrise des moyens budgétaires.

Compte tenu de son statut et de ses missions, le Centre fédéral Migration se conçoit comme un organe contribuant, avec d'autres acteurs en Belgique, à l'existence d'un Institut national des droits de l'homme (INDH) au sens des Principes de Paris[1].

Cette indépendance se manifeste par :

- une objectivation du recrutement du conseil d'administration par le Parlement fédéral (sur base d'un appel à candidatures) et de la direction (par le conseil d'administration sur base d'une sélection réalisée par le SELOR) ;
- l'absence de commissaire du gouvernement ;
- l'octroi – en principe – d'une dotation de 1,5 millions d'euros, inscrite dans son arrêté royal organique : « Art. 15. Pour l'exécution de ses missions, le financement du Centre peut être assuré par (…) 2° un montant annuel de un million et demi d'euros, indexé le 1er janvier de chaque année sur base de l'index santé. L'index de référence est celui du 1er janvier 2014 »[2]. Cette disposition fait suite à un accord politique concernant la répartition des moyens dévolus aux deux centres.

L'octroi d'une indépendance aussi forte est le fruit d'une volonté politique, qu'il faut reconnaître et honorer, de doter la Belgique d'institutions publiques indépendantes répondant aux principes de Paris. Elle ne semble toutefois

1 Les Principes de Paris sont les normes internationales qui établissent les conditions minimales auxquelles une INDH doit satisfaire pour être considérée comme crédible par les institutions homologues et dans le système des Nations Unies. Les INDH sont des organes de l'État dotés d'un mandat constitutionnel ou législatif qui leur donne pour mission de protéger et de promouvoir les droits de l'homme. Elles font partie intégrante de l'appareil de l'État et sont financées par les fonds publics. Pour en savoir plus : www.ohchr.org/Documents/Publications/PTS-4Rev1-NHRI_fr.pdf.

2 Arrêté royal fixant le statut organique du Centre fédéral pour l'analyse des flux migratoires, la protection des droits fondamentaux des étrangers et la lutte contre la traite des êtres humains en exécution de l'article 5 de la loi du 15 février 1993 créant un Centre fédéral pour l'analyse des flux migratoires, la protection des droits fondamentaux des étrangers et la lutte contre la traite des êtres humains.

pas totalement reconnue, comme en témoigne l'extrait de l'accord du gouvernement fédéral du 11 octobre 2014, qui stipule que « Le Centre fédéral pour l'analyse des flux migratoires est rattaché au Ministre ayant l'asile et la migration dans ses compétences ». Cette notion de « rattachement » paraît curieuse et dépourvue de fondement légal.

D'autant que dans les faits, la dotation budgétaire du Centre fédéral Migration dépend des compétences de la secrétaire d'État à la Lutte contre la pauvreté, à l'Égalité des chances, aux Personnes handicapées et à la Politique scientifique, chargée des Grandes villes. Il est difficile de comprendre en vertu de quelle logique elle se trouve là, si ce n'est en accompagnement « historique » de la dotation du Centre interfédéral pour l'égalité des chances sur la ligne budgétaire de l'Emploi.

En outre, les deux institutions sont financées pour moitié par un subside récurrent de la Loterie Nationale, pour moitié par une ligne de financement directe provenant de l'État fédéral. Il s'agit là aussi d'un héritage du passé. Il fut une époque où l'entièreté du budget du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme dépendait, d'abord du budget de la Chancellerie du Premier Ministre, ensuite de la Loterie Nationale. Or, il est important que l'autonomie organisationnelle des deux centres concerne également leur financement. En effet, au vu des missions des centres, il paraît ardu d'exercer des missions en toute indépendance, pouvant comprendre régulièrement la critique des pouvoirs publics et politiques, avec une négociation perpétuelle sur le budget avec ces mêmes autorités. Le statut budgétaire des centres, dépendant toujours du gouvernement, risque de constituer plutôt une source d'embarras pour les ministres et secrétaires d'État compétents pour ces lignes budgétaires.

En conséquence, Myria a plaidé auprès du gouvernement fédéral, tout au long de l'année 2015 :

- pour que les économies demandées soient corrigées de manière à être équitables vis-à-vis des autres institutions ;
- pour que la situation des deux centres soit stabilisée, et leur indépendance garantie, par un placement de leur ligne budgétaire sur la ligne des dotations, où se trouvent les autres institutions ayant, comme Myria et Unia, un caractère indépendant et un ancrage avec le Parlement, tels que le Collège des Médiateurs fédéraux ou le Conseil supérieur de la Justice.

A l'heure d'écrire ces lignes, aucune de ces demandes n'a reçu une suite concrète du gouvernement fédéral, en dépit d'une quantité importante de courriers, réunions et prises de contacts. Cela est hautement regrettable et de nature à remettre en cause, en particulier dans le cas de Myria, l'indépendance de ces institutions telle qu'elle avait été souhaitée par le législateur.

Parlement fédéral

Myria possède un ancrage fort au sein du Parlement fédéral, puisque les membres de son conseil d'administration sont désignés par lui. Ce lien avec le Parlement est une conséquence de la velléité de garantir l'indépendance de l'institution vis-à-vis des actes du gouvernement. Tous les parlementaires reçoivent un exemplaire des deux rapports lors de leur parution.

Myria échange couramment avec le Parlement, devant lequel il expose régulièrement ses rapports (Commission de l'Intérieur), lors de séances où les échanges avec les députés sont fructueux. Il est aussi régulièrement appelé à livrer son expertise lorsqu'un point relevant de sa compétence est abordé, comme ce fut le cas en janvier 2016 lors des travaux du Sénat sur l'apatridie.

Unia

Unia, le Centre interfédéral pour l'égalité des chances, est sans conteste le partenaire le plus privilégié de Myria, avec lequel il formait jadis le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme. Cet ancrage commun se traduit encore aujourd'hui par une collaboration forte, un partage de services transversaux et des relations humaines précieuses.

Le service de gestion interne (service du personnel, logistique et ICT) d'Unia offre son expertise en soutien au fonctionnement de Myria, moyennant facturation des services rendus. Conformément au plan triennal de Myria, les aspects financiers de cette collaboration feront l'objet d'un travail d'évaluation en 2016.

Sur les dossiers de fond, les collaborations avec Unia sont nombreuses et reflètent l'ancrage commun des deux nouveaux centres dans une seule et même institution. En 2015 et 2016, Unia et Myria ont par exemple collaboré sur l'accès aux services bancaires de base (pour personnes sans séjour légal et pour citoyens de l'UE), l'accès aux services pour personnes en séjour irrégulier (par exemple l'accueil d'hiver pour les sans-abris, les services sociaux, etc.) et l'accès aux services pour citoyens de l'UE.

Réunion de contact Protection internationale

Le Comité belge d'aide aux réfugiés (CBAR) œuvre depuis de longues années à l'amélioration des politiques d'asile, entre autres par le biais de l'organisation de réunions contact entre les différents acteurs du secteur (administrations et autorités publiques, ONG, institutions internationales, …). Fin 2015, des retraits de subsides ont placé l'organisation devant d'importantes difficultés. Myria a proposé de reprendre l'organisation des réunions de contact et de les présider, son indépendance pouvant agréer toutes les parties et soulager le CBAR. Depuis janvier 2016, les réunions de contact se déroulent dans les bureaux de Myria. L'objectif reste que les instances d'asile et les organismes actifs dans le domaine de l'asile et de l'accueil continuent de se rencontrer à l'occasion de cette réunion pour y échanger des informations dans un esprit de dialogue et de courtoisie. Ce sont des collaborateurs de Myria qui assurent l'animation de ces réunions et en rédigent les procès-verbaux, accessibles sur son site internet.

Groupe transit des visiteurs en centre fermé

Myria a participé en 2015 aux réunions du Groupe Transit qui rassemble les organisations qui visitent les centres fermés et les maisons de retour. Dans ce contexte, il a soutenu le travail d'analyse du groupe transit sur les questions liées à la détention et l'éloignement des étrangers. Il a également fourni un soutien juridique aux visiteurs des centres fermés et des maisons de retour notamment dans le cadre du suivi de dossiers individuels. En octobre 2015, Myria a également donné – en partenariat avec Pag-Asa- une formation aux membres du groupe transit sur la traite des êtres humains et les outils de détection de victimes potentielles dans les lieux de détention.

Plateforme INDH

Myria participe depuis 2014 à une plateforme de concertation instaurée entre les institutions belges exerçant partiellement ou entièrement un mandat d'institution chargé du respect des droits de l'homme (Unia, Collège des Médiateurs fédéraux, Commission de protection de la vie privée, Comité P, Institut pour l'égalité des femmes et des hommes, Médiateur de la Wallonie et de la Fédération Wallonie-Bruxelles, l'Ombudsman der Deutschsprachigen Gemeinschaft, le Kinderrechten-commissaris et le Délégué général aux droits de l'enfant, la Commission nationale des droits de l'enfant, le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité, et l'exclusion sociale, le Conseil supérieur de la Justice, le Conseil central de surveillance pénitentiaire et le Comité R). Elle se réunit chaque mois pour échanger informations et dossiers pertinents, dans l'attente d'une éventuelle création d'une Institution nationale des droits de l'homme (INDH) qui aurait pour vocation de coordonner une partie des activités des structures partageant la mission de respecter les droits humains.

A l'occasion de l'Examen Périodique Universel (EPU) auquel la Belgique a été soumise en janvier 2016, Myria a fait une série de recommandations, avec les autres institutions de la plateforme[3].

Plate-forme Mineurs en exil

Myria a participé en 2015 aux réunions des groupes de travail familles dans la migration et détention de la Plate-forme Mineurs en exil. Dans ce contexte, il a suivi le travail d'analyse de la Plateforme réalisé sur la détention des enfants mineurs accompagnés en Belgique[4].

Plate-forme Justice pour tous

En 2015, Myria a participé aux réunions de travail de la Plate-forme Justice pour tous ainsi qu'à la matinée de rencontre organisée le 26 novembre 2015 qui visait à soutenir l'accès à la justice dans le cadre des réformes actuelles dans les domaines de la justice et de l'aide juridique.

Formations

A la demande d'un certain nombre d'opérateurs, et dans la mesure de ses moyens, Myria donne un certain nombre de formations. En 2015 et 2016, Myria a ainsi réalisé des formations en droits fondamentaux des étrangers pour Bon, l'ADDE ou encore la police fédérale. Myria a aussi donné une formation sur la détection des victimes de la traite à destination d'avocats, juristes et accompagnateurs de demandeurs d'asile dans le cadre d'une masterclass intitulée « la femme dans la procédure d'asile », organisée par Vluchtelingenwerk Vlaanderen.

3 Examen périodique universel, compilation des contributions, www.myria.be/files/epu_plateforme_fr.pdf.

4 Plateforme Mineurs en exil, *Détention des enfants en familles en Belgique: analyse de la théorie et de la pratique*, décembre 2015, disponible sur : www.mineursenexil.be/fr/la-plate-forme/nos-actualites/rapport-detention-2015.html.

Enfin, mentionnons encore que Myria a participé en 2015 et 2016 aux travaux de la Commission Nationale des Droits de l'enfant, avec voix consultative, ainsi qu'au Conseil consultatif de la main-d'œuvre étrangère.

Cellule interdépartementale de lutte contre la traite et le trafic des êtres humains

Myria a poursuivi son rôle d'observateur participant au sein de la Cellule et de son bureau, dont il assure également le secrétariat. Deux réunions de la cellule ont ainsi eu lieu en 2015 (l'une en avril, l'autre en décembre). Elles ont toutes les deux principalement concerné l'adoption des plans d'action nationaux, l'un relatif à la traite et l'autre relatif au trafic d'êtres humains. Le travail préparatoire et l'exécution du plan d'action s'effectuent au sein du bureau de la cellule, qui se réunit tous les mois. Myria a également contribué dans ce cadre à l'élaboration de diverses brochures de sensibilisation ou d'information.

Réunions de coordination sur la traite des êtres humains au niveau des arrondissements judiciaires :

Myria a pris part activement aux réunions de la plateforme de Gand (mars et novembre 2015), en y présentant notamment son rapport annuel traite et trafic des êtres humains 2015. Il a également participé à la réunion nationale du réseau d'expertise en matière de traite et trafic des êtres humains (mars 2015), qui réunit tous les magistrats de référence en la matière, ainsi que les principaux acteurs externes.

4. MYRIA EN RÉSEAU : AU NIVEAU INTERNATIONAL

Réseau Européen des Migrations (REM)

Myria est l'un des partenaires du Point de Contact belge du Réseau Européen des Migrations (REM). Au niveau belge, la participation au REM est assurée par un point de contact mixte, qui implique quatre institutions. Myria est membre du comité directeur du Point de Contact et prend activement part à son fonctionnement quotidien, en collaboration avec le Commissariat général aux Réfugiés et aux Apatrides (CGRA), Fedasil et l'Office des étrangers, qui est chargé de la coordination.

Le REM est institué sur base d'une Décision du Conseil de l'UE (2008/381/CE) afin de contribuer à fournir des informations à jour, objectives, fiables et comparables sur la migration et l'asile en vue de soutenir les décisions dans ces domaines en Belgique et au sein de l'Union européenne. Il vise également à informer le grand public.

En juin 2015, le REM a publié son rapport annuel de synthèse sur l'immigration et l'asile en 2014, au niveau de l'UE et des États membres ainsi qu'une série de rapports sur des thématiques spécifiques. Un programme de travail commun définit chaque année les sujets des études thématiques. Sur la base d'une liste commune de questions, chaque État membre produit un rapport national. Sur la base de ces rapports nationaux, le REM produit un rapport de synthèse comparatif au niveau européen.

Les rapports 2015 ont porté sur :

- *Déterminer les pénuries de main d'œuvre et les besoins en migration de travail depuis les pays tiers en Belgique et dans l'UE*
- *Dissémination d'informations sur le retour volontaire en Belgique et dans l'UE : comment atteindre les migrants en situation irrégulière qui ne sont pas en contact avec les autorités*
- *Les changements de statut d'immigration en Belgique et dans l'UE*
- *L'intégration des bénéficiaires de la protection internationale au marché de l'emploi*

En 2015, une étude supplémentaire portant sur le trafic des êtres humains a également été publiée, intitulée *Le trafic illicite de migrants : caractéristiques, réponses et coopération avec les pays tiers*. Myria a été consulté dans le cadre de cette étude. Il a par ailleurs activement participé à la conférence annuelle du REM, organisée en collaboration avec la présidence néerlandaise de l'Union européenne les 12 et 13 janvier 2016. Cette année, la conférence portait sur le trafic d'êtres humains et était intitulée *Promoting the multidisciplinary approach in addressing migrant smuggling*. Les résultats de l'étude du REM y ont été notamment présentés et discutés.

Réseau informel de Rapporteurs nationaux et de mécanismes équivalents dans le domaine de la traite des êtres humains

Myria joue un rôle actif dans ce forum de Rapporteurs nationaux, régulièrement organisé par la Commission européenne et la Présidence de l'Union.

Myria participe activement aux réunions du réseau informel des rapporteurs nationaux et mécanismes équivalents dans le domaine de la traite des êtres humains, co-organisées par la coordinatrice européenne de la lutte contre la traite des êtres humains, Madame Myria Vassiliadou et par la présidence de l'Union. Celles-ci ont eu lieu les 9 et 10 juin 2015 et les 19 et 20 octobre 2015. Les thématiques abordées lors de ces réunions concernaient notamment la prévention de la traite aux fins de mariage de complaisance, les liens existants entre la traite et le trafic des êtres humains ou encore la collecte de données.

Myria a également participé à l'*Anti-Trafficking Day* organisé par la présidence de l'Union le 20 octobre 2015.

Il a par ailleurs invité Madame Vassiliadou pour un échange de vue le 27 janvier 2016.

Réseau européen des organisations nationales des droits de l'homme (ENNHRI)

ENNHRI est un réseau régional qui réunit les INDH de l'Europe entière et qui compte environ une quarantaine de membres. Il a pour mission d'améliorer la promotion et la protection des droits de l'homme en Europe, en soutenant le développement des INDH et en suscitant leur collaboration sur des thématiques spécifiques. En juin 2007, le réseau a mis en place le groupe de travail Asile et Migration que Myria a présidé plusieurs années en collaboration avec le Deutsches Institut für Menschenrechte et auquel il participe activement aujourd'hui. Dans ce contexte, il a également participé en novembre 2015 à la Conférence de Belgrade organisée par l'Ombudsman de Serbie sur le thème des *Défis liés aux droits de l'homme dans le cadre de la crise migratoire/des réfugiés* et à l'issue de laquelle les participants ont adopté une Déclaration[5]. Il met aussi son expertise en matière de litiges à disposition du groupe de travail juridique dont il est membre.

Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA)

La FRA (Fundamental Rights Agency) assure les trois missions suivantes : récolter et analyser des données, conseiller les institutions européennes et les États membres, et collaborer avec les intermédiaires et sensibiliser le grand public. Le Centre fédéral Migration participe activement à plusieurs projets ou recherches menés par la FRA. Il a ainsi notamment participé au comité d'accompagnement de l'étude de la FRA sur les formes sévères d'exploitation[6] qui a été présentée à Bruxelles le 2 juin 2015.

European Network of Equality Bodies (Equinet)

Myria a été invité à produire une intervention à la conférence d'Equinet (European Network of Equality Bodies) en date du 8 décembre 2015 sur la directive européenne visant à faciliter l'exercice des droits des travailleurs dans le contexte de la libre circulation des travailleurs (2014/54/EU) sur le thème *Equality bodies and the new freedom of movement directive – challenge or opportunity?*

En janvier 2016, Myria a également participé à la rencontre, organisée par la FRA, de la Plateforme FRA-Conseil de l'Europe-Equinet-ENNHRI relative aux droits des migrants et des demandeurs d'asile.

5 Ombudsman/National Human Rights Institutions, Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Refugees and Migrants, novembre 2015, disponible sur : www.myria.be/files/4429_2_Declaration_english_language.pdf.

6 Fundamental Rights Agency, Severe labour exploitation: workers moving within or into the European Union. States' obligations and victims' rights, 2015. Disponible sur : http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2015-severe-labour-exploitation_en.pdf.

Nations-Unies

- Le 19 février 2015, Myria a reçu la visite de la Rapporteuse spéciale sur les formes contemporaines d'esclavage, y compris leurs causes et leurs conséquences, Madame Urmila Bhoola. Il a également participé à la consultation que celle-ci a effectuée au moyen d'un questionnaire sur la servitude pour dettes (janvier 2016)[7].
- Le 18 janvier 2016, Myria a reçu une visite de courtoisie de Madame Philippa Candler, nouvelle Représentante adjointe du Bureau pour l'Europe de l'Ouest du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR).

OSCE

Myria a poursuivi sa collaboration avec l'OSCE :

- Le 02 juin 2015, il a reçu la nouvelle Représentante spéciale et coordinatrice de l'OSCE pour la lutte contre la traite des êtres humains, Madame Madina Jarbussynova.
- Les 27 et 28 avril 2015, Myria a été invité à contribuer, pour la deuxième fois, à un workshop co-organisé par l'OSCE et le Conseil de l'Europe sur l'application de la clause de non-sanction à destination de procureurs et juges de divers pays.
- Les 6 et 7 juillet 2015, il a participé à la conférence organisée annuellement par l'OSCE sur le thème « People at risk: combating human trafficking along migration routes ».

Conseil de l'Europe

- Myria a participé activement à la table-ronde organisée à Bruxelles le 3 décembre 2015 par le GRETA, le groupe d'experts chargé d'évaluer la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains.
- Les 20 et 21 janvier 2016, il a été invité à contribuer à la conférence internationale sur la lutte contre la traite des personnes : « expériences partagées entre la Tunisie et l'Europe », co-organisée par le Conseil de l'Europe, l'OIM et le ministère tunisien de la Justice, notamment par une présentation sur l'expérience belge en matière d'identification des victimes de traite.

7 La réponse au questionnaire est disponible sur www.myria.be.

5. PUBLICATIONS ET OUTILS

Myria déploie la plus large partie de son activité par le biais de ses publications. Diverses et variées, elles concernent ses trois missions de base. Depuis 2015, une attention particulière est mise sur la diversification de leur public cible: non seulement les partenaires et les professionnels des secteurs de la migration et de la lutte contre la traite et le trafic, mais également un public plus large. Leur format est également diversifié et leur accessibilité augmentée par la mise à disposition sur le site internet dans plusieurs langues de l'ensemble des publications.

Le site internet myria.be est aussi appelé à devenir un outil de communication de premier plan, par la mise à disposition de publications, d'analyses chiffrées et de recommandations. Deux newsletters, *Myriade et Myriatics*, ont été élaborées pour compléter les accès vers les informations mises à disposition de tous. Un portail pédagogique nommé Myriapolis a également été développé.

Toutes les publications de Myria sont disponibles gratuitement, sur papier en commande ou en téléchargement sur www.myria.be.

La Migration en chiffres et en droits 2015

Publié en septembre 2015, le rapport « *La migration en chiffres et en droits 2015* » perpétue la philosophie des Rapports annuel Migration édités par le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme depuis 2007. Désormais, ces rapports portent en leur nom l'année de leur sortie et collent le plus près possible à l'actualité, sans rien perdre du travail d'expertise et d'observation qui est attendu de Myria.

Traite et trafic des êtres humains 2015 : resserrer les maillons

Publié en octobre 2015, le rapport *Traite et trafic des êtres humains 2015 : resserrer les maillons* vise à donner un signal fort, au titre de Rapporteur national indépendant en matière de traite des êtres humains. Myria met dans ce rapport annuel l'accent sur les mineurs et les jeunes adultes victimes de deux situations dans lesquelles ils sont particulièrement vulnérables : les victimes de mariages précoces et forcés ; et les victimes de loverboys. Myria recommande aussi des actions en matière de trafic des êtres humains.

Myriatics

Les *Myriatics* sont de courtes études avec une approche démographique, que Myria propose tous les trois mois depuis octobre 2015. Son objectif est de s'attarder sur un thème précis, à chaque fois différent, relevant des compétences de Myria. L'objectif de ces mini-études est d'être factuel, précis, concis et accessible. L'angle de vue se limite délibérément à un seul sujet, présent ou non dans l'actualité, et à présenter un focus sur base de chiffres fiables et de définitions claires. Les Myriatics sont conçus pour être utilisés par tous les intervenants du secteur, et tous ceux (journalistes, enseignants, citoyens…) qui traitent quotidiennement ou ponctuellement des questions migratoires sur des bases scientifiques et objectives.

Les *Myriatics* publiés[8] :

1. *Crise de l'asile de 2015 : des chiffres et des faits* – octobre 2015
2. *Immigré, étranger, Belge d'origine étrangère: de qui parle-t-on?* – décembre 2015
3. *Nouvelles migrations des pays de l'Est : Focus sur les Roumains, Polonais et Bulgares* – mars 2016
4. *Cartographie de l'actualité migratoire* - juillet 2016.

Myriapolis

Myriapolis, c'est Myria « dans la cité ». Il s'agit d'un portail de mise à disposition d'outils de nature pédagogique, édités par Myria et par une série de partenaires. Il comprendra également un calendrier d'activités culturelles mis à jour grâce à une collaboration avec UITinVlaanderen et Agenda.be. Un glossaire proposant des définitions sur les notions et termes utilisés dans les travaux et publications de Myria est progressivement développé.

En décembre 2015, à l'occasion de la Journée internationale des migrants, Myria a mis à disposition du public :

- Un portail vers des publications pédagogiques de partenaires
- Un portail vers des évènements culturels liés à la migration
- Des outils pédagogiques propres, dont *Citoyens du monde*, une actualisation du document *Suis-je un migrant ?* édité par le Centre en 2008

8 Les *Myriatics* sont disponible sur www.myria.be/myriatics. Inscrivez-vous sur notre site pour les recevoir par mail.

6. DROITS FONDAMENTAUX ET FLUX MIGRATOIRES

Les développements qui suivent ne concernent que les activités spécifiques de Myria concernant les droits fondamentaux et les flux migratoires. Les activités concernant la traite et le trafic des êtres humains, en ce compris le soutien aux centres d'accueil de victimes, l'analyse de la jurisprudence et les actions en justice, sont développées dans le rapport *Traite et trafic des êtres humains* qui paraît chaque année en octobre.

En matière de flux migratoires et de veille sur les droits fondamentaux des étrangers, Myria accomplit essentiellement ses missions par le biais des rapports et publications qu'il établit. Ses analyses et prises de position sont fondées sur un travail quotidien d'observation de l'actualité et de contacts avec les acteurs de tous types. Elles sont également nourries par une permanence juridique en droit des étrangers ainsi que par sa participation régulière à une série de journées d'étude et à des colloques sur des thématiques liées à la migration, dont notamment :

- Présentation sur la Commission des plaintes comme mécanisme de contrôle de la détention lors de la journée d'étude consacrée à « L'amélioration du contrôle des lieux de privation de liberté pour mineurs », le 8 mai 2015, organisée par Défense des enfants - Belgique
- Présentation sur le Contrôle des lieux de détention administrative lors de la journée d'étude des Commissions de surveillance du 20 janvier 2016

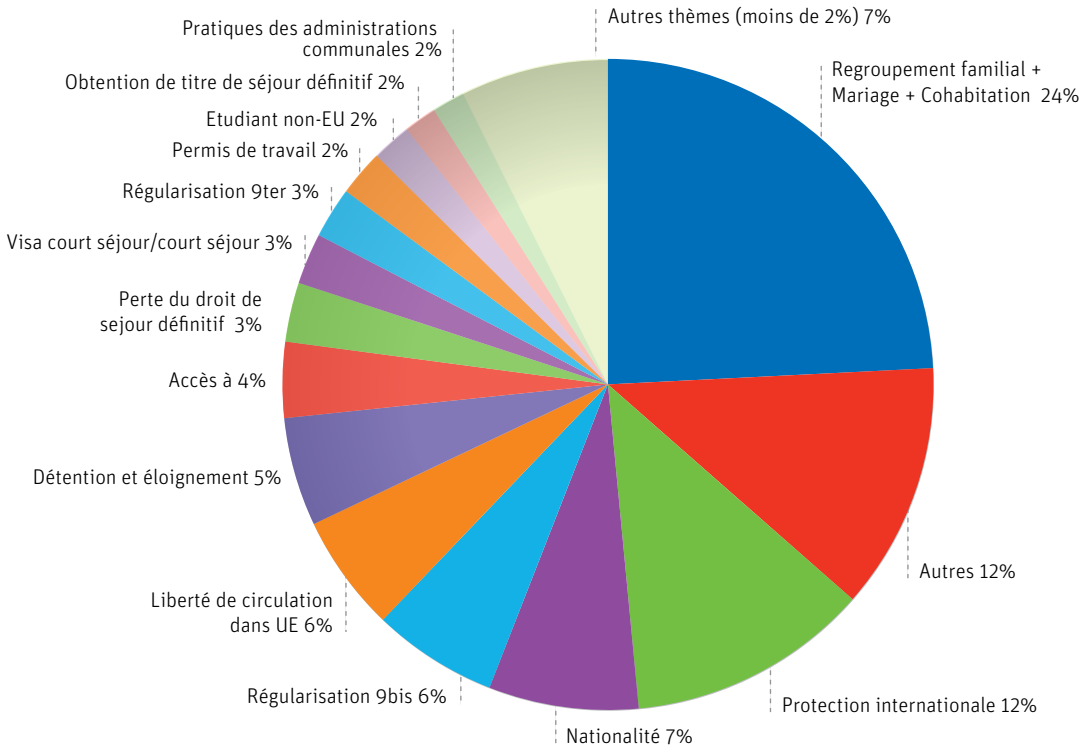
6.1. | La permanence juridique

Myria reçoit chaque jour une série de signalements et de demandes provenant d'étrangers ou de Belges en quête d'informations sur leurs droits. À chaque demande, Myria tente de répondre de la manière la plus adéquate possible. Ce travail de terrain nourrit beaucoup l'expertise et la capacité d'analyse des collaborateurs de Myria.

En 2015, Myria a reçu **960 signalements**. Un sur quatre concernait le regroupement familial, le mariage ou la cohabitation légale. Les autres thèmes pour lesquels Myria a été interpellé concernaient principalement la protection internationale y compris la procédure Dublin, la nationalité, la régularisation sur base de l'article 9bis, la liberté d'établissement des ressortissants de l'UE ainsi que la détention et l'éloignement.

Figure 1. Thèmes[9] des signalements enregistrés par Myria en 2015[10]

(Source : Myria)



Entre 2014 et 2015, on observe une augmentation de signalements concernant la liberté d'établissement des ressortissants de l'UE (+51%) et ceux concernant la détention et l'éloignement (+25%). Par contre, les signalements concernant des demandes d'information ou d'avis sur la régularisation sur base de l'article 9bis ont diminué (-43%), ainsi que ceux sur la perte d'un droit de séjour définitif (-36%), les autorisations de travail (-24%), la régularisation médicale sur base de l'article 9ter (-23%) et le court séjour (-21%).

Ces signalements ont été émis par des personnes de 90 nationalités différentes dont les principales sont les Marocains, les Belges, les Guinéens, les Chinois[11] et les Congolais (de RD Congo) (voir tableau 1). Certains de ces groupes nationaux ont contacté Myria par rapport à des thèmes bien précis. Les Marocains sont par exemple la principale nationalité qui a fait appel à Myria en 2015 concernant le regroupement familial, le mariage et la cohabitation légale ainsi que sur la régularisation sur base de l'article 9 bis. Les questions par rapport à la protection internationale ont, quant à elles, été principalement posées par des Syriens et des Irakiens. Les personnes qui ont contacté Myria sur le thème de la détention et de l'éloignement sont surtout marocaines (22%), serbes (9%) et nigérianes (7%).

9 Dans la catégorie « autres » sont enregistrées les demandes qui ne sont pas comprises dans les thèmes généraux, par exemple des demandes sur le titre de voyage pour étrangers, les demandes de changement de nom, etc.

10 Dans ces statistiques, un même signalement peut aborder plusieurs thèmes.

11 Myria est surtout visité par des Tibétains qui posent des questions très diverses : protection internationale, obtention d'un titre de voyage spécial pour étrangers.

Par rapport à 2014, Myria a, en 2015, reçu davantage de signalements d'Irakiens (passant de 5 en 2014 à 25 en 2015), mais moins de signalements de Syriens (51 en 2014 et 32 en 2015). On remarque également une augmentation du nombre de signalements de Belges (18 en 2014 et 39 en 2015).

Tableau 1. Top 10 des nationalités des signalements (N=960), 2015 (Source : Myria)

Nationalités	
Maroc	12%
Belgique	4%
Guinée	4%
Chine	4%
RD Congo	3%
Syrie	3%
Philippines	3%
Irak	3%
Pays-Bas	2%
Russie	2%
Autres nationalités	59%
TOTAL	**100%**

6.2. | Les études et recherches

Careers[12] est une étude à grande échelle initiée par le SPP Politique scientifique (BELSPO) et Myria, menée par l'Université libre de Bruxelles et la KULeuven, et qui s'est clôturée en 2014. Cette étude a suivi toutes les personnes ayant fait une demande d'asile en Belgique entre 2001 et 2010. Il a fallu à cette fin combiner plusieurs fichiers administratifs, avec pour résultat la plus grande base de données jamais produite en Belgique sur ce sujet. Cette base de données couvre plus de 100.000 personnes et a permis le suivi de leur trajectoire socio-économique grâce aux informations de la Banque Carrefour de la Sécurité Sociale. Les périodes d'emploi, de chômage et d'aide sociale de ces personnes ont été analysées sur plusieurs années après le dépôt de leur demande d'asile pour identifier les éléments déterminants d'une plus grande probabilité d'emploi.

En 2015, Myria a poursuivi son implication dans le comité d'accompagnement d'une thèse de doctorat sur les centres fermés réalisée par un doctorant de l'ULB, chercheur au Germe. Il a dans ce cadre participé aux réunions de suivi.

Il a également participé au comité de pilotage d'une étude réalisée par Fedasil sur l'identification et la prise en considération des besoins des demandeurs d'asile vulnérables.

Tableau 2. Top 5 des nationalités des principaux thèmes des signalements (N=960), 2015 (Source : Myria)

Regroupement familial + Mariage + Cohabitation		Protection internationale		Nationalité		Liberté de circulation UE		Régularisation 9bis	
Maroc	20%	Syrie	17%	Maroc	10%	Pays-Bas	21%	Maroc	19%
Brésil	5%	Iraq	16%	RD Congo	8%	France	12%	Guinée	14%
RD Congo	5%	Guinée	9%	Féd. Russe	5%	Italie	11%	Philippines	11%
Féd. Russe	5%	Chine	9%	Belgique	4%	Roumanie	9%	Algérie	5%
Tunisie	4%	Afghanistan	6%	Iran	4%	Espagne	9%	Nigéria	5%

12 Les résultats de cette étude ont été publiés dans : Rea A. et Wets J. (ed.), *The long and Winding Road to Employment. An Analysis of the Labour Market Careers of Asylum Seekers and Refugees in Belgium*, Academia Press, Gand, 2014. L'étude et son résumé sont disponibles sur www.myria.be.

FOCUS. L'EUROPE EN CRISE (DE L'ASILE)

1,2 millions de demandes d'asile ont été enregistré en 2015 et plus de 330.000 personnes ont obtenu un statut de protection. La plupart des réfugiés et migrants sont venus en Europe par les dangereuses routes maritimes. En 2015, pas moins de 3.771 personnes sont disparues ou mortes dans la Méditerranée.

Dans ce focus Myria approfondit l'approche européenne de cette situation exceptionnelle en 2015 et début 2016. Nous nous attardons sur le plan de répartition européen, avec les hotspots aux frontières externes et la relocalisation de demandeurs d'asile depuis l'Italie et la Grèce. Ensuite nous évoquerons la réintroduction des contrôles aux frontières internes de différents pays Schengen à la loupe. L'accord entre l'UE et la Turquie est également analysé, et la politique « d'endiguement » de demandeurs d'asile en Grèce et en Turquie. Enfin, nous examinons brièvement à l'avenir du système européen d'asile et au système Dublin.

1. DEMANDES D'ASILE ET PROTECTION OCTROYÉE DANS L'UE EN 2015

1.1. | Plus d'un million de demandeurs d'asile

D'après Eurostat[13], **1.255.640 personnes ont introduit une première demande d'asile dans l'UE** en 2015. Globalement, c'est plus du double de 2014, mais dans certains pays l'augmentation a encore été plus forte[14]. **Les Syriens (29%)** représentent en 2015 **près d'un tiers de ces premières demandes d'asile**. Viennent ensuite l'Afghanistan (14%) et l'Irak (10%).

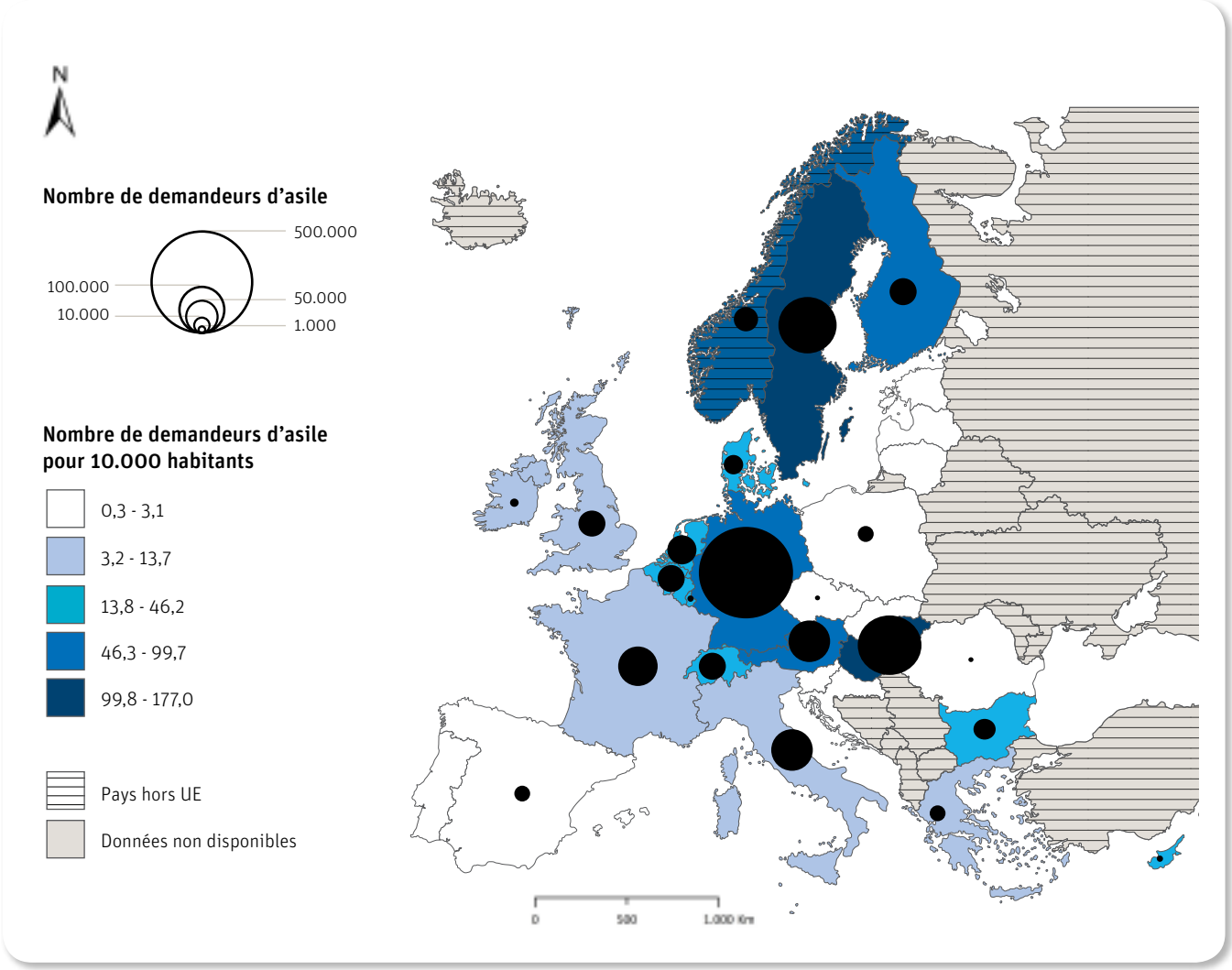
Tableau 3. Nombre de demandeurs d'asile (première demande) enregistrés en 2014 et 2015, évolution d'une année à l'autre et nombre de demandeurs d'asile pour 10.000 habitants dans les principaux États membres de l'UE qui ont accueilli des demandeurs d'asile[15] ainsi qu'en Suisse et en Norvège (Source : Eurostat)

	2014	2015	Évolution 2014-2015	Nombre de demandeurs d'asile pour 10.000 habitants (2015)
Union européenne (28 pays)	**562.680**	**1.255.640**	**x 2,2**	**25**
Allemagne	172.945	441.800	x 2,6	55
Hongrie	41.215	174.435	x 4,2	177
Suède	74.980	156.110	x 2,1	161
Autriche	25.675	85.505	x 3,3	100
Italie	63.655	83.245	x 1,3	14
France	58.845	70.570	x 1,2	11
Pays-Bas	21.780	43.035	x 2,0	26
Belgique	**14.045**	**38.990**	**x 2,8**	**35**
Royaume-Uni	32.120	38.370	x 1,2	6
Suisse* (hors UE, pas dans le total)	21.940	38.060	x 1,7	46
Finlande	3.490	32.150	x 9,2	59
Norvège* (hors UE, pas dans le total)	10.910	30.470	x 2,8	59
Danemark	14.535	20.825	x 1,4	37
Bulgarie	10.805	20.165	x 1,9	28
Espagne	5.460	14.600	x 2,7	3
Grèce	7.585	11.370	x 1,5	10
Pologne	5.610	10.255	x 1,8	3

13 Eurostat, Eurostat Newsrelease 44/2016, 4 mars 2016. Il s'agit de ressortissants de pays tiers.

14 Il convient de faire remarquer que ces chiffres reflètent parfois davantage la capacité et les pratiques administratives d'enregistrement des États membres que le nombre réel de nouveaux demandeurs d'asile. En effet, un certain nombre de pays accusaient un retard au niveau de l'enregistrement parce qu'ils ne pouvaient pas suivre le rythme de celui-ci ou parce que le nombre de nouvelles demandes quotidiennes était plafonné.

15 Le tableau ne reprend que les pays qui ont enregistré plus de 10.000 premières demandes d'asile en 2015.



En **chiffres absolus**, l'Allemagne arrive nettement en tête des pays d'accueil (Tableau 1) : plus d'une première demande sur trois a été introduite dans ce pays. Officiellement, 441.800 personnes ont introduit une première demande d'asile (et ont été entièrement enregistrées), mais ce chiffre est inférieur au nombre réel de demandeurs d'asile qui sont arrivés en Allemagne en 2015[16]. Les chiffres doivent aussi être nuancés dans le cas de la Hongrie, qui se classe en deuxième position : la plupart de ceux qui y ont demandé l'asile ont ensuite poursuivi leur route vers un autre pays. Notons par ailleurs que sept États membres (Estonie, Slovaquie, Slovénie, Lettonie, Croatie, Lituanie et Portugal) ont chacun reçu moins de 500 premiers demandeurs d'asile en 2015.

Proportionnellement à la population de chaque pays, la Hongrie, la Suède, l'Autriche, la Finlande et l'Allemagne comptent, selon Eurostat, le plus grand nombre de premières demandes d'asile dans l'EU (avec les nuances indiquées ci-dessus, entre autres pour la Hongrie). Il semble que ce soient la Suède et l'Autriche qui doivent supporter la charge la plus lourde : avec un peu moins d'habitants que la Belgique, la Suède a reçu près de quatre fois plus de demandes d'asile. En chiffres relatifs, la Belgique se situe aussi au-dessus de la moyenne de l'UE : elle se classe en huitième position parmi les États membres ou à la dixième place si on tient aussi compte de la Norvège et de la Suisse (EU+).

16 Environ 1,1 million de personnes ont été recensées en 2015 dans le système EASY, un système national de pré-enregistrement avant leur répartition dans les différents *Länder*. Ce nombre-là est cependant surestimé dans la mesure où il s'agit de données brutes qui comportent des doublons, des demandes multiples et des demandes de personnes qui se sont finalement rendues dans un autre État membre. Source : Bureau Fédéral Allemand pour la Migration et les Réfugiés : www.bamf.de/EN/Migration/AsylFluechtlinge/Asylverfahren/EntwicklungAsylrecht/entwicklungasylrecht-node.html.

1.2. | Un statut de protection pour plus de 330.000 personnes

333.350 demandeurs d'asile ont reçu en 2015 une décision positive, et donc un statut de protection, dans les 28 États membres de l'UE[17]. C'est une augmentation de 72% par rapport à 2014. Parmi ces personnes, 60.680 ont obtenu un statut de protection subsidiaire et 26.500 un statut humanitaire national tel qu'il existe dans certains États membres (pas en Belgique). À cela s'ajoutent 8.155 personnes qui ont été réinstallées dans l'UE.

Ce sont de loin les Syriens qui ont fait l'objet du plus grand nombre de décisions positives. Pour ceux-ci, le taux de protection au niveau européen est particulièrement élevé (97%).

Ce sont de loin les **Syriens** qui ont fait l'objet du plus grand nombre de décisions positives (166.100, soit 50%), avec un taux de protection en première instance – c'est-à-dire le rapport entre le nombre de décisions positives et le total des demandes – particulièrement élevé (97%). En chiffres absolus, les Érythréens (27.575) et les Irakiens (23.685) suivent à bonne distance, eux aussi avec des taux de protection élevés en première instance (respectivement 90% et 86%).

Un coup d'œil sur les pays de destination montre une fois encore de grands écarts entre les États membres, tant en **chiffres absolus** que par rapport à la nature de la protection octroyée. En chiffres absolus, c'est ici aussi **l'Allemagne** qui arrive en tête : à elle seule, elle représente 44% (148.215) de toutes les décisions positives prises dans l'UE. La Suède (34.470), l'Italie (29.630), la France (26.015) et les Pays-Bas (17.015) complètent le top cinq. En revanche, six États membres ont octroyé un statut à moins de 100 personnes et sept autres à moins de 1.000 personnes. Il est aussi frappant de constater que 545 personnes seulement ont obtenu une protection en Hongrie, qui est pourtant l'un des pays à avoir reçu le plus grand nombre de demandes d'asile (voir ci-dessus)[18].

Proportionnellement à la population, environ 7 personnes par 10.000 habitants ont obtenu un statut de protection en 2015. La Belgique se situe un peu au-dessus de la moyenne de l'UE, avec 9 personnes par 10.000 habitants. En tête du peloton, on trouve la Suède (35), devant Malte (31), Chypre (22), l'Autriche (21), puis le Danemark et l'Allemagne (18).

Les chiffres absolus dissimulent de grands écarts en ce qui concerne la **nature de la protection octroyée**. Ainsi, 96% des personnes qui ont bénéficié en 2015 d'une décision positive ont obtenu un statut de réfugié en Allemagne contre 12% en Italie. Dans les autres cas, on a accordé une protection subsidiaire ou un statut humanitaire national. En Belgique, 84,5% (9.920) des 10.900 demandeurs qui ont obtenu une protection en 2015 ont été reconnus comme réfugiés.

Le **degré global de protection** diffère lui aussi fortement entre les États membres. Il convient de préciser que ceci est étroitement lié à des profils différents des demandeurs d'asile, notamment en ce qui concerne le pays d'origine. Même si des recherches montrent que des pourcentages corrigés réduisent ces différences, des écarts importants (du simple au double) subsistent malgré tout[19].

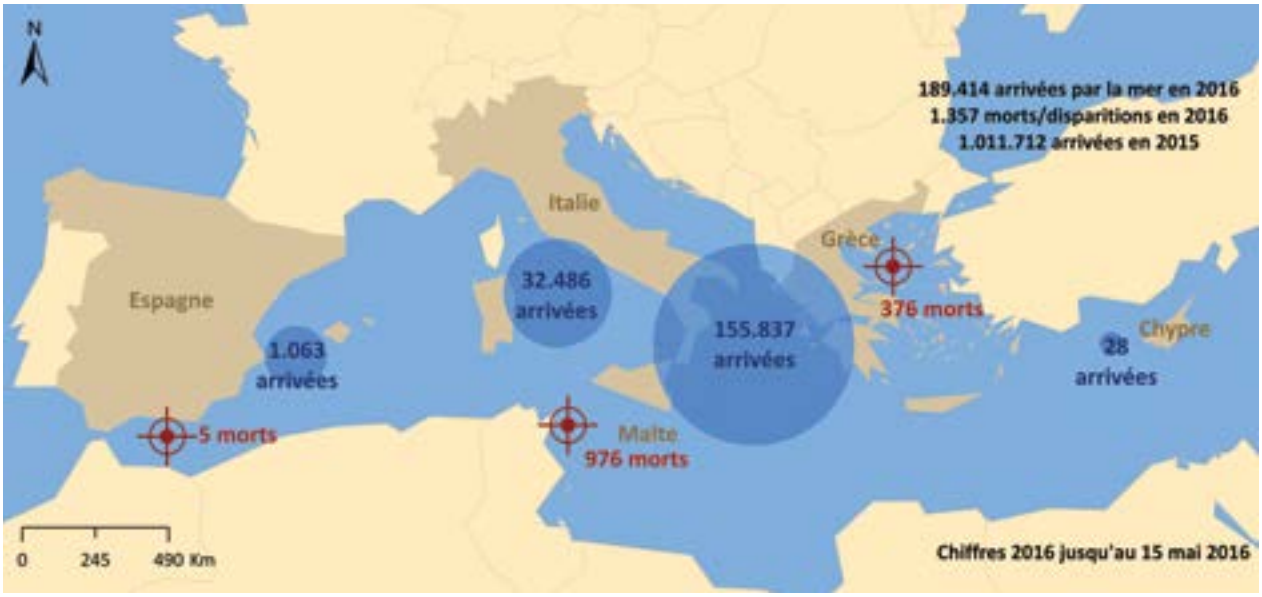
17 Cette section est basée sur des chiffres de la base de données d'Eurostat (migr_asydcfsta), auxquels nous avons appliqué nos propres calculs. Les données concernent aussi bien des décisions en première instance (307.620) qu'en appel. Bien entendu, cela concerne aussi en partie des personnes qui sont arrivées avant 2015. Notons également qu'aucune décision n'a encore été prise pour un grand nombre des demandeurs d'asile arrivés à l'automne 2015.

18 En outre, 3.420 décisions seulement ont été prises.

19 Arjen Leerkens, *How (un)restrictive are we? 'Adjusted' and 'expected' asylum recognition rates in Europe*, pour le Ministère néerlandais de la Sécurité et de la Justice, 2 février 2016.

2. RÉGION MÉDITERRANÉENNE: OPÉRATIONS DE SAUVETAGE, NAUFRAGES ET LUTTE CONTRE LES TRAFIQUANTS

Carte 1. Nombre d'arrivées en 2015 et de personnes décédées ou disparues en Espagne, Italie, Grèce et Malte en 2016, entre le 1er janvier et le 15 mai 2016 (Source : OIM)[20]



Le HCR estime que plus d'un million de réfugiés et de migrants[21] sont arrivés en Europe en 2015 par la dangereuse voie des mers, soit environ 4,5 fois plus qu'en 2014. On a recensé 851.319 arrivées en Grèce et 153.600 en Italie[22]. C'est surtout dans la seconde moitié de l'année que tous les records ont été battus, avec un pic en octobre.

L'UE a investi dans des opérations de sauvetage en mer, en augmentant les budgets octroyés aux opérations **Triton et Poseidon** de Frontex, dans le centre et l'est de la Méditerranée. Des dizaines de milliers de personnes ont ainsi pu être sauvées. Il n'empêche que le bilan humain est terrible : 3.771 personnes ont perdu la vie ou ont été portées disparues en 2015[23]. Le nombre de morts était également élevé les années précédentes. La Méditerranée a ainsi acquis la sinistre réputation d'être la région la plus dangereuse au monde pour les migrants[24]. L'hiver n'a pas ralenti ces flux au début de 2016. Entre le 1er janvier et le 15 mai 2016, on a dénombré 189.414 arrivées par voie de mer et 1.357 personnes ont perdu la vie ou ont été portées disparues (voir Carte 1).

En mai 2015, l'UE a mis sur pied l'opération militaire **EU NAVFOR Med** – rebaptisée plus tard Sophia – visant les bateaux et les réseaux criminels des trafiquants d'êtres

20 IOM, *Missing Migrants Project*, disponible sur: http://missingmigrants.iom.int/. Données pour l'Espagne jusqu'au 31 mars 2016.

21 Pour davantage d'informations sur la terminologie, (migrant, demandeur d'asile, réfugié, premier demandeur), voir : Myria, *Crise d'asile de 2015: des chiffres et des faits*, Myriatics #1, octobre 2015. Disponible sur: www.myria.be/files/Myriatics1__FR.pdf.

22 HCR, *Europe's Refugee Emergency Response. Update #16*, 18 – 31 décembre 2015, disponible sur : www.unhcr.be.

23 En 2014, il y a eu environ 3.500 personnes décédées/disparues. HCR, Europe's Refugee Emergency Response. Update #16, 18 – 31 décembre 2015, disponible sur : www.unhcr.be.

24 Parlement européen, Directorate General for External Policies, *Migrants in the Mediterranean: Protecting Human Rights*, octobre 2015.

humains dans le sud et le centre de la Méditerranée[25]. Depuis février 2016 – à la demande de l'Allemagne, de la Grèce et de la Turquie – quelques navires OTAN ont aussi reçu la mission de surveiller et de contrôler les franchissements illégaux de frontière dans la mer Egée en vue de lutter contre le trafic d'êtres humains et les réseaux criminels. L'OTAN partage les informations ainsi reçues avec la Turquie, la Grèce et l'agence européenne FRONTEX[26].

Selon Europol, le **trafic d'êtres humains** est l'activité criminelle qui a connu en 2015 la plus forte croissance en Europe. Toute une série de services – transport logement, fourniture de documents frauduleux – sont proposés aux migrants et aux réfugiés à des prix prohibitifs. Europol estime que ces réseaux criminels ont réalisé un chiffre d'affaires de l'ordre de 3 à 6 milliards pour la seule année 2015 et que ce montant pourrait doubler ou tripler en 2016[27].

3. SOLIDARITÉ ET RÉPARTITION DES CHARGES ? GROS PLAN SUR LES « HOTSPOTS » ET SUR LA RELOCALISATION

Le 19 avril 2015 est survenu le plus grand naufrage dans l'histoire récente de la mer Méditerranée, provoquant la mort de plus de 800 migrants[28]. Peu après, la Commission européenne a lancé son Agenda européen pour la migration, avec des propositions à court et à plus long terme. Des **propositions concrètes de répartition plus équitable des personnes ayant besoin d'une protection internationale** ont suivi. À la suite de la crise des réfugiés qui a éclaté au grand jour à l'été 2015, la priorité absolue a été de conclure rapidement des accords dans ce domaine. Nous allons brièvement évoquer l'accord de réinstallation volontaire avant de nous pencher sur les décisions de relocalisation.

Réinstallation

Transfert d'une personne ayant besoin d'une protection internationale **de l'extérieur de l'UE vers un État membre de l'UE**.

Relocalisation

Transfert d'un demandeur d'asile ayant manifestement besoin d'une protection internationale **d'un État membre de l'UE vers un autre État membre**.

3.1. | Efforts communs pour réinstaller dans l'UE 22.504 migrants ainsi que des Syriens de Turquie

L'accord de juillet 2015 : à l'été 2015, les ministres européens sont rapidement parvenus à un accord, sur base volontaire, concernant la réinstallation (proposée par la Commission européenne) dans l'UE de 20.000 migrants ayant besoin d'une protection internationale. Ce nombre a été largement atteint, notamment parce que des pays associés à l'UE ont également proposé des places[29]. Il a été convenu de réinstaller 22.504 personnes dans un délai de deux ans[30]. La Belgique avait déjà décidé auparavant d'ouvrir 1.100 places (550 par an) – soit un peu plus que ce que la Commission avait demandé sur la base de la clé de répartition proposée. En ce qui concerne le nombre de places mises à disposition, la Belgique assume clairement sa part dans le cadre de cet accord de réinstallation[31].

25 La lutte contre le trafic d'êtres humains a encore été renforcée de multiples manières au niveau européen, entre autres par l'adoption d'un plan d'action 2015-2020, par la mise sur pied d'un centre européen contre le trafic d'êtres humains au sein d'Europol et par les projets de développement de points de contact opérationnels dans ce domaine dans les États membres.

26 OTAN, *Assistance for the refugee and migrant crisis in Europe*, 24 mars 2016, disponible sur: www.nato.int/cps/en/natohq/topics_128746.htm.

27 Europol, *Migrant Smuggling in the EU*, février 2016, disponible sur : www.europol.europa.eu.

28 Voir aussi : Réseau européen des institutions nationales de droits de l'homme, *Position sur les tragédies en cours en mer Méditerranée, une approche ancrée dans les droits humains*, avril 2015, disponible sur : www.myria.be/files/ennhri_position_tragedies_mediterranee.avril_2015.pdf.

29 En particulier la Norvège (qui a proposé 3500 places) et la Suisse (519 places). L'Islande et le Liechtenstein ont respectivement proposé 50 et 20 places.

30 Conseil de l'Union européenne, *Conclusions des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, concernant la réinstallation, au moyen de mécanismes multilatéraux et nationaux, de 20000 personnes ayant manifestement besoin d'une protection internationale*, 11130/15, 22 juillet 2015.

31 Commission européenne, *Mise en œuvre de l'agenda européen en matière de migration: état d'avancement des actions prioritaires*, 10 février 2016.

Ces accords constituent un pas important pour l'UE. La réinstallation est en effet un moyen légal pour s'établir dans l'Union. Cela dit, elle ne concerne qu'un nombre très limité de personnes au regard des besoins globaux de protection. Comme la Commission européenne[32] l'a elle-même indiqué, cela n'a pas non plus permis d'élaborer un véritable cadre européen pour la réinstallation : en gros, on s'en est tenu à une juxtaposition de procédures et de programmes nationaux.

Au 13 mai 2016, ce plan avait permis de réinstaller 6.321 personnes dans seize pays, dont la Belgique[33]. Il faudra accélérer ce rythme pour pouvoir atteindre les objectifs fixés. Alors qu'en juillet 2015, le Conseil avait encore l'intention de permettre la réinstallation depuis toutes les régions prioritaires[34], en pratique le système a principalement été utilisé pour les Syriens de Jordanie, du Liban et de Turquie.

En vertu de **l'accord UE-Turquie du 18 mars 2016** (voir plus loin), il a été convenu de réinstaller dans l'UE un maximum de 72.000 Syriens de Turquie. Ce nombre ne peut pas être additionné aux 22.504 places évoquées plus haut. Il s'agit en effet, d'une part, des (un peu moins que) 18.000 places parmi celles-ci qui n'ont pas encore été utilisées et d'autre part d'une réaffectation de 54.000 places décidées dans un autre cadre et qui étaient initialement prévues pour une relocalisation à l'intérieur de l'UE (voir plus loin).

Ceci ne laisse donc plus de place pour réinstaller des personnes issues d'autres régions ou des Syriens provenant d'autres pays. En outre, la réinstallation fait désormais partie du schéma controversé « 1 pour 1 » : pour toute réadmission en Turquie d'un Syrien renvoyé de Grèce, un Syrien d'un camp turc sera réinstallé en Europe, comme nous le verrons plus loin. En application de cet accord, au 13 mai, 177 Syriens ont été réinstallés depuis la Turquie (dont 166 sur base des accords de réinstallation de juillet 2015)[35].

32 Source et explications complémentaires : Commission européenne, *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil. Premier rapport sur la relocalisation et la réinstallation*, Bruxelles, 16 mars 2016, COM (2016) 165 final, p. 17 ss.

33 Commission européenne, *Third report on relocation and resettlement*, COM (2016) 360 final, 18 mai 2016.

34 En juillet 2015, le Conseil européen a dit vouloir tenir compte des régions prioritaires de réinstallation, parmi lesquelles l'Afrique du Nord, le Moyen-Orient et la Corne de l'Afrique. La majorité des États participant au programme a indiqué en mars 2016 que celui-ci était principalement (mais pas exclusivement) utilisé pour réinstaller des Syriens de Jordanie, du Liban et de Turquie.

35 Commission européenne, *Third report on relocation and resettlement*, COM (2016) 360 final, 18 mai 2016.

3.2. | Mesures de relocalisation ad hoc et création de « hotspots » dans les « pays de première ligne »

3.2.1. | Relocalisation de 160.000 demandeurs d'asile depuis l'Italie et la Grèce

Il est intéressant de noter que l'UE n'a pas réagi à la crise des réfugiés en ressortant de ses cartons la directive protection temporaire[36], qui concerne précisément la protection de personnes déplacées en cas d'afflux massif[37]. Au lieu de cela, un accord a été trouvé en juillet et septembre 2015 sur des mesures ad hoc visant à répartir les réfugiés dans l'Union au moyen d'un mécanisme de relocalisation[38]. Contrairement à la réinstallation, il s'agit de répartir des personnes (demandeurs d'asile qui ont un besoin « clair » d'une protection internationale) qui se trouvent déjà dans l'UE, en l'occurrence en Grèce ou en Italie.

Combien de relocalisations ? Les mesures prévoient de relocaliser au total 160.000 personnes sur une période de deux ans[39], soit 40.000 personnes dans la première décision de relocalisation[40] et 120.000 dans la deuxième[41]. Remarquons que les 54.000 places prévues dans la deuxième décision – en exécution de l'accord UE-Turquie évoqué plus loin – pourront sur base volontaire aussi servir à la réinstallation.

36 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 (ci-arpès : directive protection temporaire).

37 Cette directive, adoptée après des conflits en ex-Yougoslavie et au Kosovo, n'a jamais été utilisée.

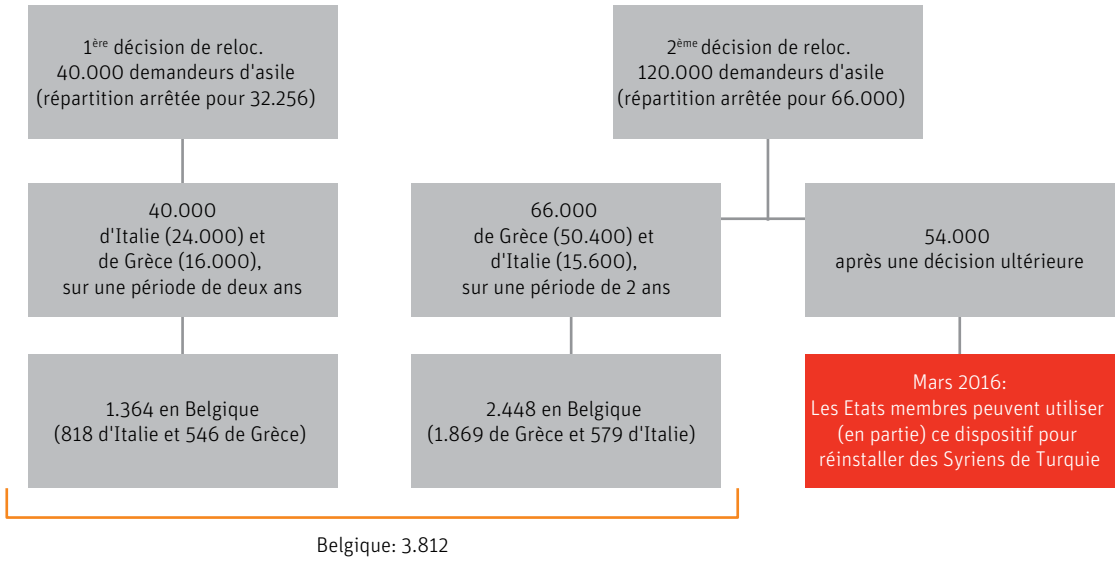
38 Le fondement juridique de ces mécanismes ad hoc de relocalisation d'urgence est l'article 78, § 3 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, une disposition qui n'a jamais été utilisée auparavant : « Au cas où un ou plusieurs États membres se trouvent dans une situation d'urgence caractérisée par un afflux soudain de ressortissants de pays tiers, le Conseil, sur proposition de la Commission, peut adopter des mesures provisoires au profit du ou des États membres concernés. Il statue après consultation du Parlement européen. ».

39 24 mois à dater de l'adoption par le Conseil.

40 Décision (UE) 2015/1523 du Conseil du 14 septembre 2015 instituant des mesures provisoires en matière de protection internationale au profit de l'Italie et de la Grèce.

41 Décision (UE) 2015/1601 du Conseil du 22 septembre 2015 instituant des mesures provisoires en matière de protection internationale au profit de l'Italie et de la Grèce.

Figure 1. Relocalisation d'urgence de 160.000 demandeurs d'asile, selon la décision de relocalisation, l'État membre d'où ils sont transférés et le nombre de personnes relocalisées en Belgique



L'objectif ? Ces deux mesures ad hoc visent à mieux répartir les réfugiés dans l'UE et à soulager les pays dits « de première ligne », à savoir la Grèce et l'Italie. En effet, c'est par ces pays que la plupart des migrants et des réfugiés entrent dans l'UE. En principe, selon le règlement Dublin, ces deux pays devraient en principe également être responsables du traitement de toutes leurs demandes d'asile. En contrepartie, tout le monde doit y être effectivement enregistré, ce qui n'était pas le cas dans le passé (voir plus loin à propos des *hotspots*).

Qu'advient-il des règles de Dublin ? Les accords conclus sont des dérogations limitées et temporaires à certaines dispositions du règlement Dublin[42], en particulier en ce qui concerne la désignation de l'État membre responsable du traitement d'une demande d'asile. Pour le reste, le règlement Dublin reste en principe d'application.

Quelle répartition entre les États membres ? Ces mécanismes de relocalisation ad hoc ont permis de fixer le nombre de personnes que chaque État membre devait accueillir. Pour la Belgique, il s'agit de 3.812 personnes[43]. La Grèce et l'Italie ont été, en tout logique, exemptées de ces décisions. Il convient cependant de faire observer qu'on n'a pas encore trouvé d'accord sur la répartition de toutes les 160.000 places entre les États membres (voir Encadré 1).

Qui sont les demandeurs d'asile qui peuvent être relocalisés ? Tous ceux qui parviennent en Italie ou en Grèce ne peuvent pas faire l'objet d'une relocalisation : cela concerne uniquement des ressortissants de certaines nationalités, après qu'ils aient introduit une demande d'asile en Grèce ou en Italie. Concrètement, seules entrent en ligne de compte les nationalités de demandeurs d'asile pour lesquelles le taux moyen de protection dans l'UE atteint au moins 75% en première instance (selon les derniers chiffres trimestriels d'Eurostat). Sur la base des chiffres du dernier trimestre 2015, sont concernés les ressortissants des pays suivants : Syrie, Irak, République centrafricaine, Érythrée, Yémen, Bahreïn, Swaziland ainsi que Trinidad et Tobago.

42 Indépendamment des clauses humanitaires et de souveraineté du règlement Dublin, sur la base desquelles l'Allemagne a elle-même pris ses responsabilités en 2015.

43 Chiffre officiel du Conseil et de la Commission. La Belgique, elle, se base sur un chiffre de 3.794 personnes à relocaliser: 2.448 + 1.346 (au lieu de 1.364). Deux versions de la même résolution avec cette différence mineure ont circulé à un moment donné.

Encadré 1

Chronique d'une décision difficile

L'accord politique de juillet 2015 pour la **relocalisation de 40.000 personnes** réfugiées en Italie et en Grèce a été formellement approuvé en septembre, après avoir aussi obtenu l'accord du Parlement européen. Il a finalement été convenu qu'il s'agirait d'un **mécanisme volontaire** : les États membres étaient libres d'y souscrire ou non. Seules l'Autriche et la Hongrie ont décidé de ne proposer aucune place dans ce système. Une fois approuvé, le mécanisme est cependant contraignant.

La deuxième décision – concernant la **relocalisation de 120.000 personnes** – a été adoptée en septembre. Il s'agit cette fois d'une **répartition obligatoire**. Faute de consensus, un vote est intervenu au sein du Conseil : la décision n'a donc pas été prise à l'unanimité, mais à la majorité qualifiée, ce qui indique que la crise était profonde[44].

À ce moment-là, toutes les 160.000 places n'ont pas pu être attribuées aux États membres[45] : pour 61.744 des 160.000 relocalisations, il n'a pas encore définitivement été décidé quels États membres les prendraient en charge.

- **7.744 des 40.000 premières places n'ont pas encore pu être réparties**, faute d'un nombre suffisant d'engagements de la part des États membres. On avait annoncé que l'on chercherait un accord à ce sujet avant la fin 2015, mais ce n'est toujours pas le cas au moment où nous écrivons ces lignes. Comme la mise en œuvre des précédents accords de relocalisation s'est faite très lentement, l'attention s'est d'abord portée sur cette question-là.

- Sur les 120.000 places du deuxième accord, **54.000 n'ont pas encore été réparties définitivement**. Dans la proposition qu'elle avait faite en septembre 2015, la Commission avait suggéré, en plus des 50.400 relocalisations depuis la Grèce et des 15.600 depuis l'Italie, que la Hongrie bénéficierait du mécanisme d'urgence pour 54.000 places de relocalisation. La Hongrie n'a cependant pas voulu en entendre parler. Il a finalement été convenu que les 54.000 places restantes seraient maintenues en réserve et seraient attribuées, au plus tard un an après l'entrée en vigueur de l'accord (septembre 2016) à la Grèce, à l'Italie ou à un autre État membre si les besoins évoluent. La décision sur les États membres bénéficiaires déterminera la répartition exacte de ces 54.000 places, mais il semble déjà confirmé que cela se fera conformément au quota de places déjà attribuées. La Commission a fait en mars 2016 une proposition d'adaptation afin que les États membres puissent aussi utiliser ces places (sur base volontaire) pour réinstaller des Syriens de Turquie, en exécution de l'accord conclu avec ce pays.

3.2.2. | Hotspots : enregistrement – relocalisation – retour

Les mesures de relocalisation sont liées à l'approche dite des « hotspots ». Les *hotspots* (ou centres de crise) sont un concept qui s'est développé l'an dernier. Le terme désigne des lieux, aux frontières extérieures de l'UE, confrontés à une pression migratoire « spécifique et disproportionnée ». L'État membre concerné y bénéficie d'un soutien pour gérer des flux migratoires « mixtes ». Le concept consiste à enregistrer tout le monde avant que les migrants ne soient orientés vers des procédures d'asile et de relocalisation ou, pour ceux « qui n'ont manifestement pas besoin de protection », de retour. D'emblée, un grand flou a régné pour savoir si les *hotspots* seraient ou non des centres fermés. Cela a été en partie le cas (voir plus loin).

Plusieurs agences de l'UE assistent les autorités nationales dans les hotspots : en particulier le Bureau européen d'appui pour l'asile EASO (European Asylum Support Office), pour une collaboration pratique au niveau des demandeurs d'asile (enregistrement, identification, empreintes digitales, audition) et Frontex, l'agence pour la coopération aux frontières extérieures de l'UE, pour le retour des « migrants irréguliers ». Europol et Eurojust apportent un soutien pour démanteler des réseaux de traite et de trafic d'êtres humains[46].

44 La Hongrie, la Tchéquie, la Slovaquie et la Roumanie ont voté contre.

45 À l'origine, la Commission voulait appliquer une clé de répartition obligatoire pour décider du nombre de places dans chaque État membre en tenant compte des paramètres suivants : (1) la taille de la population pour 40%; (2) le PIB pour 40%; (3) le nombre de demandes d'asile et de places de réinstallation au cours des quatre dernières années pour 10% ; et (4) le taux de chômage pour 10%. Cette proposition n'a pas été acceptée, mais les chiffres obtenus par ces calculs ont tout de même servi de base aux négociations.

46 Commission européenne, *Explanatory note on the « hotspot » approach*, 2015. Consultable sur: www.statewatch.org/news/2015/jul/eu-com-hotspots.pdf; Parlement européen, *Hotspots and emergency relocation: State of Play. Briefing*, mars 2016, disponible sur: www.europarl.europa.eu/RegData/etudes /BRIE/2016/579070/EPRS_BRI(2016)579070_EN.pdf ; Commission européenne, *Managing the refugee crisis*, factsheets, 10 février 2016.

Une série de hotspots ont été identifiés en septembre en Italie et dans les îles grecques (voir carte 2), avec une coordination régionale à Catane pour l'Italie et au Pirée pour la Grèce[47]. Il a fallu plusieurs mois pour que la plupart d'entre eux soit opérationnels.

Carte 2. Hotspots identifiés en Italie et en Grèce (Source : Commission et Parlement européen)[48]

3.2.3. | Un processus de relocalisation très lent

Même après la difficile approbation des décisions de relocalisation, le chemin a été **parsemé d'embûches**. La Slovaquie et la Hongrie ont introduit un recours contre la deuxième décision de relocalisation auprès de la Cour de justice de l'Union européenne[49]. Fin février, la Hongrie annonçait aussi un référendum sur l'opportunité du plan de répartition obligatoire[50]. La Pologne a fait savoir dans la presse qu'elle n'appliquerait pas les décisions. L'Autriche s'est aussi demandé ouvertement pourquoi elle devrait relocaliser des personnes alors qu'elle doit déjà traiter un nombre proportionnellement très élevé de demandes d'asile. En décembre 2015, la Suède et l'Autriche ont demandé à pouvoir faire usage de la possibilité de suspendre leurs obligations de relocalisation en raison des flux importants de migrants dans leur pays. La Suède a aussi demandé à pouvoir bénéficier elle-même du mécanisme de relocalisation d'urgence.

Qui plus est, la mise en place générale des mesures d'urgence a été extrêmement pénible. La mise sur pied des hotspots identifiés en septembre 2015 (voir Carte 2) a soulevé des difficultés. À la mi-janvier 2016, un seul centre de crise était opérationnel en Grèce (à Moria, sur l'île de Lesbos) et deux en Italie, à Lampedusa et Trapani (Sicile). À la mi-avril, tous les hotspots grecs (sauf celui de Kos) étaient opérationnels et en Italie, ceux de Pozzallo et Taranto l'étaient également[51]. Mi-mai, la situation sur ce plan n'avait pas évolué. En Italie eurent lieu entretemps

47 *Op.cit.*
48 Parlement européen, *Hotspots and emergency relocation: State of Play. Briefing*, mars 2016, disponible sur: www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/579070/EPRS_BRI(2016)579070_EN.pdf.
49 CJUE, *République slovaque c. Conseil de l'Union européenne*, C-643/15, 2 décembre 2015; CJUE, *Hongrie c. Conseil de l'Union européenne*, C-647/15, 3 décembre 2015.
50 De Standaard, *Orban wil verplichte spreiding kelderen*, 25 février 2015.
51 Commission européenne, *Deuxième rapport sur la relocalisation et la réinstallation*, COM(2016)222 final, 12 avril 2016.

de nombreuses discussions concernant l'ouverture de hotspots supplémentaires (même itinérants).

La Grèce et l'Italie se sont plaintes initialement que les autres États membres n'aient pas suffisamment respecté leur promesse d'envoyer des experts pour les aider, tandis que d'autres États membres ont répliqué que ceux qui étaient sur place n'avaient rien à faire.

Le 13 mai 2016, près de huit mois après l'adoption des décisions de relocalisation, à peine **1.500 personnes avaient été effectivement relocalisées, sur les 160.000 prévues** : 591 depuis l'Italie et 909 depuis la Grèce. Le nombre de places offertes par les États membres restait lui aussi limité : 5.736 (soit 3,6% des 160.000)[52].

L'Italie a aussi accueilli, contrairement à la Grèce, beaucoup de nouveaux arrivants qui avaient des nationalités non visées par le programme de relocalisation[53]. La lenteur de la relocalisation est également due au manque de confiance des demandeurs d'asile concernant l'accès difficile à la procédure d'asile grecque et la capacité d'accueil limitée dans ce pays. Des demandeurs se sont également retirés de la procédure de relocalisation parce que les délais de traitement dans les États membres d'accueil étaient longs.

Mi-mai 2016, seules 24 personnes, venant toutes d'Italie, avaient été relocalisées en Belgique. Aucune depuis la Grèce.

La **Belgique** a fait dépendre l'exécution des relocalisations du bon fonctionnement du système des hotspots, avec un contrôle aux frontières extérieures et une limitation des flux secondaires. 30 places ont été proposées jusqu'à mars 2016 et 24 personnes venant toutes d'Italie avaient été effectivement relocalisées mi-mai. La Belgique s'est finalement dite prête à augmenter ce nombre, compte tenu de la baisse des demandes d'asile en Belgique[54] et des progrès réalisés dans les hotspots : début avril, elle a proposé 100 places à la Grèce, et mi-mai 100 places de plus. Les vingt premières personnes provenant de Grèce étaient attendues pour fin mai.

52 Commission européenne, *Third report on relocation and resettlement*, COM(2016)360 final, 18 mai 2016.

53 Commission européenne, *Rapport d'avancement sur la mise en place des centres de crise en Italie*, COM (2015) 679 final, 15 décembre 2015.

54 De Redactie, *Francken over spreidingsplan: 60 tot 100 vluchtelingen is mogelijk*, 11 mars 2016, disponible sur www.deredactie.be.

3.2.4. | La relocalisation et les hotspots : une réponse à la crise des réfugiés ? Quelques réflexions critiques[55]

La relocalisation, un outil de solidarité ?

La décision prise par l'UE dans le deuxième semestre 2015 de répartir en son sein 160.000 personnes est sans précédent. Il n'y a pas si longtemps encore, elle aurait été inimaginable. Pourtant, la manière dont ces mesures ont été présentées – comme une marque de solidarité et un mécanisme pour parvenir à une répartition plus équitable – est contestable selon Myria. Les mesures de relocalisation doivent en effet être replacées dans leur juste contexte qui est celui-ci du système de Dublin qui, lui-même, n'est pas vraiment un outil de solidarité. Bien que ce système soit considéré comme étant en faillite après tous ces mois de crise, c'est pourtant lui qui continue à définir les règles du jeu.

Si les décisions de relocalisation constituent une dérogation au règlement Dublin, celle-ci est très limitée et temporaire. L'idée sous-jacente reste tout à fait dans la logique juridique du règlement : les « pays de première ligne » assument la responsabilité première du traitement des demandes d'asile, sauf pour les exceptions prévues en vertu des mécanismes d'urgence ad hoc. Les mesures visaient à remettre à l'honneur le système de Dublin – et les déséquilibres dans l'attribution des responsabilités qui en résultent : l'exception doit confirmer la règle.

Étant donné qu'en pratique les lourdes charges de ce règlement étaient davantage une fiction qu'une réalité pour les États membres situés aux frontières extérieures (dans le cas de la Grèce, cela faisait quelques années déjà qu'il n'y avait plus de transferts Dublin - voir plus loin), l'idée de la relocalisation a semblé à certains l'occasion de faire réellement supporter par les pays de première ligne la responsabilité qui leur incombe en vertu du règlement Dublin. Le lien entre le plan de relocalisation et l'approche des *hotspots* n'y était pas étranger non plus : il permettait d'intensifier la pression sur ces pays pour qu'ils enregistrent effectivement tous ceux qui entrent dans l'UE, de manière à ce que les responsabilités incombent aux États membres par lesquels l'entrée est effectuée.

La recommandation de la Commission du 10 février 2016, adressée à la Grèce afin de permettre à nouveau

55 Voir, entre autres, à ce sujet : Francesco Maiami, *Hotspots and relocation schemes, the right therapy for the common European asylum system?*, Migration Policy Centre blog, février 2016.

les transferts Dublin vers ce pays, repose sur la même idée. Avec le recul, elle prend un petit côté surréaliste dans le contexte actuel : alors que les relocalisations depuis la Grèce vers les autres États membres se mettent péniblement en place, on travaille dans le même temps à rétablir des mouvements en sens inverse.

Un exercice fictif pour mettre à l'épreuve la faisabilité du plan

Même si c'est peu réaliste, abordons le plan en théorie, comme s'il fonctionnait parfaitement, afin de mettre à l'épreuve sa logique. Nous le ferons du point de vue d'un pays de destination traditionnel, la Belgique, et d'un pays de première ligne, la Grèce.

- En théorie, la Belgique devrait voir le flux de demandeurs d'asile diminuer fortement, car peu d'entre eux arriveraient ici sans pouvoir être renvoyés dans un autre État membre en vertu du règlement Dublin : il ne s'agirait pratiquement que de ceux qui sont relocalisés en Belgique ou qui pénètrent dans notre pays en franchissant l'une de ses rares frontières extérieures.
- En théorie toujours, la Grèce serait responsable des 880.000 personnes qui ont pénétré dans l'UE en 2015 via ce pays et de toutes celles qui le feront en 2016. En deux ans, ce pays pourrait renvoyer 64.400 personnes vers d'autres États membres : les demandeurs d'asile qui ont de fortes chances d'être reconnus (jusqu'à ce que le quota soit atteint). Mais la Grèce reste responsable de ceux que les autres États membres ne veulent pas reprendre (par exemple les cas difficiles de personnes refusées pour des raisons d'ordre public) ainsi que de tous les autres demandeurs d'asile, de leur intégration après la reconnaissance et du renvoi de tous ceux qui ne demandent pas l'asile ou qui reçoivent une décision négative.

Pour pouvoir parler de solidarité, les dérogations au règlement Dublin auraient dû être plus substantielles, en termes de nombre et de public cible.

La Grèce : du statut de pays suspendu à celui de pays pleinement responsable

Avec ces décisions de relocalisation, et plus encore avec la fermeture de la route des Balkans (voir plus loin, l'Union européenne a placé une énorme charge sur les épaules de la Grèce. La Grèce était pourtant depuis des années le mauvais élève du système européen d'asile.

Comme nous l'avons dit, tous les transferts Dublin vers la Grèce ont cessé depuis 2011 parce que la Cour de justice de l'UE et la Cour européenne des droits de l'homme ont estimé qu'en Grèce « des défaillances systémiques de la procédure d'asile et des conditions d'accueil des demandeurs d'asile (…) constituent des motifs sérieux et avérés de croire que le demandeur courra un risque réel d'être soumis à des traitements inhumains ou dégradants »[56].

Avec les décisions de relocalisation et la fermeture de la route des Balkans, l'Union européenne a placé une énorme charge sur les épaules de la Grèce. La Grèce était pourtant depuis des années le mauvais élève du système européen d'asile.

Hotspots : séparer rapidement le bon grain de l'ivraie ?

Investir dans un contrôle et un enregistrement effectifs des primo-arrivants aux frontières extérieures est un choix logique et légitime pour une région du monde qui veut supprimer les frontières intérieures. Mais la condition absolue à cela est que ce contrôle soit 'sensible' aux besoins de protection et conforme aux droits fondamentaux. À cet égard, il y a pourtant du pain sur la planche.

Lorsque des milliers de personnes sont arrivées à l'automne 2015 (à un moment donné, jusqu'à 10.000 par semaine en Grèce), il est devenu pratiquement impossible de gérer correctement cet afflux de réfugiés. Les quelques hotspots étaient encore en pleine installation[57]. Au cours des mois précédents, des ONG et certains médias ont fait état de garanties de protection insuffisantes, d'identifications bâclées (y compris de mineurs non accompagnés), du refus de certaines personnes que l'on prenne leurs empreintes digitales, de problèmes d'accès à l'information et de difficultés d'accès aux hotspots pour le HCR et les ONG[58].

Myria demande au gouvernement belge d'insister pour que soit mis en place un mécanisme indépendant de contrôle du fonctionnement des centres de crise. Un élément important d'inquiétude à ce sujet est que ces centres doivent opérer une sélection rapide entre les personnes qui ont et celles qui n'ont pas besoin de protection. On part du principe que ceci doit pouvoir être

56 CJUE, *N.S. c. Secretary of State for the Home Department et M.E et autres c. Refugee Applications Commissioner, Ministery for Justice, Equality and Law Reform*, C-411/10 et C-493/10, 21 décembre 2011. La Cour européenne de Justice s'était prononcée précédemment dans l'affaire *M.S.S. v. Belgique et Grèce*, nr 30696/09, 21.01.2011.

57 IRINnews, *The EU's Hotspot 'solution' deepens refugee crisis*, 23 octobre 2015.

58 AIDA, *Country report: Italy, décembre 2015; ECRE Weekly Bulletin, Italy, a worrying trend is developing in the 'hotspots'*, 20 décembre 2015; ECRE Weekly Bulletin, *Lampedusa 'hotspot' shows severe deficiencies, states the Italian Senate*, 11 mars 2016; IRINnews, *How Italy's flawed hotspots are creating thousands of clandestini*, avril 2016.

évalué assez facilement, mais on peut se demander si c'est bien le cas. On semble se baser sur des « présomptions de sécurité », sur base de certaines nationalités, de l'existence d'un pays tiers sûr (voir plus loin), ou sur un questionnaire à choix multiple complété à l'arrivée (pré-identification en Italie). Cela aboutit apparemment à refuser des demandeurs sans examen approfondi de leur dossier et sans beaucoup d'informations sur les moyens de contester ces décisions ou ces présomptions.

En Italie, ceux qui sont considérés comme des migrants irréguliers après une pré-identification iraient dans un centre fermé ou dans la clandestinité, sans autre possibilité de demander l'asile. Après l'accord entre l'UE et la Turquie, des centres de crise fermés ont vu le jour sur les îles grecques et des personnes y seraient automatiquement détenues. Nous reviendrons sur ce problème.

Le système tient très peu ou pas compte des personnes concernées

La relocalisation est réservée aux demandeurs d'asile ayant certaines nationalités. Mais même ces « heureux élus » n'ont aucun droit de regard sur le pays qui pourrait les accueillir. Pourtant, les demandeurs d'asile n'ignorent pas qu'il existe de grandes différences entre les États membres au niveau de la procédure d'asile, de la protection, de l'accueil et du niveau de prospérité. Cela explique au moins en partie leur manque d'enthousiasme à participer au programme de relocalisation[59]. Si chaque État membre possède un officier de liaison qui peut faire un exercice de mise en concordance entre les demandes du pays de destination et les candidats à la relocalisation (compte tenu de leurs qualifications, des langues qu'ils connaissent et de leurs liens familiaux, sociaux et culturels), on ne sait pas clairement dans quelle mesure cet exercice est effectivement réalisé. En outre, la concordance est essentiellement envisagée du point de vue de l'État membre et pas du candidat à la relocalisation.

4. QUE RESTE-T-IL DE L'ESPACE SCHENGEN? LE RETOUR DES MURS, DES BARRIÈRES ET DES CONTRÔLES FRONTALIERS EN EUROPE

L'image de la « forteresse Europe » a été quelque peu écornée en 2015. Même s'il est toujours aussi difficile d'entrer de manière sûre et légale dans l'Union européenne, il s'est avéré que, une fois que quelqu'un était parvenu à poser le pied sur le sol européen, il pouvait rejoindre assez facilement l'État membre de son choix. On a ainsi assisté à un véritable exode de réfugiés et de migrants prêts à risquer leur vie pour atteindre les côtes européennes, avant de poursuivre leur route vers les pays où ils espéraient obtenir une protection et le meilleur accueil possible. Jamais, autant de demandeurs d'asile n'ont obtenu une protection dans l'UE qu'en 2015.

Au début, la politique des pays situés le long de la route des Balkans visait surtout à faciliter la progression de ces personnes (politique dite du 'laissez-passer'). Ces pays se sont ensuite repliés sur eux-mêmes et ont pris toutes sortes de mesures qui ont eu un effet de domino dans les autres pays. On en est revenu à des recettes datant de l'ère pré-Schengen : la réintroduction de contrôles frontaliers afin de pouvoir gérer le flux de migrants.

L'espace Schengen a ainsi été fortement mis sous pression, même si les contrôles frontaliers sont chers et si tout le monde est conscient qu'il n'y a pas d'alternative à Schengen. On a également vu resurgir ici et là, à l'intérieur et à l'extérieur de l'espace Schengen, des frontières physiques, comme en Autriche, en Slovénie, en Hongrie et dans l'Ex-République yougoslave de Macédoine.

59 Maïa De La Baume, *Why the EU's Refugee relocation policy is a flop*, Politico.eu, 6 janvier 2016.

4.1. | Les contrôles aux frontières extérieures, une priorité à l'agenda politique

Pendant de longs mois, la Grèce est apparue totalement incapable de contrôler un tant soit peu son long littoral et d'organiser l'accueil des très nombreux arrivants. S'il est incontestable qu'aucun autre État membre n'aurait été en mesure de relever correctement ce défi, la crise économique et financière qui frappe la Grèce n'a rien fait pour arranger les choses, d'autant plus que ce pays est depuis des années le plus mauvais élève de la classe européenne en matière d'asile. En dépit de ces circonstances, la Grèce a subi de fortes pressions de la part du reste de l'UE et a, à partir de février mené une politique visant à contenir le flot de réfugiés (voir ci-dessous).

Cette situation a clairement mis en lumière la fragilité du système actuel de contrôles aux frontières extérieures : un système dans lequel une responsabilité européenne énorme – le contrôle aux frontières extérieures de l'UE – repose pour l'essentiel sur les épaules de quelques États membres.

À la veille du Conseil européen de décembre 2015, la Commission européenne a dès lors fait une proposition pour créer un corps européen de gardes-frontières et de garde-côtes qui verrait Frontex se muer en une agence nouvelle et plus puissante, dotée d'un mandat étendu. Pour l'instant, cette agence est en effet entièrement dépendante des États membres, non seulement pour le matériel et le staff opérationnel, mais aussi parce qu'elle ne peut pas effectuer elle-même d'opérations de contrôle aux frontières et de retour sans qu'un État membre le lui ait demandé. Nous n'aborderons pas ici cette proposition et les négociations qui sont en cours à ce sujet. Il est néanmoins clair que l'intention des institutions européennes est d'européaniser davantage la politique de retour et de contrôle aux frontières[60].

60 À ce sujet, voir également : *Chapitre 7 Retour, détention et éloignement.*

4.2. | Un domino de contrôles frontaliers temporaires à l'intérieur de l'espace Schengen

Encadré 2

L'Union européenne et l'espace Schengen

L'espace Schengen est une zone de 26 État membres (22 pays de l'UE + 4 non UE) à l'intérieur duquel on peut se déplacer sans contrôles frontaliers internes. Bien que *l'acquis Schengen* fait partie intégrante de l'Union européenne, ce cadre a dépassé les frontières de l'UE en 1985[61]. Tous les État membres participent jusqu'à un certain point à la collaboration Schengen, mais ils ne font pas tous partie de cette zone sans contrôles frontaliers internes[62]. Le **Royaume-Uni** et l'**Irlande** ont choisi de ne pas supprimer les contrôles frontaliers internes avec les autres pays Schengen et **Chypre**, la **Bulgarie**, la **Roumanie** et la **Croatie** ne satisfont pas encore aux conditions pour pouvoir les supprimer[63]. Quatre pays non UE font par ailleurs aussi partie de ce zone : **l'Islande**, le **Liechtenstein**, la **Norvège** et la **Suisse**.

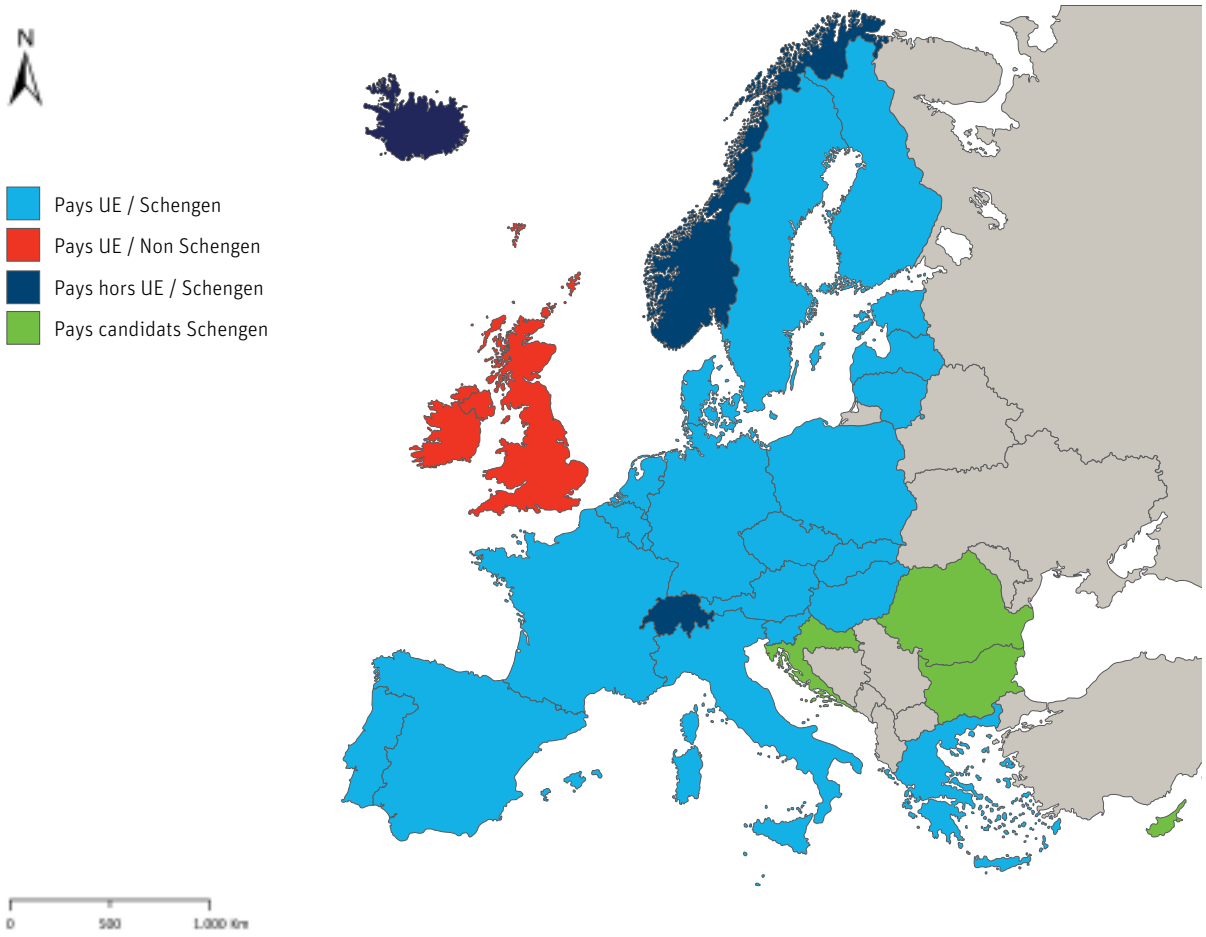
61 La convention Schengen originale de 1985 était une convention (intergouvernementale) entre les pays du Benelux, l'Allemagne et la France. D'autres pays se sont associés progressivement. En 1997 la Convention d'Amsterdam intégrait cet acquis dans le cadre de l'Union européenne.

62 Remarquons enfin que les citoyens de l'UE – indépendamment du fait que leur pays fasse ou non partie de Schengen – ont le droit à la libre circulation quand ils voyagent à l'intérieur de l'UE. Dans un pays de l'UE qui n'appartient pas à Schengen, seulement un contrôle d'identité minimal est fait.

63 Les pays qui accèdent à l'UE doivent accepter l'acquis Schengen intégralement, mais cela ne leur donne pas automatiquement l'accès à l'espace Schengen. Pendant une période d'évaluation ces pays doivent montrer qu'ils sont capables de garder leurs frontières externes terrestres, maritimes et aériennes et que la collaboration avec les services policiers est au point.

Carte 3. L'Union européenne et l'espace Schengen.

(Source : Commission européenne[64])



À partir de l'automne 2015, plusieurs pays de l'espace Schengen ont rétabli des contrôles frontaliers intérieurs en amont sur la route des Balkans. L'**Allemagne**[65] a été la première à le faire, le 13 septembre, en particulier le long de sa frontière avec l'Autriche. Deux jours plus tard, l'**Autriche** annonçait à son tour des contrôles frontaliers, entre autres à sa frontière avec la Slovénie. La **Slovénie** a, du coup, fait de même à la frontière hongroise. Ces derniers contrôles ont été levés au bout de trente jours parce que la route suivie par les migrants s'était déplacée. La **Hongrie** a installé une clôture à sa frontière avec la Serbie, puis à celle avec la Croatie. Le 17 octobre 2015, la Hongrie a aussi effectué pendant dix jours des contrôles à sa courte frontière avec la Slovénie afin d'éviter des arrivées depuis ce pays.

64 Commission européenne. Carte consultable sur: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/index_en.htm.

65 Les contrôles ont été instaurés sur un nombre limité de grandes voies d'accès avec l'Autriche, ainsi que sur les autoroutes et dans les trains internationaux. L'Allemagne a justifié la décision en affirmant que les flux spontanés et non contrôlés de nouveaux arrivants constituaient une menace sérieuse pour sa sécurité intérieure et l'ordre public. Les contrôles frontaliers devaient contribuer à maîtriser la situation. À ce sujet, voir : Commission européenne, *Avis de la Commission du 23.10.2015 sur la nécessité et la proportionnalité du contrôle aux frontières intérieures réintroduit par l'Allemagne et l'Autriche*, C(2015)7100 final, Bruxelles le 23 octobre 2015.

Carte 4. La route des Balkans occidentaux, contrôles frontaliers renforcés et frontières fermées (Source: De Standaard, 4 mars 2016)

Quelques semaines plus tard, cet effet domino s'est poursuivi dans les pays scandinaves. Le 12 novembre, la **Suède** – qui était pourtant jusque-là l'État membre le plus « ouvert » pour les demandeurs d'asile – a réintroduit des contrôles frontaliers temporaires sur les lignes de ferry venant du sud et sur le pont qui la relire avec le Danemark. La **Norvège**, pays associé à l'espace Schengen, a suivi le pas le 26 novembre, en se concentrant sur les liaisons ferry avec les pays de l'espace Schengen. Le **Danemark** a quant à lui et dès le 4 janvier 2016, rétabli des contrôles frontaliers à ses frontières terrestres et maritimes avec l'Allemagne.

Un peu plus tard, **l'Autriche** a encore renforcé ses contrôles frontaliers, limitant à quelques endroits les points de franchissement de sa frontière. La **Belgique**[66] a décidé le 23 février 2016 d'instaurer des contrôles temporaires en certains lieux stratégiques de Flandre occidentale, à la frontière française. Les autorités françaises avaient procédé à une évacuation partielle de la « jungle de Calais », qui abritait des milliers de migrants en transit, et les autorités belges voulaient dès lors éviter que ceux-ci ne franchissent la frontière[67]. Ces contrôles ont été arrêtés le 22 avril.

66 Remarquons à cet égard que le préambule du texte modifié du code frontières Schengen stipule que : « La migration et le franchissement des frontières extérieures par un grand nombre de ressortissants de pays tiers ne devraient pas être considérés, en soi, comme une menace pour l'ordre public ou la sécurité intérieure ». Voir à ce sujet : Yves Pascouau and Sylvie Guillaume, *The rise of national borders and the fall of a symbol*, EuropeanMigrationLaw.eu – Viewpoints n° 1 – mars 2016.

67 FRONTEX, *FRAN Quarterly, quarter 3, July-September 2015, Janvier 2016 ; Commission européenne, Member States' notifications of the temporary reintroduction of border control at internal borders pursuant to Article 23 et seq. of the Schengen Borders Code*, disponible sur : http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control/docs/ms_notifications_-_reintroduction_of_border_control_en.pdf. La **France** a également rétabli des contrôles à ses frontières intérieures, non pas pour des raisons liées à l'immigration, mais dans le cadre de l'état d'urgence décrété après les attentats terroristes du 13 novembre 2015 à Paris. Le premier mois, cela a coïncidé avec les contrôles frontaliers décidés en prévision du Sommet de l'ONU sur le climat. Après les attentats terroristes de Bruxelles du 22 mars, il y a égal files d'attente dues à des contrôles effectués par les **Pays-Bas** pendant une dizaine de jour à la frontière avec la Belgique.

4.3. | Des contrôles temporaires puis prolongés : Exclure de facto la Grèce de l'espace Schengen ?

La plupart des pays ont rétabli des contrôles aux frontières en se basant sur le code frontières Schengen[68], et plus particulièrement sur la clause portant sur des situations nécessitant une action urgente (voir Encadré 3). Au bout d'un délai maximal de deux mois, ces contrôles sont prolongés en vertu de la cause relative aux évènements prévisibles.

Encadré 3

La réintroduction temporaire des contrôles aux frontières intérieures dans le code frontières Schengen

Ces contrôles sont possibles en cas de menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure d'un État membre.

Article 23 : en cas d'événements prévisible

Pour une ou plusieurs périodes de 30 jours, prolongeable jusqu'à six mois maximum.

Article 25 : les cas nécessitant une action urgente

Pour une période de 10 jours, prolongeable par une ou plusieurs périodes de 20 jours jusqu'à deux mois maximum.

Article 26 : circonstances exceptionnelles mettant en péril le fonctionnement global de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures du fait de manquements graves persistants liés aux contrôles aux frontières extérieures. Pour une période n'excédant pas six mois, prolongeable trois fois jusqu'à deux ans maximum.

Procédure

Dans le cadre des **articles 23 et 25**, c'est l'État membre qui prend l'initiative et qui évalue lui-même si la mesure est nécessaire et proportionnelle. La Commission européenne peut ensuite émettre un avis. Dans le cadre **de l'article 26**, c'est le Conseil de l'UE qui formule une recommandation (sur proposition de la Commission et éventuellement à la demande des États membres) à un ou plusieurs États membres pour rétablir ou maintenir des contrôles à leurs postes frontières ou à certains d'entre eux. Le Conseil évalue si la mesure est nécessaire et proportionnelle. Dans tous les cas, les autres États membres, la Commission et le Parlement européen en reçoivent une notification motivée.

68 Règlement (CE) 562/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen). Depuis lors, le code Schengen a été modifié à plusieurs reprises.

Début 2016, un certain nombre d'États de l'espace Schengen ont affirmé que les contrôles aux frontières intérieures resteraient nécessaires, malgré les conséquences aux niveaux pratiques et budgétaires, même au-delà des délais maximaux prévus. L'Allemagne envisageait avec appréhension l'après mai 2016, lorsqu'il n'y aurait plus de base légale pour prolonger ces contrôles. Lors du conseil informel du 25 janvier, les États membres ont dès lors demandé à la Commission européenne de voir si des démarches pouvaient être entreprises pour activer l'article 26 du code Schengen[69]. Selon cette disposition, des **circonstances exceptionnelles** permettent de justifier des contrôles frontaliers internes pendant une durée maximale de deux ans si le fonctionnement global de l'espace intérieur est mis en péril par des manquements graves et persistants liés aux contrôles aux frontières extérieures.

La Commission a entrepris les démarches pour mettre en route cette procédure, après l'adoption du rapport d'évaluation Schengen concernant la Grèce. Le 12 février 2016, le Conseil de l'UE a approuvé cinquante recommandations destinées à la Grèce en matière d'identification, d'enregistrement, de relevé des empreintes digitales et de contrôle des frontières maritimes. La Grèce devrait faire rapport sur la mise en œuvre de ces recommandations après trois mois (pour le 12 mai 2016). Ce jour-là, le Conseil a adopté une recommandation (après une proposition de la Commission du 4 mai) autorisant cinq États membres à maintenir des contrôles pour une période de six mois, et ce seulement à des postes-frontières déterminés[70]. Il a été considéré que la Grèce « a accompli des progrès significatifs » mais que toutes les lacunes ne peuvent être comblées dans un délai de trois mois. La Commission s'est tenue à l'objectif fixé en mars, visant à normaliser la situation dans l'espace Schengen d'ici fin 2016. Un plan en plusieurs étapes pour atteindre ce but a été proposé début mars dans une feuille de route pour « en revenir à l'esprit de Schengen »[71].

69 EUObserver, *Germany announces indefinite border checks*, 21 janvier 2016.

70 Conseil de l'UE, *Council Implementing Decision setting out a Recommendation for temporary internal border control in exceptional circumstances putting the overall functioning of the Schengen area at risk*, 12 mai 2016.

71 Commission européenne, *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil, Revenir à l'esprit de Schengen – Feuille de route*, 4 mars 2016, COM (2016) 120 final.

5. SOUS-TRAITER LA POLITIQUE EUROPÉENNE D'ASILE ET DE CONTRÔLE AUX FRONTIÈRES ET « CONTENIR »[72] LES DEMANDEURS D'ASILE EN GRÈCE ET EN TURQUIE

À partir de l'automne 2015, l'UE n'a pas ménagé ses efforts pour réduire le flux de migrants et de réfugiés. C'est dans ce but qu'elle a intensifié sa collaboration avec des pays tiers. Des sommets successifs ont été organisés avec les pays de l'Ouest des Balkans, les pays d'Afrique et la Turquie. Un accord de coopération euro-africaine a notamment été conclu lors du sommet de La Valette, en novembre 2015 et un Fond fiduciaire d'urgence pour l'Afrique a été constitué. Une collaboration intensive de haut niveau s'est également mise en place entre un certain nombre d'États membres de l'UE et les pays de l'Ouest des Balkans, considérés comme une zone tampon interne pour empêcher l'afflux de réfugiés venus de Grèce. Mais il fallait aussi les empêcher de rejoindre la Grèce. Tous les regards se sont alors tournés vers la Turquie, l'UE estimant qu'elle détenait la clé pour résoudre la crise actuelle.

La Turquie compte actuellement le plus grand nombre de personnes déplacées au monde, avec 2,5 millions de réfugiés syriens[73] sur son territoire et un système d'asile très précaire (voir encadré 4). Le gros des récents flux migratoires en direction de l'Europe est également passé par la Turquie en 2015 et début 2016. Dans l'approche européenne, la Turquie s'est ainsi vu assigner un rôle de plus en plus déterminant pour « endiguer et maîtriser les flux migratoires »[74].

72 Terme repris de l'ECRE : « containment policy ».

73 Début février 2016, la Turquie a accueilli 2.582.600 Syriens sous un régime de protection temporaire. Source : Commission européenne, *Annexe à la Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des actions prioritaires prévues par l'agenda européen en matière de migration – Plan d'action commun UE-Turquie – Rapport de mise en œuvre*, COM(2016) 85 Final, 10 février 2016.

74 Conseil européen informel, Déclaration du 23 septembre 2015.

5.1. | L'Ouest des Balkans comme zone tampon : la fin de la politique du « laissez-passer »

Les frontières extérieures « poreuses » du littoral grec ont suscité un vif mécontentement sur le continent européen. En novembre 2015, plusieurs pays des Balkans ont décidé de ne plus laisser entrer que les ressortissants de Syrie, d'Afghanistan et d'Irak, laissant ainsi de nombreuses autres personnes échouées au bord de la route.

Si ces décisions s'appuyaient dans un premier temps sur des mesures unilatérales (avec un effet de domino), l'Autriche, les pays du groupe de Visegrad[75] et les pays des Balkans ont développé en février 2016 une approche commune pour réduire le nombre de réfugiés le long de la route des Balkans. À la fin de ce mois-là, seuls les Syriens et les Irakiens pouvaient encore franchir, au compte-gouttes, la frontière entre la Grèce et la Macédoine (FYROM). Après la Slovénie et la Serbie, l'Ex-République yougoslave de Macédoine a décidé à son tour, début mars 2016, de fermer entièrement ses frontières aux personnes sans passeport et sans visa valable. Les pays des Balkans sont ainsi devenus une sorte de zone tampon entre la Grèce et le reste l'UE, provoquant l'isolement de fait de la Grèce. Dans l'impossibilité de poursuivre leur exode vers le Nord et l'Ouest de l'Europe, les migrants et les réfugiés se sont retrouvés bloqués en Grèce. Les pays concernés ont agi ainsi dans l'espoir de mettre fin à cet afflux chaotique et incontrôlé, mais cela a mené à la mise en place d'une véritable crise humanitaire en Grèce. Un camp improvisé, abritant jusqu'à 12.000 personnes – dont bon nombre d'enfants – dans des conditions inhumaines, n'a pas tardé à voir le jour à la frontière à Idomeni. La Grèce a été mise sous pression pour fournir, et l'UE a délivré une aide humanitaire[76].

Les pays des Balkans sont ainsi devenus une sorte de zone tampon entre la Grèce et le reste de l'UE, provoquant l'isolement de fait de la Grèce.

À la mi-mai, selon le HCR, 45.985 personnes se trouvaient sur le territoire grec (dont la capacité d'accueil est de 34.650 personnes). Parmi celles-ci, 65% auraient une nationalité qui pourrait entrer en compte pour une relocalisation[77]. Étant donné l'accès difficile à la procédure d'asile grecque, la lenteur du processus de relocalisation et le fait qu'une partie de ces personnes qu'une partie de ces personnes n'ont pas accès à la relocalisation ou ne veulent pas en bénéficier, beaucoup d'entre elles n'ont rien d'autre à faire qu'attendre. En mai, il a été annoncé que les services d'asile grecs, en collaboration avec le HCR et l'EASO, allaient mettre sur pied un pré-enregistrement dans les prochains mois en vue d'un enregistrement complet des demandeurs d'asile.

5.2. | La Turquie, un acteur clé. Les droits de l'homme au second plan

En collaborant avec la Turquie, l'UE souhaite que le plus grand nombre possible de demandeurs d'asile et de migrants restent en Turquie et que ceux qui franchissent la mer Méditerranée en bateau vers la Grèce soient renvoyés. L'espoir est de contrôler les flux incontrôlés vers l'Europe, de casser le business plan des trafiquants et de prévenir les morts en mer. Pour ce faire, l'UE a progressivement été amenée à considérer la Turquie comme un pays sûr, au sens du contentieux sur l'asile.

5.2.1. | Proposition de liste européenne incluant la Turquie comme pays d'origine sûr

En septembre 2015, la Commission européenne a proposé de dresser une liste des pays d'origine sûrs[78], comprenant non seulement les pays de l'Ouest des Balkans mais aussi la Turquie. L'idée est d'appliquer une procédure accélérée aux ressortissants turcs qui demandent l'asile dans l'UE en présumant – certes de manière réfutable – qu'ils sont originaires d'un pays sûr. Mi-mai 2016, cette liste n'avait pas encore fait l'objet d'un accord au sein de l'UE, mais d'importants accords avaient déjà été conclus avec la Turquie dans un tas de domaines, que nous présentons ci-dessous.

75 La Hongrie, la Pologne, la Slovaquie et la Tchéquie.

76 Un outil a en tout cas été créé à cette fin, à savoir le Règlement (EU) 2016/369 du Conseil concernant le renforcement de l'aide urgente au sein de l'Union.

77 UNHCR, http://data.unhcr.org/mediterranean/country.php?id=83; Commission européenne, *Troisième rapport sur la relocalisation et la réinstallation*, COM(2016)360 final, 18 mai 2016.

78 Commission européenne, *Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant une liste commune de l'Union de pays d'origine sûrs aux fins de la directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale, et modifiant la directive 2013/32/UE*, COM(2015) 452 final, 9 septembre 2015.

5.2.2. | Plan d'action UE-Turquie (novembre 2015) : contenir les flux migratoires entre la Turquie et la Grèce

Le 29 novembre 2015 et après toutes sortes de négociations au plus haut niveau, le plan d'action UE-Turquie[79] est entré en vigueur. Il comporte deux volets. Une aide humanitaire et financière est fournie par l'UE pour des Syriens qui séjournent en Turquie sous un régime de protection temporaire (voir encadré 4), au travers d'un *Fond* de 3 milliards d'euros[80]. En contrepartie, la Turquie doit réellement mettre en œuvre sa nouvelle législation en matière d'asile et déployer des efforts pour assurer aux Syriens un meilleur accès à l'enseignement, aux soins de santé et à l'emploi. L'objectif de ce volet est de réduire les incitants qui poussent les réfugiés à quitter le pays.

Le second volet du plan concerne la collaboration pour empêcher l'immigration irrégulière vers l'Europe (interceptions par les garde-côtes turcs, lutte contre les trafiquants d'êtres humains) et de renvoyer en Turquie les migrants irréguliers qui n'ont pas besoin d'une protection internationale. Le plan donne aussi à la Turquie des perspectives d'accélérer la libéralisation des visas et de rouvrir les négociations sur son adhésion à l'UE[81].

5.2.3. | Déclaration UE-Turquie (mars 2016) : tarir la filière migratoire venant de Turquie

En mars 2016, la coopération entre l'UE et la Turquie est passée à la vitesse supérieure avec un nouvel accord politique[82], très controversé. Tous les migrants irréguliers qui arrivent après le 20 mars sur les îles grecques, y compris la plupart de ceux qui recherchent une protection, seront renvoyés en Turquie. Ceux qui ne demandent pas de protection en Grèce sont renvoyés en vertu des accords de réadmission. Ceux qui demandent l'asile ont droit à un traitement individuel de leur demande, conformément aux règles, mais les possibilités de la directive procédure sont exploitées au maximum pour que ces demandes puissent être rapidement déclarées irrecevables. Ceci est rendu possible en considérant la Turquie comme « premier pays d'asile » ou comme « pays tiers sûr » (voir ci-dessous).

En échange de chaque Syrien renvoyé de Grèce en Turquie, un autre Syrien de Turquie serait réinstallé dans l'UE (c'est le plan dit « 1 pour 1 »). L'objectif est de stopper les traversées illégales entre Turquie et Grèce. Par la suite, l'UE prévoit d'accomplir des efforts supplémentaires sur le plan de la réinstallation au départ de la Turquie (« admission humanitaire »), ceci toutefois sur base volontaire. La Turquie a également obtenu la promesse de recevoir une rallonge de 3 milliards d'euros, en plus des 3 milliards déjà accordés pour les réfugiés syriens en Turquie. L'avancement de la libéralisation des visas pour les ressortissants turcs (au plus tard pour la fin juin 2016, si les conditions sont remplies), et la réouverture de certaines parties des négociations relatives à l'adhésion de la Turquie à l'UE complètent le *deal*.

5.2.4. | Quelques réflexions critiques sur la récente coopération UE-Turquie

Pays d'origine sûr : le pays dont est ressortissant le demandeur d'asile est considéré comme sûr dans le sens où le demandeur d'asile n'a probablement pas besoin de protection. Une procédure d'asile accélérée peut alors être appliquée.

Pays tiers sûr : un pays hors UE par lequel un demandeur d'asile a transité pendant son exode est considéré comme sûr dans le sens où la personne aurait pu y avoir accès à une procédure d'asile et, en cas de décision positive, y obtenir un statut de protection internationale. La demande d'asile peut sur cette base être déclarée irrecevable sans qu'un examen sur le fond doive être mené.

La Turquie, un pays d'origine sûr ?

Il est assez surprenant de voir la Commission européenne présenter en septembre 2015 la Turquie comme un pays d'origine sûr (sans qu'elle n'ait eu d'indications qu'un accord était conclu sur ce point au sein du Conseil). Si les pays de l'Ouest des Balkans figurent sur la plupart des

79 *Plan d'action commun UE-Turquie*, 15 octobre 2015; EU-Turkey statement, *Meeting of heads of state or government with Turkey*, 29 novembre 2015.

80 Commission européenne, *Commission Decision on the coordination of the actions of the Union and the Member States through a coordination mechanism – the Refugee Facility for Turkey*, 24 novembre 2015.

81 Une déclaration de la Turquie et du Conseil européen fait part de l'intention de mettre à exécution d'ici juin 2016 l'accord de réadmission UE-Turquie et de parvenir à une libéralisation des visas pour les ressortissants turcs dans l'espace Schengen pour octobre 2016 (un an plus tôt que prévu).

82 Conseil de l'UE, *EU-Turkey statement*, 18 mars 2016, disponible sur : www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement.

listes nationales de pays d'origine sûrs (comme celle de la Belgique), ce n'est en effet pas le cas pour la Turquie[83].

Il semble que ce pays ait été mis en avant pour des raisons politiques, étant donné que la Turquie est candidate à l'adhésion à l'UE et que des négociations étaient en cours avec elle sur la question migratoire. Du point de vue des droits fondamentaux, cela pose néanmoins question. On peut ainsi se référer notamment à quelques passages que la Commission reprend elle-même dans la motivation de la proposition : « Des cas de discrimination et de violation des droits de l'homme à l'encontre d'individus appartenant à des groupes de personnes vulnérables, notamment des minorités, dont les Kurdes de souche, ou les journalistes et les LGBTI se présentent encore. (…) En 2014, la Cour européenne des droits de l'homme a conclu à des violations dans le cadre de 94 requêtes sur les 2.899 dont elle avait été saisie. La même année, les États membres ont estimé que 23,1% (310) des demandes d'asile introduites par des citoyens turcs étaient fondées »[84]. Myria considère dès lors comme positif le fait que le gouvernement belge ne paraît pas enclin, pour l'instant, à soutenir la proposition qui fait de la Turquie un pays d'origine sûr.

La Turquie, un pays tiers sûr ?

Ces derniers mois, les dirigeants de l'UE ont aussi de plus en plus souvent qualifié la Turquie de « premier pays d'asile » et de « pays tiers sûr ». Ceci a d'ailleurs constitué le fondement de l'accord conclu en mars avec ce pays. Ces concepts ont une incidence sur la procédure[85] : un demandeur d'asile peut se voir exclu (demande irrecevable) de la procédure d'asile (décision réfutable) parce que les autorités estiment que :

- soit il a été reconnu comme réfugié dans un pays tiers dans lequel il peut bénéficier d'une protection « suffisante »[86] (*premier pays d'asile*),
- soit il aurait pu obtenir une protection dans un pays par lequel il a transité ou séjourné (*pays tiers sûr*)[87].

Parmi les quelques États membres qui ont appliqué dans le passé le concept de 'pays tiers sûr', aucun n'avait (du moins jusqu'il y a peu) considéré la Turquie comme tel[88]. Même après l'accord, les États membres ne sont pas tenus de le faire. Ils peuvent en effet toujours se retrancher derrière la Grèce car, bien que l'accord politique conclu avec la Turquie engage tous les États membres de l'UE, cet aspect concerne juridiquement une question bilatérale entre la Grèce et la Turquie. Même si la Grèce ne possède elle-même pas de liste de pays tiers sûrs, elle peut considérer la Turquie comme pays tiers sûr dans les décisions individuelles (et déclarer une demande irrecevable sur cette base)[89].

Du point de vue des droits fondamentaux, il est très problématique, dans les circonstances actuelles, de considérer la Turquie comme un pays sûr pour les réfugiés.

Les juges grecs et européens devront trancher la question, mais selon Myria il est problématique dans les circonstances actuelles, du point de vue des droits fondamentaux, de considérer la Turquie comme premier pays d'asile ou comme pays tiers sûr pour les demandeurs d'asile. Cela ne répond d'ailleurs pas aux conditions de la directive procédure. Comme le montre l'Encadré 4, la procédure d'asile en Turquie est encore très lacunaire et les droits accordés aux demandeurs d'asile et aux réfugiés sont très limités. En outre, il y a un risque réel de refoulement qui pourrait encore augmenter dans le contexte actuel.

Dans un contexte dans lequel beaucoup, au sein de l'UE, demandent (à juste titre) une répartition plus équitable des demandeurs d'asile, une question d'un tout autre ordre se pose également : est-il moralement acceptable et souhaitable que l'Europe renvoie des demandeurs d'asile dans le pays qui accueille déjà le plus grand nombre de personnes déplacées au monde ?

83 Commission européenne, *Ibid*; Asylum Information Database (AIDA), *Annual report 2014/2015: Common asylum system at a turning point: Refugees caught in Europ's solidarity crisis*, 31 août 2015.

84 Commission européenne, *Ibid*, p. 7.

85 L'article 33.2 prévoit la possibilité de déclarer des demandes d'asile irrecevables en vertu de ces deux concepts. L'article 35 définit le concept de premier pays d'asile. L'article 38 détermine les conditions auxquelles le pays tiers sûr doit répondre (non-refoulement, possibilité de demander et d'obtenir le statut de réfugié,…) ainsi que les garanties de procédure à respecter.

86 Cette notion n'est pas beaucoup mieux définie dans la directive procédures, qui précise néanmoins « y compris le bénéfice du principe du non-refoulement ».

87 Ce concept se fonde sur une argumentation selon laquelle les réfugiés devraient demander l'asile dans le premier pays sûr dans lequel ils arrivent. Il convient de remarquer à cet égard qu'il n'y a aucune règle absolue qui impose cela dans le droit international. La Convention de Genève ne contient aucune disposition relative aux « pays tiers sûrs ». Le concept est défini comme une application du principe « *protection elsewhere* » : en effet, la Convention n'oblige pas un État à offrir une protection à un demandeur d'asile sur son territoire, mais bien à respecter le principe de non-refoulement. En principe, c'est le cas si un État a la garantie que le demandeur d'asile trouvera une protection ailleurs. À ce sujet, voir: Andreas Zimmerman (ed), *The 1951 Convention related to the status of refugees and its 1967 Protocol. A Commentary. Oxford University Press*, 2011, p. 1109.

88 Belga, *« Aucun pays de l'UE ne considère la Turquie comme un pays tiers sûr pour les réfugiés »*, 28 septembre 2015.

89 La Grèce ne possède pas de liste de pays tiers sûrs où la Turquie et d'autres pays figureraient, en ce compris après les changements législatifs de début avril. En ce qui concerne la nouvelle loi, voir: AIDA, *Greece: asylum reform in the wake of the EU-Turkey deal*, 4 avril 2016. Cette loi a aussi abaissé les exigences pour appliquer le concept de premier pays d'asile. Voir aussi: https://newsthatmoves.org/en/?p=2100.

Encadré 4

Procédure d'asile et les formes de protection en Turquie[90]

La Turquie a maintenu une restriction géographique dans l'application de la Convention de Genève[91],en vertu de laquelle seuls les ressortissants des pays du Conseil de l'Europe peuvent y obtenir un statut de réfugié à part entière. Depuis quelques années, le système turc a cependant évolué et a autorisé des formes de protection temporaire pour les non-Européens. Deux régimes d'asile s'appliquent aujourd'hui à ces derniers :

- Un régime de protection temporaire pour les **Syriens** depuis 2011. Il s'agit d'une procédure collective, dite aussi *prima facie*[92] : une sorte de reconnaissance automatique, sans procédure d'asile individuelle. La durée de cette protection temporaire n'est pas définie : elle relève du pouvoir discrétionnaire des autorités turques, qui peuvent donc y mettre fin à tout moment.

- Une nouvelle législation – en vigueur depuis avril 2014 – permet à des non-Syriens de bénéficier d'un statut de réfugié « sous conditions ». L'accès à cette protection est en pratique encore très limité : sur les 64.109 demandes d'asile enregistrées en 2015, à peine 459 décisions (positives et négatives) ont été prises.

Dans les deux régimes, la protection octroyée est **temporaire** avec pour objectif une solution à long terme en dehors de la Turquie (par exemple par le biais d'une réinstallation). Si la Turquie a pris des mesures positives dans ce domaine en 2015 et début 2016, **les personnes sous régime de protection temporaire jouissent encore de droits très limités** et leurs besoins s'accroissent. En théorie, elles ont droit à l'enseignement et aux soins de santé – ainsi qu'à l'emploi pour les Syriens. Dans les faits, ces droits restent néanmoins théoriques pour la plupart d'entre eux. Il n'y a pas non plus d'hébergement ou de logement organisé par les pouvoirs publics (sauf pour les Syriens qui séjournent dans les 25 camps) et le regroupement familial est en pratique impossible.

Les organisations de défense des droits de l'homme dénoncent également des pratiques de détention illégale de migrants et des violations du principe de non-refoulement[93]. Début avril, Amnesty International a publié un nouveau rapport qui montre que, depuis la mi-janvier, la Turquie a renvoyé une centaine de réfugiés syriens par jour depuis sa frontière au Sud. Cette pratique serait un secret de polichinelle dans la région[94].

90 Source et informations complémentaires : AIDA Asylum Information Database, *Country report: Turkey*, décembre 2015. Voir aussi: *ECRE, ECRE strongly opposes legitimising push-backs by declaring Turkey a « safe third country »*, 29 janvier 2016.

91 La Convention de Genève de 1951 comportait à l'origine une limitation dans le temps et la possibilité pour les États parties de limiter son champ d'application géographique à de l'Europe. Le Protocole de New York de 1967, qui est inextricablement lié à la Convention, a levé ces restrictions. Cependant, la possibilité subsistait pour les États parties de maintenir leurs restrictions géographiques précédentes si elles le souhaitaient. Aujourd'hui, la Turquie est le seul pays du Conseil de l'Europe qui conserve encore cette limitation géographique.

92 Explication du HCR: « En cas d'afflux important de réfugiés (à la suite de conflits ou de violence généralisée ou pour échapper à des persécutions), il n'est pas possible d'organiser un premier entretien individuel avec tous ceux qui franchissent la frontière. Dans de telles circonstances, c'est d'ailleurs superflu parce que la raison pour laquelle ils cherchent refuge ailleurs est généralement très claire. Ces groupes sont appelés des réfugiés 'prima facie' ». Information disponible sur : www.unhcr.org/pages/4aae621d368.html.

93 En décembre 2015, Amnesty International a fait état de situations où des réfugiés et des demandeurs d'asile ont été illégalement maintenus en détention ces derniers mois, dans de mauvaises conditions et sans possibilité de communication avec l'extérieur. À ce moment-là, l'organisation avait connaissance de plus de 100 personnes qui – en violation du principe de non-refoulement – avaient été déportées en Syrie et en Irak. En mars, elle a fait état d'expulsions en Afghanistan.

94 Amnesty International, *Turkey : Illegal mass returns of Syrian refugees expose fatal flaws in EU-Turkey deal*, 1 avril 2016.

Lutter contre le trafic d'êtres humains et offrir des canaux alternatifs de migration légaux?

D'après l'accord, l'objectif est de briser le marché des trafiquants d'êtres humains. Il est pourtant peu probable que l'activité de ces derniers cessent après cet accord. Certaines personnes vont en effet indéniablement se rabattre sur d'autres routes, parfois plus dangereuses.

Lier la réinstallation à la réadmission : un échange d'êtres humains

Un autre aspect de l'accord vise à proposer aux migrants une alternative à la traversée extrêmement dangereuse de la mer Méditerranée. Si cet objectif est en soi tout à fait positif, il doit cependant être analysé de manière critique. Myria déplore tout d'abord que la réinstallation soit instrumentalisée dans le plan « 1 pour 1 » d'une façon qui est contestable. Le nombre de réinstallations dans l'UE dépendrait ainsi du nombre de personnes prêtes à risquer leur vie avant d'être renvoyées. La réinstallation n'est dès lors plus un mécanisme de solidarité internationale[95], mais un moyen de faire diminuer les flux en direction de l'Europe.

Par ailleurs, la réinstallation se fera « dans le cadre des engagements existants » qui permettent, dans un scénario maximal, de réorienter à cette fin 72.000 places[96]. Ce sont des chiffres modestes au vu du nombre de migrants arrivés l'an dernier via la Turquie et la Grèce (880.000 personnes, dont une majorité de nationalités ayant de réels besoins de protection). À côté de ces 72.000 places, l'accord conclu avec la Turquie ne prévoit pas de vaste plan obligatoire de réinstallation. Il se contente de dire que, si les flux venant de Turquie cessent ou baissent de manière substantielle, un programme volontaire de réinstallation depuis la Turquie sera mis sur pied.

Transformation des différents hotspots en centres fermés

Une autre évolution inquiétante est que des personnes qui arrivent dans les îles grecques en venant de Turquie sont souvent automatiquement détenues. En exécution de l'accord UE-Turquie, les réfugiés et les migrants présents sur les îles grecques ont été conduits sur le continent, dans les jours qui ont suivi l'accord, pour que des centres d'accueil sur ces îles puissent être transformés en centres fermés pour les nouveaux arrivants. Mi-mai, il y aurait selon le HCR 8.500 personnes qui séjourneraient sur ces îles[97]. Selon les organisations de défense des droits de l'homme qui ont pu visiter les centres de détention, les conditions de vie y présenteraient de graves manquements et quelques émeutes ont éclaté en certains endroits : manque de nourriture, couvertures et soins insuffisants et absence quasiment totale d'aide juridique ou d'information sur le statut juridique des personnes[98]. Les femmes isolées ne sont souvent pas séparées d'hommes qui leur sont inconnus. Dans certains centres fermés sont détenues des personnes avec des profils plus vulnérables (bébés, jeunes enfants, femmes enceintes, personnes ayant un handicap et des besoins médicaux…)[99]. Ces structures ne sont pourtant pas du tout adaptées pour cela. Selon d'autres sources, certaines personnes avec des profils fragiles sont toutefois transférées dans des camps d'accueil mieux équipés[100].

Renvoi en Turquie de migrants irréguliers (non demandeurs d'asile)

Myria tient également à souligner que le renvoi de migrants irréguliers doit se faire dans le respect de leurs droits fondamentaux et du principe de non-refoulement. En 2013, le rapporteur spécial de l'ONU sur les droits de l'homme, François Crépeau, faisait déjà remarquer que l'accord de réadmission entre la Grèce et la Turquie n'offrait aucune garantie explicite à cet égard et insistait – au vu des graves manquements de la procédure d'asile grecque – sur les risques liés au renvoi de personnes ayant réellement besoin d'une protection[101]. Ce risque est d'autant plus grand dans la situation actuelle, compte tenu de l'accord et du chaos qui règne en Grèce. À peine les 202 premières réadmissions de non demandeurs d'asile avaient-elles été faites (le 4 avril), en exécution de l'accord UE-Turquie, que

95 Voir aussi: *ECRE Memorandum to the European Council Meeting 17-18 March 2016. Time to Save the Right to asylum*, 11 mars 2016.

96 Il s'agit de 18.000 places de réinstallation non encore utilisées (sur les 22.504 convenues en juillet 2015), complétées par les 54.000 places de relocalisation non encore attribuées.

97 UNHCR, http://data.unhcr.org/mediterranean/country.php?id=83; Europese Commissie, *Third report on relocation and resettlement*, COM(2016)360 final, 18 mei 2016.

98 Amnesty International, *Greece: Refugees detained in dire conditions amid rush to implement the EU-Turkey deal*, 07 avril 2016; Human Rights Watch, *Greece: Asylum Seekers Locked Up – Wretched Conditions for People in Need »*, 14 avril 2016; Human Rights Watch, *Greece: Refugee « hotspots » unsafe, unsanitary »*, 19 mai 2016.

99 Ibid. Voir aussi: *Visite du Comité anti-torture du Conseil de l'Europe dans les « hotspots » en Grèce*, Strasbourg, 20 avril 2016.

100 Voir entre autres: De redactie, *Groot verschil in vluchtelingenopvang op Lesbos*, reportage dans Terzake 18 avril 2016. Consultable sur: http://deredactie.be/cm/vrtnieuws/videozone/programmas/terzake/2.43861?video=1.2632906; Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, *The situation of refugees and migrants under the EU-Turkey Agreement of 18 March 2016*, Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons, Doc. 14028, 19 avril 2016, point 12.

101 Assemblée générale des Nations unies, Conseil des droits de l'homme, *Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants*, François Crépeau, Mission to Greece, avril 2013.

le HCR s'inquiétait de voir que treize d'entre eux avaient été renvoyés par erreur alors qu'ils avaient indiqué leur intention de demander l'asile. Dans le chaos administratif régnant sur l'île de Chios, la police grecque aurait oublié d'enregistrer leur demande[102]. Selon *The Guardian*, ces personnes auraient ensuite séjourné dans un centre fermé en Turquie, dans l'attente de leur renvoi[103].

Les retours forcés de ces migrants sous escortes (mises à la disposition par les différents États membres) doivent, tout comme la détention qui les précède, répondre aux normes minimales en matière de prévention de la torture[104]. Les personnes en séjour irrégulier doivent en principe également recevoir une décision d'éloignement contre laquelle il leur est possible de faire appel pour pouvoir faire valoir des éléments individuels au cas par cas. Sans cette garantie, le retour pourrait être assimilé à une expulsion collective, contraire à la Convention européenne des droits de l'homme[105].

6. PERSPECTIVES : LA FAILLITE DE DUBLIN ? QUEL AVENIR POUR LA POLITIQUE EUROPÉENNE D'ASILE COMMUNE ?

6.1. | Evaluation du système de Dublin

Le système de Dublin n'a pas été conçu pour parvenir à une répartition équilibrée des charges. Au contraire, le mécanisme initial soumet les États membres situés aux frontières extérieures à une pression disproportionnée. En pratique, à la suite de manquements dans la mise en œuvre du système et du faible nombre de transferts effectifs, bon nombre de demandeurs d'asile voient finalement leur demande traitée dans le pays de leur choix. La pression s'est ainsi déplacée sur les États membres les plus « convoités », comme la Suède et l'Allemagne, comme expliqué précédemment. À cela s'ajoutent plusieurs autres points tirés d'une récente évaluation externe[106] du règlement Dublin III, réalisée à la demande de la Commission européenne.

Le système Dublin demande beaucoup d'efforts pour un résultat assez limité.

Cette évaluation fait clairement apparaître la **très faible efficacité du système de Dublin**. Quelques chiffres au niveau européen l'illustrent : pour près d'une demande d'asile sur sept faite dans l'UE en 2014, c'est un autre État membre qui a été jugé responsable du traitement de la demande d'asile. 33% des demandes de reprise de demandeurs d'asile entre États membres n'ont pas été acceptées par l'État membre destinataire et 8% à peine des demandes acceptées se sont finalement traduites par un transfert effectif.

Les critères du règlement (pour déterminer l'État membre responsable du traitement de la demande d'asile) ne sont pas appliqués de manière cohérente et correcte par les États membres : dans la pratique, ceux-ci utilisent principalement les critères qui se réfèrent au pays par lequel la personne est entrée dans l'UE ou à celui qui a lui a délivré le visa. Le fait qu'il soit peu tenu compte des **besoins et des intérêts des demandeurs** est considéré comme un obstacle majeur à l'application du règlement. Si certains critères basés sur les liens familiaux existent[107], ils sont peu utilisés en pratique (tout comme les clauses humanitaires).

Quant à savoir si le règlement Dublin parvient à empêcher des mouvements secondaires (migration de transit), l'évaluation conclut que ceux-ci sont influencés par divers facteurs (présence de membres de la diaspora et de la famille, législation nationale sur la citoyenneté…) et que le règlement Dublin n'apporte sans doute qu'une faible valeur ajoutée. Le fait que les transferts Dublin soient relativement rares dans la pratique a peu d'effet dissuasif sur les mouvements secondaires.

102 The Guardian, *Greece may have deported asylum seekers by mistake, says UN*, 5 avril 2016.
103 The Guardian, *Refugees in Greece warn of suicides over EU-Turkey deal*, 7 avril 2016.
104 Plus précisément la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants.
105 Art. 4 du Protocole n°4 de la Convention européenne des droits de l'homme.
106 Commission européenne, *Evaluation du règlement de Dublin et de sa mise en œuvre*, 18 mars 2016, disponible sur: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants/index_en.htm.
107 La difficulté consiste surtout à apporter la preuve des liens familiaux.

6.2. | Vers une troisième phase de la politique d'asile commune ? Communication de la Commission européenne – 6 avril 2016

Alors que les dysfonctionnements du système de Dublin sont patents, un grand flou et un grand désaccord continuent à régner, en cette année 2016, quant à la façon dont le système doit être réformé et dans quelle mesure. Dans sa communication, tant attendue, du 6 avril 2016 sur l'avenir de la Politique d'asile commune, la Commission européenne lance deux pistes peu surprenantes : doter Dublin d'un mécanisme de répartition des charges dans des situations de crise ou mettre sur pied un système entièrement nouveau sur la base d'une clé de répartition.

- La première piste, le **maintien de Dublin assorti de mécanismes de correction**, est dans la ligne de ce qui est sur la table depuis des mois. Il convient de signaler à cet égard qu'en plus des mesures ad hoc de relocalisation, la Commission a en septembre 2015 également fait une proposition pour créer un mécanisme permanent de relocalisation d'urgence[108]. L'objectif de cette proposition est que Dublin reste la règle, mais en convenant d'une répartition pour les situations d'urgence afin d'éviter, lors d'une future situation de crise, de perdre un temps précieux à négocier des mesures de répartition (comme ce fut le cas pour les mesures ad hoc).
- Une deuxième piste consiste à s'entendre sur un **nouveau système**, visant une **répartition équitable du nombre de demandeurs d'asile entre les États membres**, quel que soit le pays d'arrivée. Cela se ferait sur la base d'une clé de répartition permanente, en tenant compte de la taille, du niveau de bien-être et de la capacité d'absorption des pays. Dans ce système, les pays où arrivent les demandeurs d'asile resteraient responsables de certaines demandes d'asile (comme celles de ressortissants de pays considérés comme sûrs par l'UE). Pour la Commission, cette option peut avoir plusieurs variantes dans lesquelles les critères existants (famille, possession d'un visa ou d'un droit de séjour,…) ont plus ou moins d'importance.

Un mois plus tard, au moment de la rédaction de ce texte, la Commission européenne a bien mis sur la table une proposition de réforme du règlement Dublin III[109], dans laquelle la piste évoquée ci-dessus (en moins ambitieux) a été développée. Une adaptation du règlement Eurodac a également été proposée.

Parallèlement à la réforme du système de Dublin, la Commission a émis dans sa communication en avril 2016 l'ambition **d'uniformiser la politique européenne d'asile :** elle fera des propositions de règlements (contraignants et directement applicables) pour remplacer les actuelles directives qualification et procédure et suggèrera des modifications de la directive accueil. La Commission ajoute qu'il faudrait revaloriser le mandat de l'EASO pour lui confier des missions de vérification du respect par les États membres des normes en matière d'asile et de l'application du futur mécanisme de répartition (l'après Dublin). L'EASO devrait également pouvoir directement intervenir dans des situations de crise, comme dans la proposition sur le corps européen de gardes-frontières et de garde-côtes. On apprend aussi dans la communication qu'il y aura une initiative législative sur un système européen de réinstallation. La Commission affirme aussi qu'à long terme (après modification du traité), on peut envisager un **processus unique et centralisé de décision en matière d'asile** en première instance et en appel (en transformant par exemple le Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) en une institution européenne de première instance).

Quelques réflexions critiques

Trouver des solutions pour une réforme viable du système de Dublin est tout sauf évident, tant sur le plan politique que sur le plan pratique. En toute humilité, Myria est d'avis que des réformes s'imposent d'urgence et doivent dépasser le simple toilettage. Non seulement le système actuel de Dublin n'a pas l'ambition de fonctionner comme un mécanisme de répartition et de désignation *équitable*, mais en plus il ne fonctionne même pas comme mécanisme de répartition et de désignation *tout court*. Pour Myria, aucun système de partage des responsabilités (comme Dublin) ne pourra fonctionner si on ne prend pas mieux en compte les intérêts des demandeurs d'asile et des États membres. Les uns et les autres se sentent aujourd'hui insuffisamment pris en compte.

108 Commission européenne, *Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un mécanisme de relocalisation en cas de crise et modifiant le règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride*, COM (2015) 450 Final, 09 septembre 2015.

109 Europese Commissie, *Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast)*, COM(2016)270 final, 4 mei 2016.

Myria considère comme positif que la Commission européenne lie une réforme de Dublin à une meilleure harmonisation de la politique de l'UE et à une revalorisation du rôle de l'EASO. La grande marge de manœuvre que la législation européenne actuelle laisse aux États membres a entraîné de grandes différences sur le plan de la procédure, de l'accueil, de la protection accordée et des possibilités de participation et d'intégration dans la société d'accueil. Tant que ce sera le cas, les demandeurs d'asile continueront à faire le choix évident des pays dont ils pensent qu'ils leur réserveront le meilleur avenir, pour eux-mêmes et leurs enfants. De leur côté, les États membres devront continuer à dépenser de l'argent à un système d'allocation peu efficace.

Dans la même logique, Myria a du mal à comprendre que les pistes d'adaptation de Dublin semblent – en dépit de toutes les évaluations – tomber dans le même piège que le règlement Dublin lui-même : on ne suggère aucune amélioration pour tenir compte d'une manière ou d'une autre des besoins et des intérêts des demandeurs d'asile concernés. Même dans la proposition actuelle, on semble rechercher la solution dans l'élément de contrainte : les droits sont liés à l'enregistrement, aux empreintes digitales et au séjour dans l'État membre attribué. En près de vingt ans, le système de Dublin a pourtant démontré à suffisance qu'on ne parvient pas à déplacer des personnes sans prendre en compte leurs intérêts. La proposition ne prévoit pas non plus d'incitants pour compenser le manque de participation. Myria rejoint en cela le HCR[110], par exemple, qui a formulé une recommandation en ce sens : amender la directive sur les résidents de longue durée pour permettre aux bénéficiaires d'une protection internationale de profiter après trois ans déjà (au lieu de cinq selon la directive actuelle) de la mobilité intra-européenne prévue par la directive. Ceci régulariserait aussi la situation de bénéficiaires d'une protection internationale qui se sont établis dans un autre État membre et qui s'y retrouvent dans un flou juridique.

Concernant une harmonisation plus poussée, Myria craint que la politique plus uniforme envisagée par la Commission abaisse les normes de protection, même dans les pays qui respectent aujourd'hui des normes relativement élevées, comme la Belgique.

110 *HCR, UNHCR's proposals in light of the EU response to the refugee crisis and the EU package of 9 September 2015*, disponible sur: www.unhcr.org/55f28c4c9.pdf.

7. « NEVER WASTE A GOOD CRISIS » – CONCLUSION

« (…) documents like the 1951 convention were « milestones of humanity » (…). They were created on the basis that, whatever the cost, there are some eternal values that are worth upholding in a civilised society. Later adopted by all EU states, the 1951 convention is arguably therefore integral to the identity of a postwar Europe which sought to rectify the mistakes of the past. »[111]

« The EU-Turkey Agreement (…) at best strains and at worst exceeds the limits of what is permissible under European and international law. Even on paper, it raises many serious questions of compatibility with basic norms on refugees' and migrants' rights. It has so far given every indication of being even more problematic in practice. »[112]

En tant qu'institution publique indépendante, Myria s'est vu confier par le législateur belge la mission de **veiller aux droits fondamentaux des étrangers**. Dans ce cadre, il s'inquiète des évolutions des derniers mois en Europe. Ces évolutions ne façonnent pas seulement le contexte de la situation belge : il est évident que la Belgique y prend aussi activement part.

Malgré toutes les difficultés évoquées dans ce texte, il est important de rappeler qu'un chemin considérable a été accompli ces dernières décennies au niveau européen vers une **harmonisation de la gestion des frontières et de la politique d'asile** des États membres. C'est loin d'être évident, car il s'agit de matières qui sont au cœur de la souveraineté des États. On s'est attelé à un cadre commun qui s'appuie sur des engagements internationaux en matière de droits de l'homme et de protection des réfugiés.

En 2015, les États membres de l'UE – qui totalisent plus de 500 millions d'habitants – ont aussi réussi **à enregistrer la demande d'asile de plus de 1,2 million de personnes**

111 Patrick Kingsley dans The Guardian: *EU-Turkey refugee deal threatens achievements of postwar era*, 9 mars 2016, disponible sur: www.theguardian.com/commentisfree/2016/mar/09/the-eu-turkey-refugee-deal-is-a-far-cry-from-postwar-altruism.

112 Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons, *The situation of refugees and migrants under the EU-Turkey Agreement of 18 mars 2016*, Doc. 14028, 19 avril 2016, disponible sur : http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=22612&lang=en.
Origin - Reference to committee: Reference 4189 du 18 avril 2016 (debat dans le cadre d'une procedure d'urgence). 2016 – Deuxième partie de session.

et à accorder un statut de protection à plus de 330.000 d'entre elles. D'énormes efforts ont été et sont consentis pour ouvrir rapidement des infrastructures d'accueil et on ne ménage pas sa peine, à de multiples niveaux, pour relever le grand défi de la participation et de l'intégration de ces nouveaux citoyens dans la société (logement, enseignement, emploi, ...).

En même temps, l'Union européenne a échoué à avoir une réaction adéquate et unanime à la crise des réfugiés de l'automne 2015. Sa réponse ressemble plus à un cas d'école **d'échec d'une action collective** : alors que la crise exigeait une approche commune et unie, l'échec de la collaboration a poussé chaque État (membre) à prendre des mesures (moins optimales) à son propre niveau et dans son propre intérêt[113].

Partout en Europe, les États membres ont adopté à leur niveau des **mesures** pour **rétablir des contrôles frontaliers temporaires et pour durcir la politique d'asile et de migration**. Ce faisant, les mesures prises dans un pays ont régulièrement produit un effet de domino sur d'autres pays, ce qui a parfois donné l'image d'une spirale négative sur le plan de la protection. Les permis de séjour pour réfugiés reconnus ont été limités dans le temps, des procédures accélérées ont été instaurées, les possibilités de retrait du statut ont été étendues, les conditions pour le regroupement familial sont devenues plus strictes[114]. En Hongrie, il semble bien que ce net durcissement de la politique d'asile se soit accompagné d'une véritable politique xénophobe : non seulement un mur a été érigé, mais la police a aussi fait usage de balles en caoutchouc pour empêcher des réfugiés de poursuivre leur route. Le Danemark a lui aussi pris des mesures qui posent question, comme la saisie de biens personnels de demandeurs d'asile. L'Autriche a instauré un quota de 80 demandes d'asile enregistrées par jour, et en Belgique également une limite journalière a été mise en place dans les faits (250 demandes fin de l'année 2015 et environ 60 demandes début 2016). À cela s'ajoute le fait que la sécurité publique est devenue la priorité numéro un dans l'UE après les attentats terroristes de Paris et de Bruxelles, ce qui a aussi entraîné des durcissements de la politique d'asile et de migration.

Les accords conclus pour un plan européen de répartition ad hoc ont également constitué un grand pas en avant, mais ce plan a laborieusement vu le jour et a encore plus laborieusement été mis en œuvre. L'attention générale portée sur les (manquements) de son exécution n'a fait que détourner l'attention d'un problème beaucoup plus profond : Schengen et le Régime d'asile européen commun, qui sont indissociablement liés, se sont révélés être des constructions trop peu solides. Elles reposent principalement sur l'addition d'interventions souveraines des différents États membres et sont dès lors très vulnérables. La solidité du système dépend donc de celle de son maillon le plus faible. En outre, il y a de grandes divergences politiques internes et il manque des mécanismes efficaces de solidarité et de remédiation. Le système de Dublin, censé être la pierre angulaire de la politique européenne d'asile, semblait ces derniers mois mort et enterré, mais reste néanmoins en vigueur.

Schengen et le Régime d'asile européen commun, qui sont indissociablement liés, se sont révélés être des constructions trop peu solides.

L'afflux de migrants n'a pas seulement mis en lumière les erreurs de construction du système européen : on a également vu apparaître en Europe des **fractures** bien plus profondes que la politique du « tous contre un » menée ces derniers mois envers la Grèce. Les États dits de la première ligne ne veulent pas assumer la responsabilité disproportionnée qui leur est dévolue dans les textes légaux. Du côté des pays de destination des demandeurs d'asile, on en a assez de devoir supporter l'essentiel du poids des demandes. Au milieu, il y a les pays d'Europe centrale, sans grande tradition d'asile, qui font carrément de l'obstruction et qui ne veulent pas assumer une plus grande part de la responsabilité.

L'Europe se trouve à un **moment charnière** par rapport à la protection des réfugiés. Certains se demandent à haute voix si le Régime d'asile européen commun, mais aussi la protection garantie par la Convention de Genève elle-même, survivront à cette crise[115].

Si un certain rapprochement entre les différents États membres a semblé intervenir en mars, c'est sur des accords particulièrement contestés. Les chefs d'État et de gouvernement européens ont conclu **un accord avec la Turquie**, qui n'est pas exactement un pays exemplaire en termes de droits de l'homme. **La route des Balkans a également été entièrement coupée** avec le soutien

113 Analyse du professeur Alexander Betts (qui a parlé de collective action failure), Directeur du *Refugee Studies Centre* de l'université d'Oxford, lors de l'*Odysseus Academic Network, First Annual Policy Conference, Searching for Solidarity in EU Asylum and Border Policies*, Bruxelles, 26 et 27 février 2016. La difficulté à ses yeux est que le droit d'asile est une question qui est profondément ancrée dans le droit international et européen, mais que la répartition des charges est peu institutionnalisée et ne peut faire l'objet que de décisions politiques.

114 Voir entre autres les mesures énumérées dans : REM, *Bulletin du REM*, octobre à décembre 2015 ; janvier à mars 2016. Disponibles sur : www.emnbelgium.be/page/emn-bulletin.

115 Entre autres Kris Pollet lors de l'*Odysseus Academic Network, First Annual Policy Conference, Searching for Solidarity in EU Asylum and Border Policies*, Bruxelles, 26 et 27 février 2016.

de certains États membres, à la suite de la fermeture de la frontière entre l'Ex-République yougoslave de Macédoine et la Grèce. Des migrants et des demandeurs d'asile se sont ainsi retrouvés bloqués en Grèce, qui a dès lors dû supporter une responsabilité énorme alors qu'elle n'est pas vraiment la meilleure élève de la classe en matière d'asile, au contraire. L'accord EU-Turquie et la fermeture de la route des Balkans ont provoqué une diminution des arrivées en Europe et à ce titre, l'accord avec la Turquie a été considéré comme une réussite par beaucoup de dirigeants européens. Il a aussi suscité de vives critiques.

Du point de vue des pouvoirs publics, il est certes légitime de vouloir organiser et réguler l'afflux incontrôlé de migrants et de réfugiés en Europe. Mais au-delà de cela, la priorité politique, répétée sommet après sommet, consiste à endiguer les flux migratoires vers l'Europe. Pour atteindre cet objectif, l'UE **frôle ces derniers mois les limites de ce qui est admis, au plan international et européen, en matière de droits de l'homme**.

Pour Myria, il ne fait aucun doute que la **Turquie** doit être un partenaire de l'Union européenne dans l'actuelle crise des réfugiés. Ce voisin de l'Europe héberge sur son territoire le plus grand nombre de personnes déplacées. Ces derniers temps, la Turquie a accompli des progrès importants – notamment sous la pression de l'UE – dans le domaine de la protection des réfugiés et on peut espérer qu'elle continuera à le faire. Mais l'Europe est allée jusqu'à l'acheter pour diminuer le poids des responsabilités qu'elle doit elle-même supporter. Dans les circonstances actuelles, il est problématique pour Myria, en termes de droits fondamentaux, de considérer la Turquie comme un premier pays d'asile et comme un pays tiers sûr. Le système d'asile est encore extrêmement précaire et difficilement accessible dans ce pays et les réfugiés (y compris les Syriens) y jouissent encore de droits très limités. Dire qu'il s'agit d'une protection équivalente en pratique à celle prévue par la Convention de Genève est une entorse à la vérité.

L'accord UE-Turquie veut faire cesser les filières migratoires irrégulières et dangereuses au profit de routes alternatives et légales. Mais en ce qui concerne ces dernières, l'UE se contente essentiellement de déplacer des engagements déjà pris. Le nombre maximal de personnes autorisées à entrer dans l'UE par des filières légales est extrêmement bas.

Le double visage que montre l'UE laisse donc une impression amère : les personnes qui arrivent à entrer dans l'UE y bénéficient d'un accueil et d'une protection d'assez bonne qualité (du moins dans la plupart des pays), mais beaucoup d'efforts sont entrepris pour les empêcher de le faire.

La crise est profonde. Mais une crise aussi profonde est aussi nécessaire pour accomplir des progrès fondamentaux. Myria est convaincu que seule une plus grande européanisation de la politique frontalière et de la politique d'asile ainsi qu'une plus grande solidarité internationale pourront apporter une solution.

La crise est profonde. Mais une crise aussi profonde est nécessaire pour accomplir des progrès fondamentaux.

Ni l'Europe, ni les pays voisins des grandes régions en guerre (qui accueillent aujourd'hui encore le gros des réfugiés) ne peuvent en effet porter seuls la problématique des réfugiés dans le monde. De nouveaux accords sur la **scène internationale** sont indispensables et pour que l'Europe y soit crédible, il faut qu'elle conserve sa dignité et son autorité morale. Une région prospère comme le continent européen doit prendre ses responsabilités, en mots et en actes, et respecter les normes internationales, tout comme les siennes.

La situation actuelle en Europe incite au pessimisme. Pourtant Myria exprime son espoir que la crise des derniers mois pourra être traduite en actions positives et que **l'Union européenne poursuivra sur la voie de l'harmonisation et même de l'unification**, sans brader ses propres valeurs. La situation actuelle est en effet dans le meilleur des cas aussi une occasion pour faire passer la gestion des frontières et le régime européen d'asile à un niveau supérieur, véritablement commun et doté de hauts standards de protection. Il est clair que ce ne sera pas une tâche aisée, mais c'est une condition absolue si l'UE entend tirer des leçons de la crise actuelle, respecter ses obligations internationales sur le plan de l'asile et continuer à porter ses valeurs européennes.

Encadré 5

La Belgique et la crise européenne de l'asile

La Belgique a également présenté deux visages durant cette crise européenne de l'asile. Notre pays a ainsi pris sans hésiter sa part dans les accords de réinstallation volontaire et dans le plan européen de relocalisation. La Belgique a aussi vivement condamné certains pays d'Europe centrale opposés à cette répartition.

Mais l'engagement belge est plus faible dans la mise en œuvre effective des décisions de relocalisation[116]. Six mois après leur adoption, la Belgique n'avait proposé que 30 places de relocalisation aux pays de la première ligne, ainsi que 200 places supplémentaires en avril et mai. Des chiffres assez symboliques au regard de l'ensemble à répartir. C'est incontestablement lié au fait que le plan européen de répartition était limité par rapport au nombre d'arrivées (voir ci-dessus : « La relocalisation, un instrument de solidarité? »). La position officielle belge n'a pas changé : les Grecs – surtout – devaient mieux faire leur devoir dans les *hotspots* avant que la Belgique ne soit prête à s'engager.

Il faut aussi ajouter que le gouvernement et les services publics belges ont mis tout en œuvre pour que les demandes d'asile en Belgique soient traitées selon des normes de qualité élevée et pour pouvoir ouvrir dans de brefs délais un nombre sans précédent de places d'accueil. D'un autre côté, l'impression qui prévaut est aussi que le gouvernement, comme dans beaucoup d'autres États membres, s'est efforcé de décourager les demandeurs d'asile de choisir la Belgique comme pays de destination. Début mars, cela a d'ailleurs été fait de manière très explicite : depuis lors, les personnes qui se présentent pour demander l'asile reçoivent, au début de la procédure de pré-enregistrement qui est mis en place actuellement, une lettre du secrétaire d'État à l'Asile et la Migration dans laquelle il est dit entre autres que « tant que vous n'avez pas introduit votre demande d'asile en Belgique, vous conservez le droit de le faire dans un autre pays de l'UE »[117].

116 L'assistance d'experts belges a toutefois été proposée.

117 Depuis lors, un système de pré-enregistrement des demandeurs d'asile a été mis en place. Lorsqu'ils se présentent pour introduire une demande, leurs empruntes sont prises pour permettre leur identification mais elles ne sont pas enregistrés tout de suite dans la banque de données européenne EURODAC. Pour plus d'information, voir : *Chapitre 3. Protection internationale* dans ce rapport. On peut lire la lettre sur www.myria.be/files/Brief-TF-26-02-16.pdf.

RECOMMANDATIONS

Myria recommande aux représentants politiques belges de remplir un rôle pionnier au niveau européen en ce qui concerne la protection des demandeurs d'asile et des réfugiés. Ils peuvent plaider pour que le système européen d'asile soit transformé en un véritable système commun et fonctionnel (et qui comprend une instance d'asile européenne) garantissant un haut niveau de protection. En rappelant la tradition des droits fondamentaux sur lesquels l'Union européenne est bâtie, les représentants belges peuvent demander à ce qu'il soit remédié à la situation actuelle dans laquelle les réfugiés et les migrants sont de facto bloqués en Grèce et en Turquie sans qu'ils puissent y bénéficier d'une une véritable protection.

Myria plaide dans ce cadre pour que la Belgique:

- offre à court terme davantage de places de relocalisation et de réinstallation,
- promeuve, au niveau européen, l'ouverture de canaux de migrations légaux et sécurisés vers l'Europe, à une échelle suffisamment large,
- incite, sur le plan européen, à une évaluation indépendante de la situation des droits fondamentaux des migrants et des réfugiés en Grèce, en Italie (en ce compris au sein des hotspots), ainsi qu'en Turquie,
- Intensifie ses efforts diplomatiques pour que toutes les régions prospères du monde s'engagent bien plus intensément dans la problématique des réfugiés.

Chapitre 2
Migrations en Belgique : données statistiques

Ce chapitre rassemble quelques chiffres clés sur les migrations en Belgique. Une première section (*Population et mouvements*) est dédiée aux données récentes sur les origines de la population résidant en Belgique, sur les changements de nationalité, ainsi que sur les flux d'immigration et d'émigration. Dans la seconde section (*Motifs des migrations en Belgique*), les données sur les raisons migratoires sont étudiées à partir des statistiques sur les premiers titres de séjour ainsi que sur les visas.

1. POPULATION ET MOUVEMENTS

Les principaux chiffres traitant de la migration légale[118] en Belgique peuvent être appréhendés de deux manières : à partir des *stocks* ou des *flux*.

- Les données en termes de **stock** font référence aux personnes présentes sur le territoire belge, à une date précise. Ce type de données permet de mettre en évidence la composition de la population observée en un temps donné, en fonction de différents indicateurs.
- Les données en termes de **flux** font référence aux mouvements de population, et plus précisément, dans le cadre des migrations, aux entrées et sorties de personnes sur le territoire belge. Ces flux peuvent être calculés séparément pour les étrangers et pour les Belges venant s'installer en Belgique ou quittant le territoire. Les flux sont généralement calculés pour une période d'un an, par exemple pour l'ensemble de l'année 2014, et sont équivalents, dans ce cas, à la somme de tous les mouvements qui ont eu lieu au cours de cette année. Ces données requièrent un enregistrement continu, ce qui leur donne les avantages d'offrir une vue exhaustive du phénomène migratoire, ainsi que de permettre l'observation des tendances générales sur des périodes plus ou moins longues dans le temps.

Cette section aborde dans un premier temps les stocks d'étrangers, d'immigrés et de population d'origine étrangère, présente ensuite les chiffres sur les changements de nationalité, et commente enfin quelques évolutions récentes en ce qui concerne les flux migratoires.

118 Dans ce chapitre, seuls les chiffres sur les migrations *légales* sont présentés. Des chiffres ou des indicateurs à propos des migrants en situation irrégulière sont présentés dans les chapitres 6 (*Régularisation de séjour*) et 7 (*Retour, détention et éloignement*).

1.1. | Populations étrangère, immigrée et d'origine étrangère à travers les chiffres en termes de stocks

1.1.1. | La Belgique compte plus de personnes immigrées que de personnes étrangères

Les termes de *population immigrée, population étrangère ou population d'origine étrangère* sont utilisés de façon courante sans toujours préciser à quel groupe de personnes ils font référence. Il est pourtant primordial de les clarifier d'emblée, car si certaines personnes se retrouvent dans les différentes catégories, ils illustrent pourtant des situations différentes.

Encadré 6

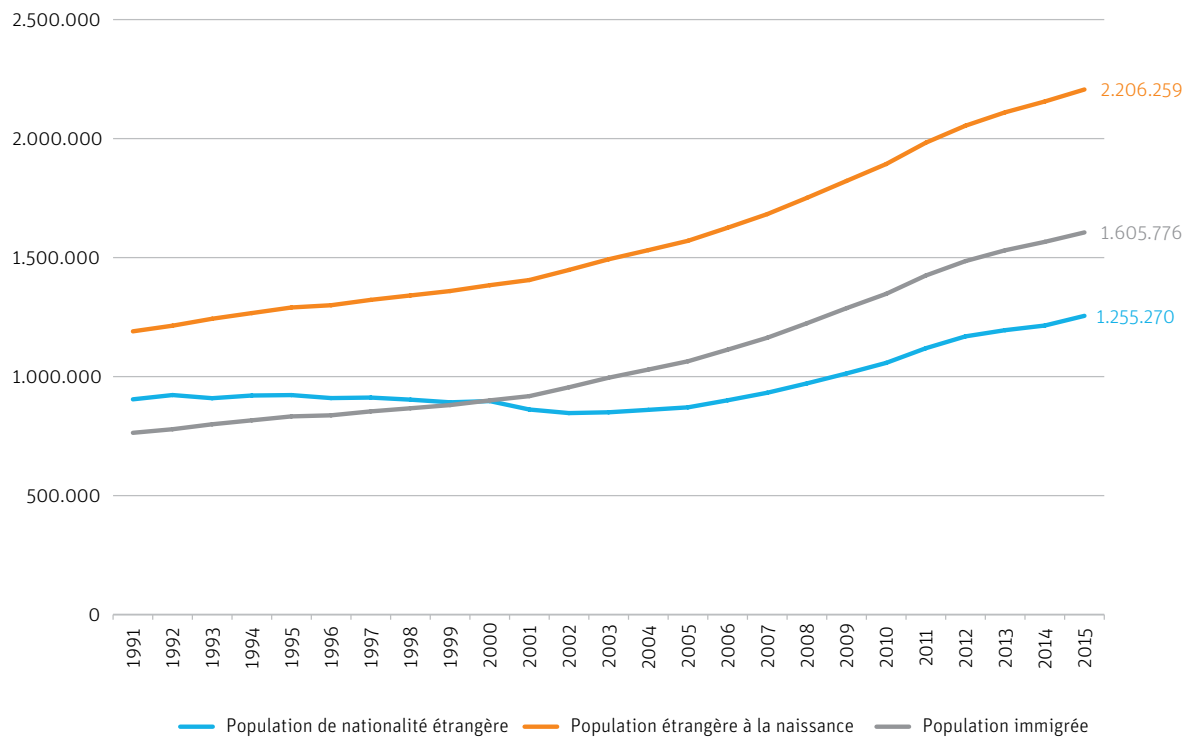
Quelques termes clés

La **population immigrée.** Il s'agit de toutes les personnes nées à l'étranger et résidant officiellement en Belgique. Elles ont quitté un autre pays pour venir s'établir en Belgique. Le critère est le *pays de naissance.* Les personnes immigrées incluent de ce fait des personnes de nationalité étrangère et des personnes devenues Belges.

La **population (de nationalité) étrangère**. Elle rassemble toutes les personnes qui n'ont pas la nationalité belge et qui résident officiellement en Belgique (qu'elles soient nées en Belgique ou à l'étranger). Dans les statistiques belges, si une personne a la nationalité belge et une nationalité étrangère (double nationalité), elle sera uniquement comptabilisée comme Belge et non comme étrangère. Le critère retenu ici est la *nationalité actuelle.*

La **population d'origine étrangère.** Nous la définissons ici comme l'ensemble des personnes qui ne sont pas nées belges et qui résident officiellement en Belgique. Elles peuvent être nées en Belgique ou à l'étranger. Certains sont devenus Belges, d'autres non. Le critère est la *nationalité à la naissance.*

Figure 3. Évolution du nombre d'immigrés, d'étrangers et de personnes d'origine étrangère en Belgique, 1991-2015, au 1er janvier de chaque année (Source : RN-Statistics Belgium, DEMO/UCL)



Actuellement, le nombre de personnes immigrées est plus important que le nombre de personnes étrangères : on compte 1,6 millions d'immigrés en Belgique, contre 1,2 millions d'étrangers (au 1er janvier 2015). Cela n'a pourtant pas toujours été le cas. Avant les années 2000, le nombre d'étrangers s'élevait à 900.000 personnes, contre 760.000 personnes immigrées. En près d'un quart de siècle, la population immigrée a doublé, pendant que la population étrangère a augmenté d'environ 30%. Quant à la population d'origine étrangère, elle est en augmentation quasi constante depuis une vingtaine d'années, avec une croissance annuelle variant entre 1 et 5%. Qu'est-ce qui permet d'expliquer que le nombre d'étrangers n'augmente pas à la même vitesse que le nombre d'immigrés ? En réalité, le nombre d'étrangers a connu une phase de stagnation entre 1991 et 2000, et depuis une quinzaine d'années, il est de nouveau en légère hausse. C'est la combinaison des flux d'immigration et des changements de nationalité qui permet d'expliquer ces évolutions. On observe que le flux d'immigration, c'est-à-dire le nombre annuel d'entrées chaque année, est en forte augmentation, surtout entre 2000 et 2010 (Figure 3). Dans le même temps, le nombre d'acquisitions de la nationalité belge par des étrangers a connu une tendance à la hausse jusqu'au début des années 2000, alors qu'il est en stagnation depuis lors. Une forte immigration combinée à un nombre limité d'acquisitions de la nationalité belge engendre un nombre d'étrangers à la hausse, et inversement[119].

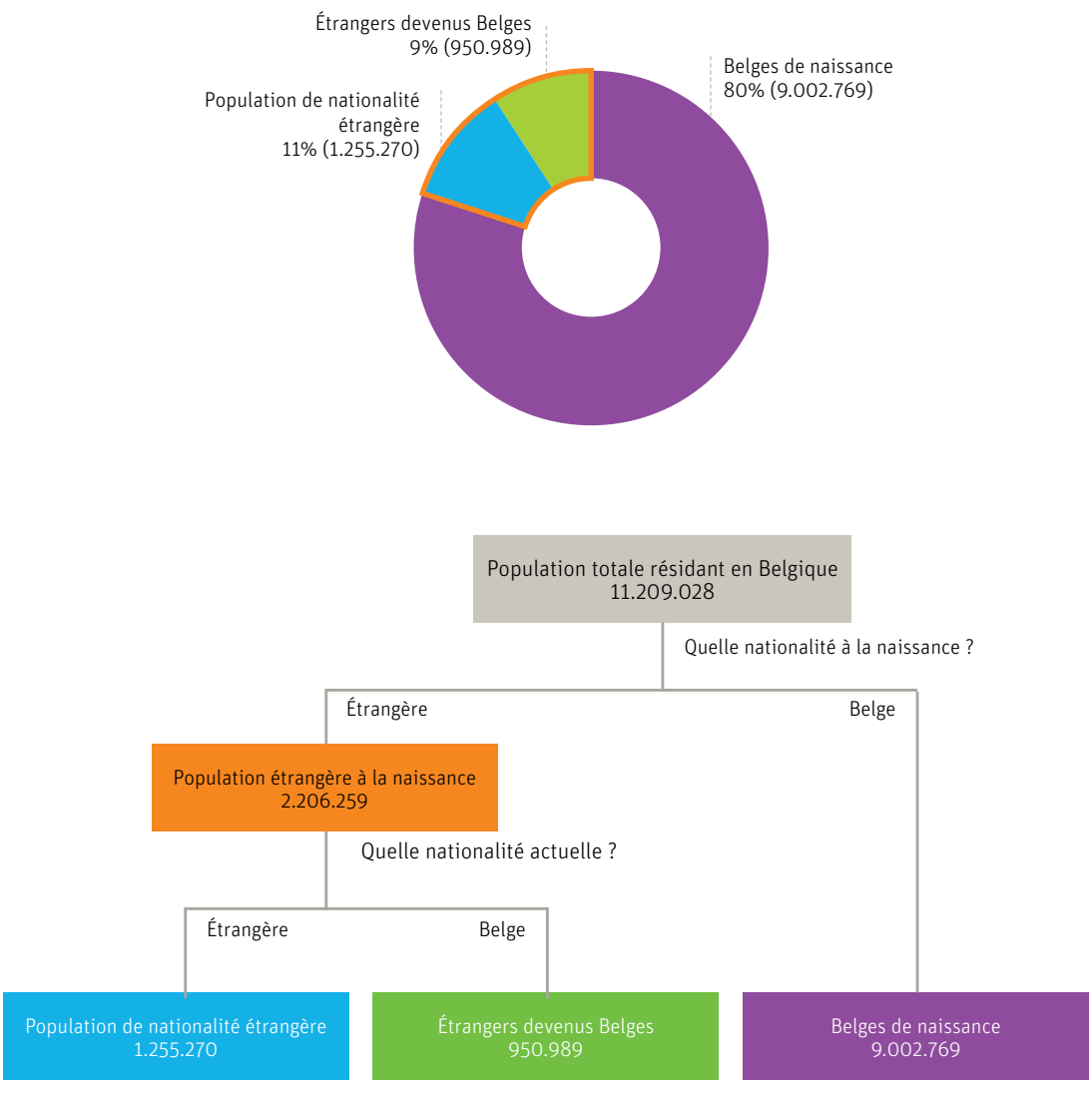
119 Voir aussi newsletter chiffres Myriatics 2, « Immigré, étranger ou Belge d'origine étrangère » : www.myria.be/fr/donnees-sur-la-migration/myriatics.

1.1.2. | Parmi les résidents en Belgique, 20% sont nés avec une nationalité étrangère

Au 1er janvier 2015, sur les 11.209.044 habitants en Belgique, la *population étrangère à la naissance* représentait 2.206.259 personnes, soit 20%. Parmi ces personnes d'origine étrangère, deux populations peuvent être distinguées :

- 1.255.270 personnes ont conservé leur nationalité d'origine (et sont donc de nationalité étrangère), soit 11% du total des résidents en Belgique ;
- et 950.989 personnes sont nées avec une nationalité étrangère et sont devenus Belges, soit 9% de l'ensemble des résidents.

Figure 4. Répartition de la population belge et étrangère en Belgique au 1er janvier 2015
(Source : RN-Statistics Belgium, DEMO/UCL)



1.1.3. | Étrangers et étrangers devenus Belges : des populations aux origines différentes

Ce qui distingue principalement la *population étrangère* de la *population devenue Belge* (outre l'acquisition de la nationalité belge pour la seconde) réside dans l'origine des personnes qui les composent. Deux-tiers des personnes ayant une nationalité étrangère sont originaires d'un pays de l'UE-28 (68%), alors que parmi les étrangers devenus Belges, un tiers d'entre eux sont issus d'un pays de l'UE-28 (31%).

La *population de nationalité étrangère* en Belgique est donc majoritairement européenne. Plus précisément, les données disponibles au 1er janvier 2015 indiquent que 53% des personnes de nationalité étrangère sont issues des pays de l'UE-15 et 68% de l'UE-28. Si l'on étend les pays européens au-delà des frontières de l'UE (en incluant la Turquie), 75% des étrangers sont issus du continent européen.

Figure 5. Répartition des nationalités d'origine pour la population étrangère et pour les étrangers devenus Belges au 1er janvier 2015 (Source : RN-Statistics Belgium, DEMO/UCL)

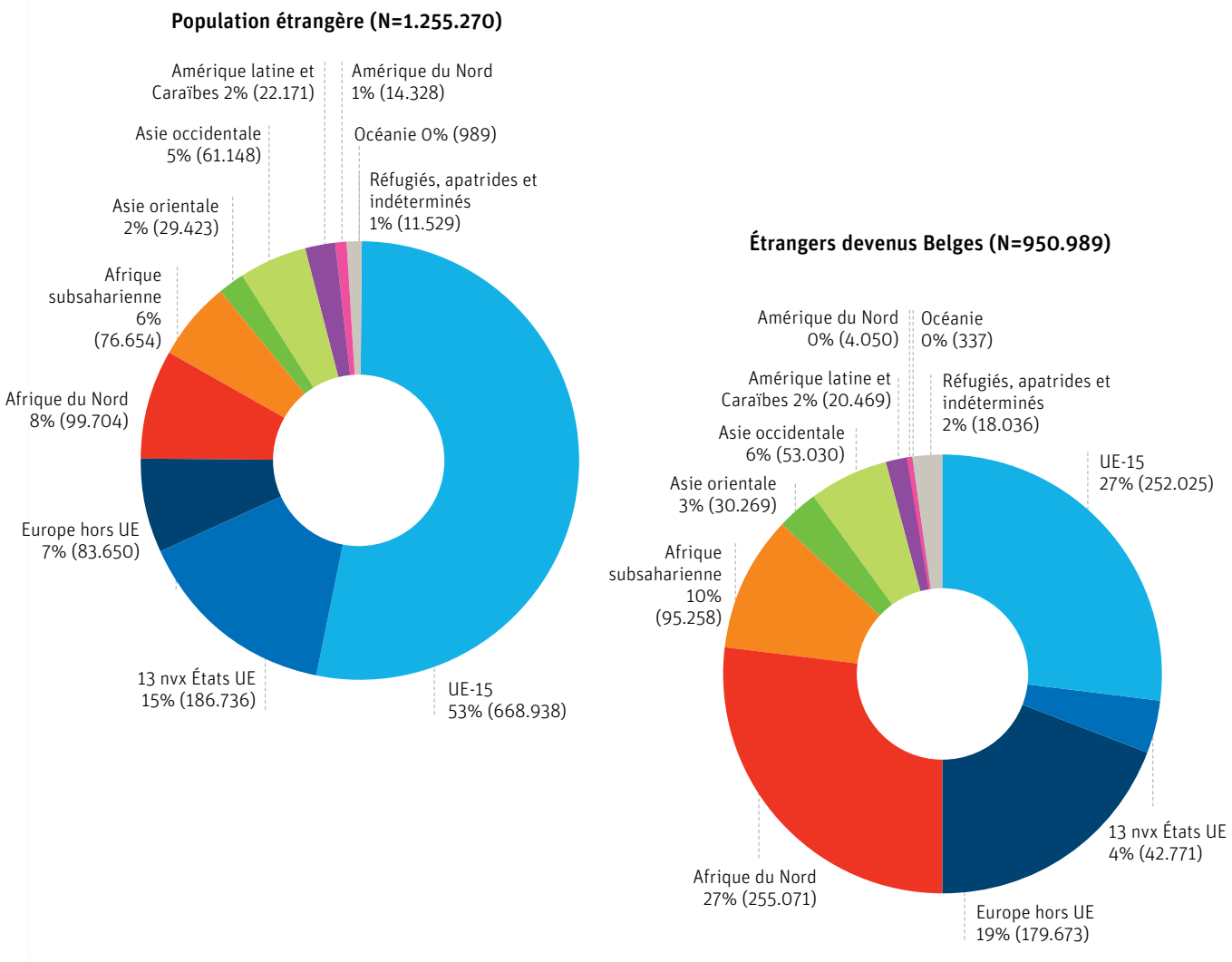


Tableau 4. Principales nationalités d'origine pour la population étrangère et pour les étrangers devenus Belges au 1er janvier 2015 (Source : RN-Statistics Belgium, DEMO/UCL)

Étrangers			Devenus Belges		
France	159.352	13%	**Maroc**	224.108	24%
Italie	156.977	13%	**Turquie**	119.011	13%
Pays-Bas	149.199	12%	**Italie**	116.206	12%
Maroc	82.009	7%	**France**	50.042	5%
Pologne	68.403	5%	**RD Congo**	37.381	4%
Roumanie	65.768	5%	**Pays-Bas**	31.138	3%
Espagne	60.386	5%	**Pologne**	23.020	2%
Portugal	42.793	3%	**Ex-Yougoslavie**	21.998	2%
Allemagne	39.294	3%	**Algérie**	17.596	2%
Turquie	36.747	3%	**Allemagne**	16.325	2%
Bulgarie	28.721	2%	**Espagne**	13.609	1%
Royaume-Uni	23.974	2%	**Russie**	13.417	1%
RD Congo	20.625	2%	**Tunisie**	10.932	1%
Grèce	16.275	1%	**Roumanie**	9.586	1%
Russie	12.434	1%	**Rwanda**	9.541	1%
Autres	292.313	23%	**Autres**	237.079	25%
Total	**1.255.270**	**100%**	**Total**	**950.989**	**100%**

Parmi les pays de l'UE-15, les nationalités italienne, française et hollandaise arrivent en premières places, regroupant à elles trois un peu moins de 38% des personnes de nationalité étrangère. Viennent ensuite les Espagnols, les Portugais, les Allemands, les Anglais et les Grecs. Parmi les treize nouveaux États membres de l'Union, les Polonais, les Roumains et les Bulgares se distinguent des autres nationalités. Ces trois nationalités représentent un peu plus de 12% des personnes de nationalité étrangère. Toujours au sein du continent européen, mais au-delà des frontières de l'UE, les Turcs occupent une place non négligeable, représentant un peu plus de 3% des étrangers. Parmi les ressortissants des pays tiers non européens, deux principales nationalités se distinguent : les Marocains (représentant 7%) qui arrivent en quatrième position après les Italiens, les Français et les Néerlandais, ainsi que les Congolais (2%).

En ce qui concerne *les étrangers devenus Belges*, le constat inverse est observé : la majorité d'entre eux sont issus des pays tiers (69%). En effet, pour différentes raisons, les personnes originaires des pays de l'UE demandent moins la nationalité belge que les ressortissants des pays-tiers. Leurs motifs de migration en Belgique sont souvent différents et leur volonté de s'y installer durablement peut-être moindre. Ils y ont également moins à gagner en termes de droits et d'opportunités : la libre circulation dans l'Union Européenne leur permet d'aller et venir dans les pays voisins sans devoir acquérir la nationalité belge. À l'inverse, les ressortissants des pays-tiers sont davantage contraints dans leurs mouvements et l'acquisition de la nationalité belge leur permet une plus grande mobilité, non seulement à l'intérieur de l'Europe, mais également ailleurs dans le monde. Au-delà des facilités en termes de mobilité, l'accès à la nationalité belge est un facteur important d'intégration, et notamment d'intégration socio-professionnelle[120].

Les Marocains et les Turcs sont très largement représentés parmi les personnes qui acquièrent la nationalité belge : ils représentent respectivement 24% et 13% de l'ensemble des étrangers devenus Belges. On trouve ensuite les Italiens (12%), les Français (5%) et les Congolais (4%).

120 SPF Emploi, Travail et Concertation sociale (2015), Monitoring socio-économique 2015 : marché du travail et origine, 264p.

Encadré 7

Définition des groupes de nationalités

Différents groupes de nationalités sont mentionnés dans ce rapport[121]. Le plus souvent, nous ferons référence à 11 groupes distincts : (1) UE-15 ; (2) 13 nouveaux États membres ; (3) Europe hors UE (y compris la Turquie) ; (4) Afrique subsaharienne ; (5) Afrique du Nord ; (6) Asie occidentale ; (7) Asie orientale ; (8) Amérique latine et Caraïbes ; (9) Amérique du Nord ; (10) Océanie ; (11) Réfugiés, apatrides et indéterminés. Cette nomenclature est basée sur celle proposée par les Nations Unies.

Les **pays de l'UE-15** sont l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni et la Suède. Dans ce rapport, les chiffres de l'UE-15 portent sur l'UE-15 hormis la Belgique.

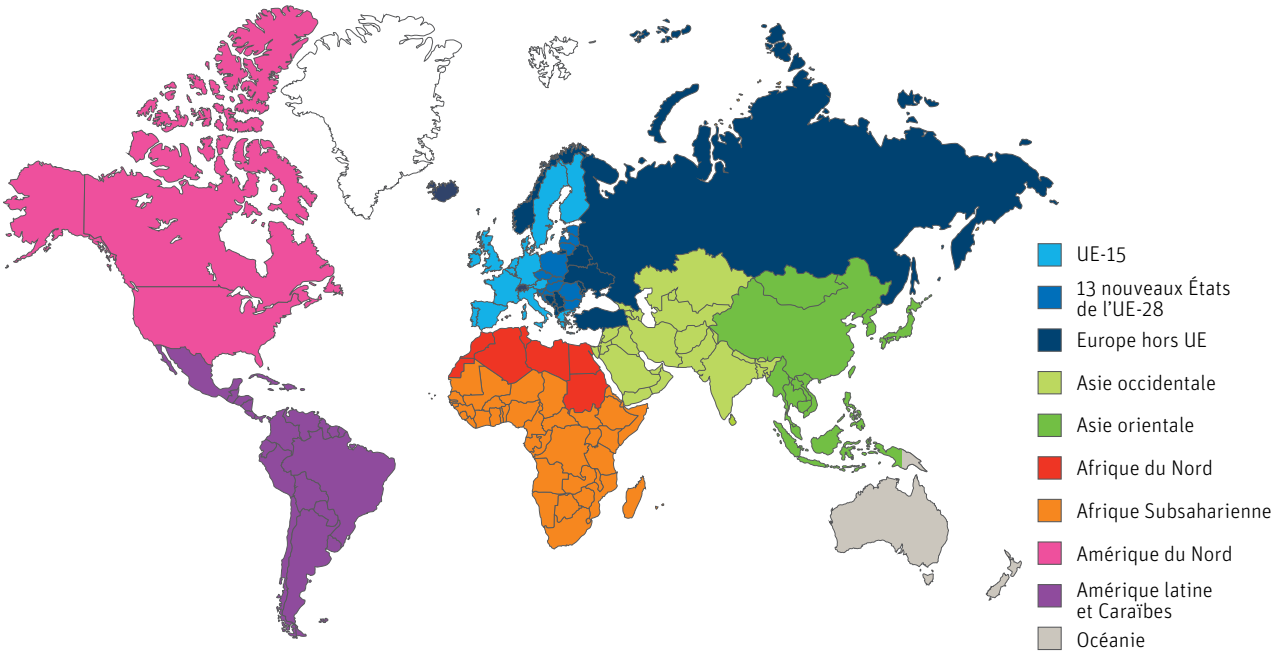
Les **treize nouveaux États membres** de l'UE-28 sont la Bulgarie, la Croatie, Chypre, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, la République tchèque, la Roumanie, la Slovaquie et la Slovénie. La Croatie ayant rejoint l'Union européenne en 2013, les statistiques des années précédentes (jusqu'en 2012, année comprise) se réfèrent aux « douze nouveaux États membres » (UE-27).

Les **ressortissants des pays tiers** regroupent tous les autres pays du monde qui ne sont pas compris dans l'UE-28[122]. Dans ce groupe, une distinction est parfois faite en utilisant la notion de **pays européens hors UE**. Il s'agit de tous les pays européens n'appartenant pas à l'UE-28[123], y compris la Turquie, à savoir : l'Albanie, Andorre, la Biélorussie, la Bosnie-Herzégovine, l'Islande, le Kosovo, le Liechtenstein, Monaco, la Moldavie, la Macédoine, le Monténégro, la Norvège, la Russie, Saint-Marin, la Serbie, la Suisse et l'Ukraine. L'inclusion de la Turquie dans cette catégorie permet de rester conforme aux classifications utilisées par la statistique belge (Statistics Belgium) et européenne (Eurostat).

Pour la première fois, nous distinguons dans ce rapport deux sous-régions en Asie :

- L'**Asie orientale** correspond aux sous-régions que les Nations Unies nomment l'Asie de l'Est (Chine, Corée, Japon, etc.) et l'Asie du Sud-Est (Cambodge, Indonésie, Malaisie, Philippines, etc.).
- L'**Asie occidentale** reprend quant à elles les sous-régions d'Asie Centrale (Kazakhstan, Kyrgyzstan, etc.), d'Asie du Sud (Afghanistan, Bangladesh, Inde, Iran, Pakistan, etc.) et d'Asie de l'Ouest (Arménie, Irak, Israël, etc.).

Carte 5. Découpage des pays du monde en dix régions



121 La nomenclature utilisée dans ce rapport diffère légèrement de celle appliquée dans les rapports antérieurs.

122 Avant 2013, la Croatie faisait partie de ce groupe. Les ressortissants de pays tiers provenaient donc de tous les pays du monde qui n'étaient pas compris dans l'UE-27.

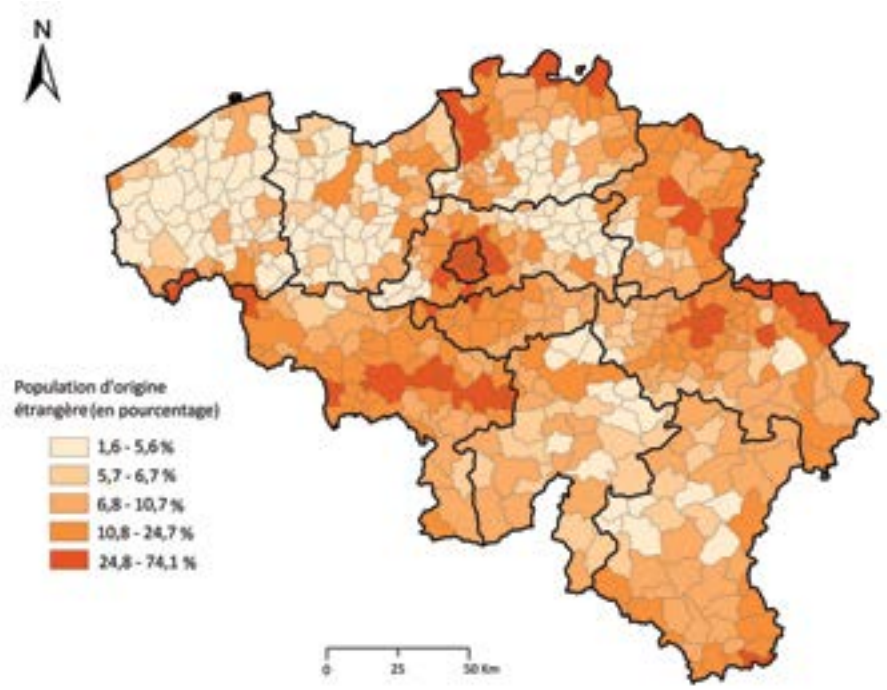
123 De l'UE-27 pour les données des années antérieures à 2013.

1.1.4. | Les lieux d'installation privilégiés par la population d'origine étrangère en Belgique : bassins miniers, zones frontalières et zones urbaines

Au 1er janvier 2015, la population d'origine étrangère représentait près de 20% des résidents en Belgique. Cependant, la répartition de cette population sur le territoire n'est pas homogène et reflète tant l'histoire de l'immigration en Belgique que l'importance économique de certaines régions[124]. À partir des données sur la répartition de la population d'origine étrangère par commune, plusieurs constats peuvent être faits :

- les bassins miniers de Wallonie et du Limbourg, les zones frontalières, ainsi que certaines zones urbaines concentrent une grande partie de la population d'origine étrangère (Carte 6). Ces différents espaces privilégiés par la population d'origine étrangère comme lieux d'installation sont directement liés aux nationalités qui s'y sont installées depuis plusieurs décennies. Les ressortissants des pays voisins sont par exemple très présents dans les zones frontalières. Les communes le long des frontières néerlandaise et allemande sont plus attractives que celles de la frontière française (à quelques exceptions près).Les bassins miniers, s'étendant le long du sillon Sambre-et-Meuse (entre Mons et Verviers), rassemblent essentiellement des personnes d'origine italienne, notamment suite aux vagues d'immigration de main d'œuvre d'après-guerre. Dans ces communes, le pourcentage des personnes d'origine étrangère oscille entre 25 et 29%.
- Les grands centres urbains attirent également énormément les personnes d'origine étrangère : celles-ci se sont installées majoritairement dans la région bruxelloise, mais également autour d'Anvers, de Gand, de Charleroi, de Mons et de Liège.
- Dans les communes bruxelloises, en moyenne une personne sur deux est d'origine étrangère. Dans l'une d'elles, à Saint-Josse-Ten-Noode, 74% de la population est d'origine étrangère, c'est la proportion la plus élevée sur l'ensemble du territoire belge.
- Enfin, en dehors de ces pôles d'attraction, les personnes d'origine étrangère ne représentent qu'une faible proportion; soit entre 1,6 à 10,7% des résidents dans les communes.

Carte 6. Population d'origine étrangère par commune, en proportion de la population totale résidant par commune, 1er janvier 2015 (Source : RN- Statistics Belgium, DEMO/UCL)



124 Grimmeau, Eggerickx et al. (sous la direction de), Atlas de Belgique, n°6 : Population, Academia Presse, Gand, 104p.

1.2. | La nationalité : une caractéristique centrale dans l'étude de la population étrangère et d'origine étrangère

Les quelques chiffres qui viennent d'être présentés le soulignent de façon cruciale : la nationalité est une caractéristique démographique centrale lorsque l'on étudie les populations étrangère et d'origine étrangère. Si la population d'origine étrangère augmente plus rapidement que la population de nationalité étrangère, c'est essentiellement en raison des acquisitions de la nationalité belge par des ressortissants étrangers.

1.2.1. | Les différents mode de changements de nationalité en Belgique

La nationalité belge peut être obtenue par le biais de deux mécanismes différents : par **attribution** ou par **acquisition**. L'attribution de la nationalité belge est le résultat d'une procédure quasiment automatique et concerne essentiellement les mineurs. En revanche, l'acquisition dépend plutôt d'un acte volontaire de la personne qui veut l'acquérir, et concerne des personnes majeures.

Dans le Code de la Nationalité Belge, quatre **modes d'attribution** sont prévus: la filiation, l'adoption, la naissance en Belgique ainsi que l'effet collectif d'un acte d'acquisition. Ce dernier terme se réfère au fait que le père ou la mère, en devenant Belge, attribue également cette nationalité à l'enfant mineur sur lequel il ou elle exerce son autorité. En ce qui concerne les **modes d'acquisitions** de la nationalité belge, la loi du 4 décembre 2012 (entrée en vigueur le 1er janvier 2013) a fortement modifié le CNB Avant le 1er janvier 2013, la volonté de devenir belge pouvait se traduire par une déclaration d'acquisition de nationalité, par l'option, par le mariage ou encore par la naturalisation. Désormais, l'acquisition ne peut plus se faire que par les procédures de déclaration et de naturalisation. Les demandes introduites avant cette date restent toutefois traitées selon les anciennes procédures. On devrait donc encore disposer de statistiques établies selon tous ces critères, le temps que l'ensemble des dossiers introduits avant la réforme soit traité. Au cours de l'année 2015, 37% de l'ensemble des changements de nationalité ont été effectués sur base de procédures abrogées. En particulier, 4.802 naturalisations ont été accordées en application de l'ancienne loi, contre 12 en application de la nouvelle loi. La procédure de naturalisation a en effet été fortement modifiée en 2012, conduisant à une marginalisation de celle-ci. Le recours à cette procédure devient l'exception, ne s'appliquant plus que dans les cas de "mérites exceptionnels" (réservés à des catégories comme les artistes, les sportifs, les scientifiques, etc.). Selon les renseignements transmis par la Commission des naturalisations de la Chambre, il reste encore, au 1er janvier 2016, 24.322 dossiers de naturalisation en suspens relevant de l'ancienne législation[125].

Notons enfin qu'il est également possible de devenir Belge par recouvrement ou par d'autre cas spéciaux, mais ces autres procédures ne concernent que quelques centaines de cas par an[126].

En 2015, 26.238 étrangers sont devenus Belges, soit près de 40% de plus qu'en 2014. Au cours de ces dernières années, le nombre de changements de nationalité est fluctuant (entre 18.000 et 38.000 changements par an) et ne permet pas de dégager une tendance claire. Cependant, la réforme de 2012 va très certainement avoir des effets à moyen terme sur ces statistiques. Une fois que l'arriéré des dossiers introduits sous l'ancienne loi sera traité, il est fort probable qu'on observe une diminution importante du nombre annuel de nouveaux Belges.

125 Chambre des Représentants, *Bulletins des questions et réponses écrites*, 14 mars 2016, question n°0829.

126 Exception faite de la période 2000-2001 où l'obtention de la nationalité belge par recouvrement ou pour quelques cas spéciaux concernait respectivement un peu plus de 3.800 et 1.700 cas.

Figure 6. Évolution du nombre d'étrangers devenant Belges (2000-2015) selon le type de procédure (2011-2015) (Sources : 2000-2010 : RN-Statistics Belgium ; 2011-2015 : RN et Commission des naturalisations de la Chambre des représentants)[127]

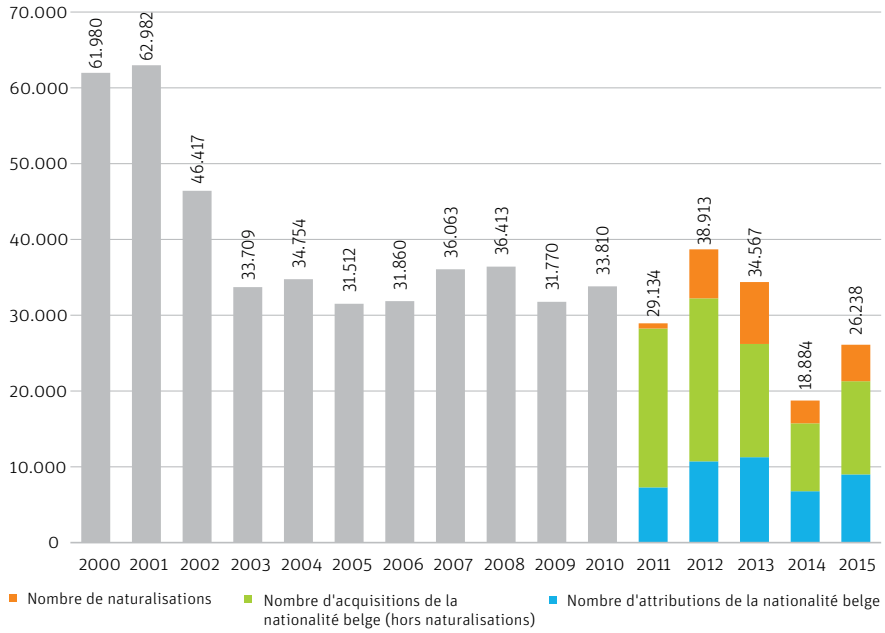


Tableau 5. Modes d'attribution et d'acquisition de la nationalité belge, 2011-2015

(Source : RN et Commission des naturalisations de la Chambre des représentants

	2011	2012	2013	2014	2015
Attribution de la nationalité					
Attribution de la nationalité en raison de la nationalité du père ou de la mère (art 8)	492	680	758	859	853
Attribution de la nationalité en raison d'une adoption (art. 9)	246	204	163	135	90
Attribution en raison de la naissance en Belgique, cas d'apatridie (art 10)	6	12	11	16	6
Attribution 3ème génération (art. 11)	45	69	206	339	360
Attribution 2ème génération (art. 11bis)	176	174	108	4	8
Attribution par effet collectif d'un acte d'acquisition (art. 12)	6.322	9.583	10.024	5.427	7.681
Total Attributions	**7.287**	**10.722**	**11.270**	**6.780**	**8.998**
Acquisition de la nationalité					
Acquisition par déclaration (art. 12bis)	14.434	14.479	11.020	8.840	12.224
Acquisition par option (art. 13-15)	46	92	54	11	6
Acquisition par le conjoint étranger d'un Belge (art. 16)	6.478	6.937	3.866	109	66
Total Acquisitions (hors naturalisations)	**20.958**	**21.508**	**14.940**	**8.960**	**12.296**
Total naturalisation (art. 19)	**687**	**6.462**	**8.168**	**3.005**	**4.814**
Autres modes de changement de nationalité (recouvrements et cas spéciaux)	**202**	**221**	**189**	**139**	**130**
TOTAL CHIFFRES DE LA CHAMBRE	**29.134**	**38.913**	**34.567**	**18.884**	**26.238**
Pour comparaison, chiffres de Statistics Belgium	**29.786**	**38.612**	**34.801**	**18.714**	**N/A**

127 Chambre des Représentants, *Bulletins des questions et réponses écrites*, 14 mars 2016, question n°0431.

1.2.2. | Les nouveaux Belges, principalement originaires des pays tiers

Jusque dans les années 1980, les changements de nationalité concernaient essentiellement les ressortissants européens. Ce n'est que depuis 1985 qu'ils concernent de plus en plus les ressortissants de pays tiers.

Les nationalités marocaine, roumaine, polonaise, italienne et congolaise sont les cinq principales nationalités d'origine des nouveaux Belges. Ensemble, elles représentent près de 30% de l'ensemble des changements de nationalité enregistrés en 2015. Au cours des deux dernières décennies, on observe non seulement une diminution du nombre de nouveaux Belges d'origine marocaine, italienne et turque, mais également une diversification des origines des nouveaux Belges. Certaines nationalités qui n'étaient que modestement représentées en Belgique sont récemment apparues. C'est notamment le cas des Congolais, des Russes ou des Roumains.

Tableau 6. Principales nationalités des nouveaux Belges en 2015, selon le mode de changement de nationalité (attribution/acquisition ou naturalisation) (Source : RN et Commission des naturalisations de la Chambre des représentants)

	Naturalisations	Attributions ou autres acquisitions de la nationalité	Total changements nationalité
Maroc	583	2.509	3.092
Réfugié ONU	989	177	1.166
Roumanie	182	979	1.161
Pologne	98	1.020	1.118
Italie	49	956	1.005
RD Congo	285	640	925
Pays-Bas	43	844	887
Turquie	155	635	790
Arménie	135	640	775
Russie	143	557	700
Cameroun	111	532	643
France	44	551	595
Bulgarie	148	363	511
Autres	1.849	11.021	14.195
Total	**4.814**	**21.424**	**26.238**

Enfin, notons que les naturalisations (sous l'ancienne loi) concernent davantage les ressortissants de pays tiers que les citoyens UE. Proportionnellement aux autres modes d'acquisition ou d'attribution, les Marocains, les Congolais et les Turcs, par exemple, recourent davantage que les Roumains, les Polonais ou les Italiens à la procédure de naturalisation. En raison de la modification de la loi et des impacts de celle-ci sur les possibilités de recourir à la procédure de naturalisation, les acquisitions de la nationalité belge par des ressortissants des pays tiers risque de diminuer de façon importante dans les années à venir.

1.2.3. | Les acquisitions de nationalité en Belgique face aux autres pays européens

Les tendances en matière d'acquisition de nationalité en Belgique sont-elles très différentes de ce que l'on observe dans d'autres États européens ? À l'échelle européenne, les données les plus récentes portent sur l'année 2013, année au cours de laquelle plus de 980.000 personnes ont acquis une nationalité d'un État membre de l'UE-28. Ce chiffre présente une hausse de 20% (environ 160.000 personnes) par rapport à l'année 2012. Si la tendance observée au cours de ces dernières années était légèrement à la hausse, cette forte augmentation entre 2012 et 2013 est relativement inédite. Cependant, cette augmentation ne touche pas tous les pays. Les tendances observées au sein des pays européens est en réalité fort hétérogène.

À côté de la Belgique, d'autres pays européens comme les Pays-Bas, l'Allemagne ou la France présentent également une tendance à la baisse, par comparaison aux chiffres observés fin de la décennie 1990 ou au début des années 2000. Contrairement à cela, des pays comme l'Espagne, l'Italie ou le Royaume-Uni connaissent une tendance très différente, affichant depuis plusieurs années une croissance importante du nombre de changements de nationalité.

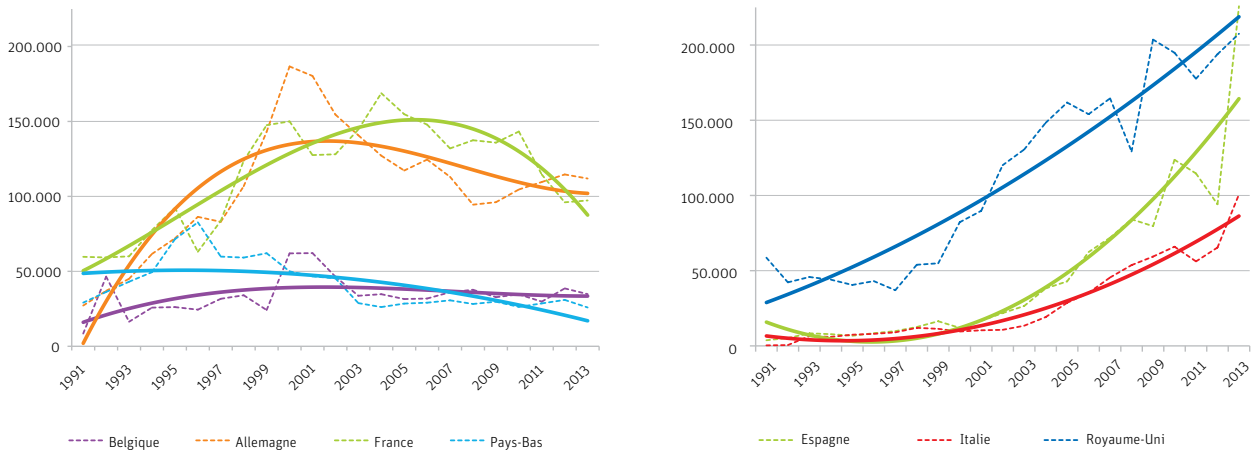
Encadré 8

Sources de données sur les changements de nationalité en Belgique

Les données en matière de changements de nationalité sont extraites du Registre national et sont disponibles auprès de différentes instances. Statistics Belgium ainsi que la Chambre des Représentants (via les Bulletins des questions et réponses écrites) rendent ces données disponibles. Les statistiques émanant de ces deux sources de données sont similaires, même si les chiffres totaux diffèrent légèrement[128]. Nous combinons ici les deux sources car elles apportent des informations complémentaires.

- Les données fournies par **Statistics Belgium** permettent d'étudier les changements de nationalité selon la nationalité précédente, le sexe, le pays de naissance et la commune de résidence. Elles remontent par ailleurs assez loin dans le temps, ce qui permet d'étudier la tendance depuis plusieurs dizaines d'années.
- Les **Bulletins des questions et réponses écrites de la Chambre des Représentants** permettent d'étudier les changements de nationalité selon le type de procédure (différents modes d'attribution ou d'acquisition de la nationalité Belge) ainsi que selon la nationalité précédente.

Figure 7. Nombre d'acquisitions de la nationalité du pays d'accueil dans différents pays européens, 1991-2013 (Source : Eurostat)

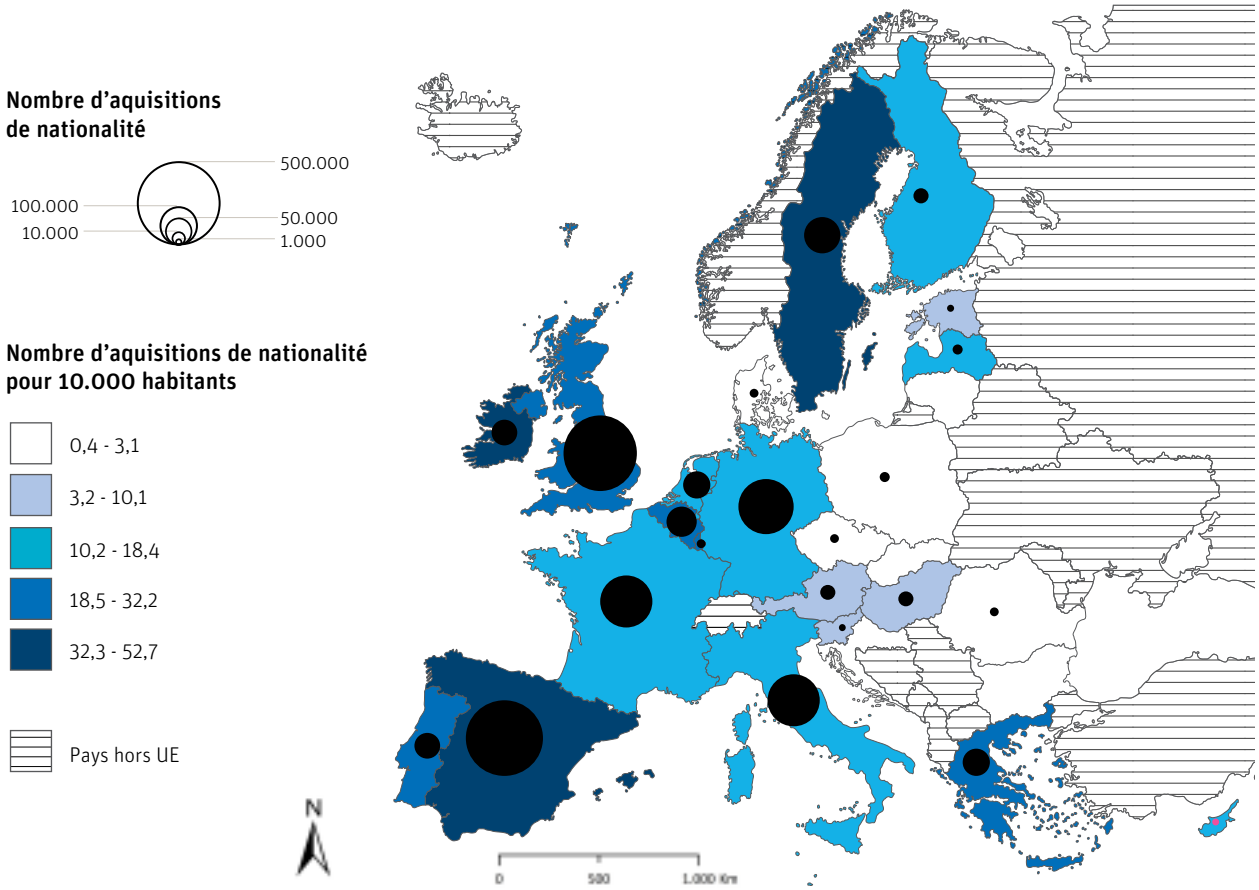


La Carte 7 permet de se concentrer sur la situation observée en 2013. En chiffres absolus, l'Espagne, le Royaume-Uni, l'Allemagne, la France et l'Italie sont les principaux pays ayant octroyé leur nationalité à des ressortissants étrangers. En 2013, plus de 740.000 individus ont acquis la nationalité de l'un de ces pays. Ils composent ainsi le haut du classement, regroupant à eux cinq 75% de toutes les acquisitions de nationalité enregistrées au sein des États membres de l'UE-28. La Belgique se retrouve quant à elle en septième position, ayant octroyé la nationalité belge à 34.801 individus en 2013. Le fait que la Belgique se trouve en position relativement haute dans le classement européen doit sans doute être nuancé par le fait que ce classement porte sur l'année 2013. À cette date, les statistiques belges ne reflétaient pas encore la forte diminution des changements de nationalité intervenus suite à la réforme de 2012.

128 Par le passé, les données de la Chambre étaient systématiquement plus élevées de 20% environ par rapport aux chiffres publiés par Statistics Belgium. La principale différence tenait au fait qu'ils comptabilisaient un grand nombre d'attributions de la nationalité en raison de la nationalité du père ou de la mère (article 8 du CNB). Les données récemment publiées dans les Bulletins des questions et réponses écrites (mars 2016) sont en effet assez proches des chiffres fournis par Statistics Belgium (Tableau 5).

À côté des chiffres absolus, il est intéressant de rapporter le nombre d'acquisitions de nationalité à la population résidant dans ces pays. En termes relatifs, ce classement diffère assez fortement. C'est l'Irlande, la Suède et l'Espagne qui se retrouvent en tête, avec plus de 48 individus ayant acquis la nationalité du pays d'accueil pour 10.000 habitants. La Belgique, avec un ratio de 31 pour 10.000 habitants, se situe également dans le haut du classement, devant de nombreux pays comme la Grèce, le Portugal, l'Italie, la Finlande, la France ou encore l'Allemagne.

Carte 7. Nombre d'acquisitions de la nationalité (nombre absolu et nombre pour 10.000 habitants) dans les pays d'accueil de l'UE28, 2013 (Source : Eurostat)



À l'occasion des trente ans d'existence du Code de la nationalité belge, Myria a coordonné un ouvrage collectif retraçant l'histoire de la nationalité belge avec un angle d'approche juridique, historique et démographique : *Devenir Belge, Histoire de l'acquisition de la nationalité belge depuis 1830*[129]. Le focus qui suit est un extrait adapté de cette monographie, reprenant quelques éléments clés en ce qui concerne les aspects démographiques récents observés.

129 RENAULD, CAESTECKER, PERRIN, EGGERICKX et al., Devenir Belge, Histoire de l'acquisition de la nationalité belge depuis 1830, Kluwer, 2016.

Contribution externe : Les changements de nationalité en Belgique : quelles évolutions démographiques ?

Thierry Eggerickx (DEMO-UCL)

Depuis 1985 et la mise en application du Code de la nationalité belge - qui a rendu le droit à la nationalité moins restrictif - le nombre de personnes de nationalité étrangère ayant obtenu la nationalité belge a sensiblement augmenté. D'environ 9.000 vers 1980, le nombre annuel de nouveaux Belges varie entre 30.000 et 40.000 entre 2002 et 2013. L'évolution n'est pourtant pas régulière et porte l'empreinte des principales réformes du Code de la nationalité belge (1984, 1991, 2000), chacune d'elles se traduisant par une augmentation brutale du nombre d'obtentions de la nationalité belge. La dernière réforme du code (la loi du 4 décembre 2012), qui vise au contraire un durcissement des conditions d'accès à la nationalité belge, a entraîné une diminution importante (moins 46% par rapport à 2013) du nombre d'acquisitions de la nationalité belge (Figure 6).

Les différentes réformes du droit à la nationalité ont également modifié les caractéristiques démographiques des étrangers devenus Belges. Ces changements peuvent être appréhendés via plusieurs variables, telles que la nationalité précédente des « nouveaux Belges », leur âge et sexe ou encore leur durée de résidence en Belgique avant le changement de nationalité.

Quelles sont les évolutions les plus marquantes ? Durant les années 1980, l'obtention de la nationalité belge concernait majoritairement des ressortissants européens. Ceux-ci furent également les principaux bénéficiaires des réformes de 1984 et de 1991. Depuis, on a observé une progression remarquable des nationalités d'origine africaine et asiatique, aux premiers rangs desquelles figurent les Marocains et les Turcs. Même si ceux-ci figurent en tête des nationalités d'origine acquérant la nationalité belge, leur importance relative a sensiblement diminué en 2014, suite à la réforme du code votée en décembre 2012.

Figure 8. Évolution du nombre d'étrangers ayant obtenu la nationalité belge, 1948-2014
(Source : RN-Statistics Belgium)

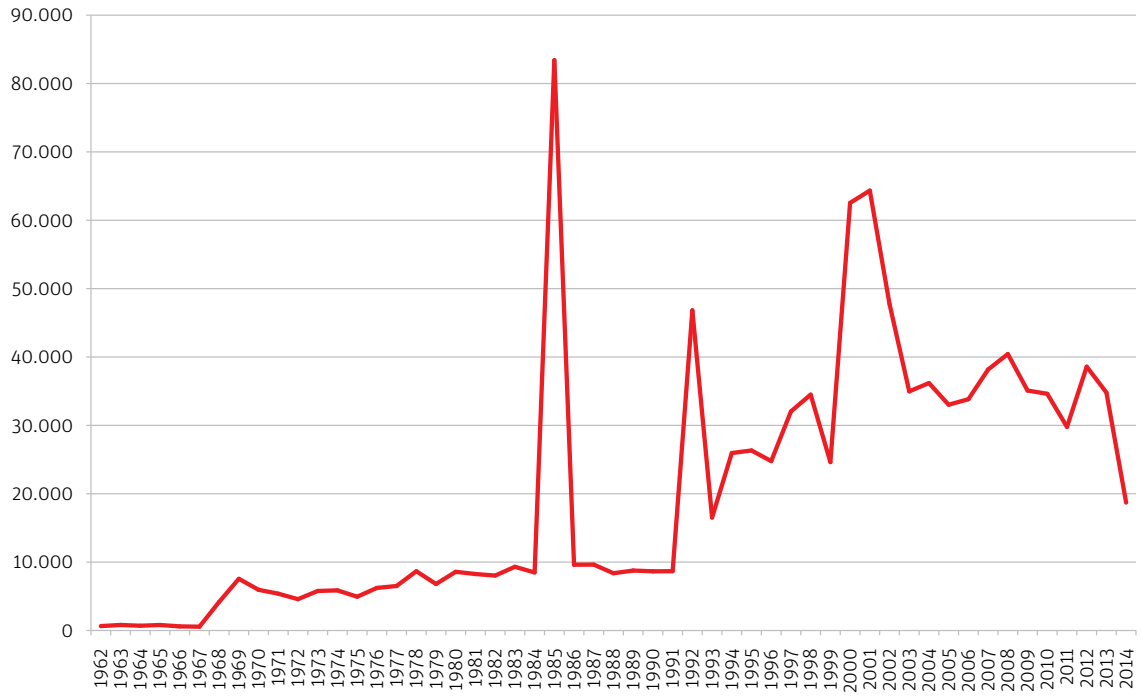
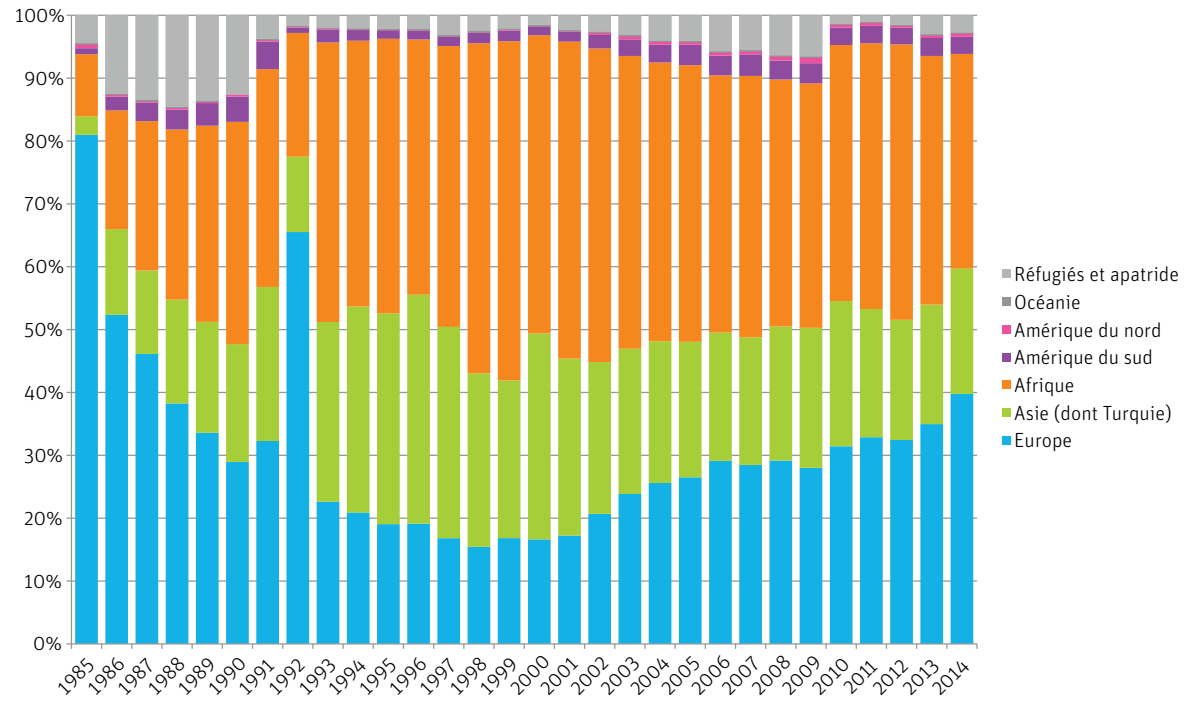


Figure 9. Évolution en pourcentage du nombre d'obtentions de la nationalité belge par grande zone géographique d'origine (Source : RN-Statistics Belgium)



Une autre tendance récente, depuis au moins un quart de siècle, concerne la diversification croissante des origines des « nouveaux Belges ». Afghans, Biélorusses, Colombiens et Togolais figurent désormais parmi les 50 nationalités d'origine les plus représentées parmi les changements de nationalité.

A partir de 1995, la proportion de femmes étrangères devenant belges n'a cessé d'augmenter et, depuis quelques années, les femmes sont désormais plus nombreuses que les hommes à obtenir la nationalité belge. Cette surreprésentation féminine est particulièrement marquée pour les groupes d'étrangers originaires d'Europe centrale et orientale et d'Asie du Sud-Est, et pour lesquels l'immigration est aussi essentiellement féminine. Comme le sexe, l'âge des étrangers à l'obtention de la nationalité belge a connu une évolution marquée et se différencie assez fortement selon la nationalité d'origine. Si la plupart des nationalités analysées suit le mouvement général, à savoir une augmentation de l'âge moyen au changement de nationalité, quelques-unes, telles les Ghanéens et les Néerlandais se caractérisent au contraire par une diminution de cet indice.

Les étrangers nés en Belgique ont été les plus concernés par les réformes de 1984 et de 1991. Mais depuis le début des années 1990, la place des immigrés dans les changements de nationalité s'est accrue. Depuis 1998, les nouveaux-Belges sont de plus en plus majoritairement des immigrés. La réforme de fin 2012 marque cependant une rupture de cette tendance, puisque pour toutes les nationalités, mais surtout pour celles d'origine turque, marocaine et de certains pays d'Afrique sub-saharienne, la part relative des personnes nées en Belgique parmi les nouveaux-Belges augmente en 2014.

Enfin, suite aux procédures mises en place afin de faciliter l'obtention de la nationalité belge entre 1984 et 2012, celle-ci intervient de plus en plus tôt après l'immigration en Belgique. Mais ici aussi, il existe des différences importantes selon la nationalité d'origine. Ainsi, à temps de résidence égal en Belgique, les ressortissants des pays européens hors UE et ceux des nouveaux États membres de l'UE acquièrent beaucoup plus rapidement la nationalité belge que les étrangers provenant des pays membres de l'UE-15.

Figure 10. Répartition des hommes et des femmes parmi les nouveaux Belges, selon la nationalité d'origine, 1991-2014 (%) (Source : RN-Statistics Belgium)

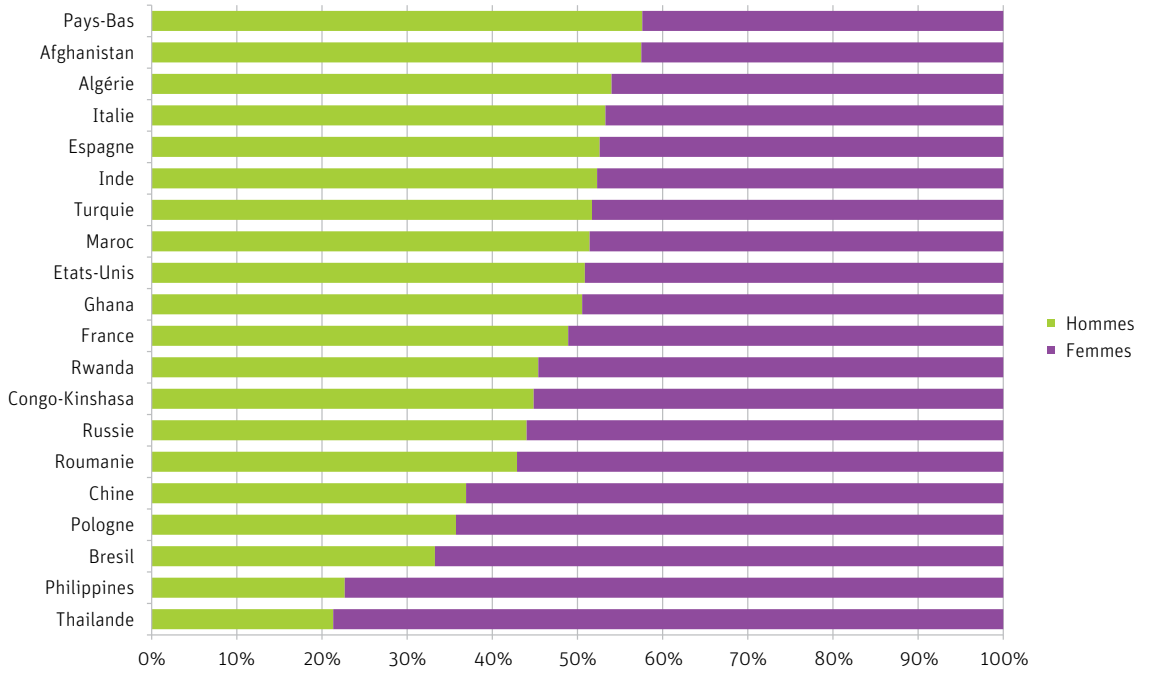
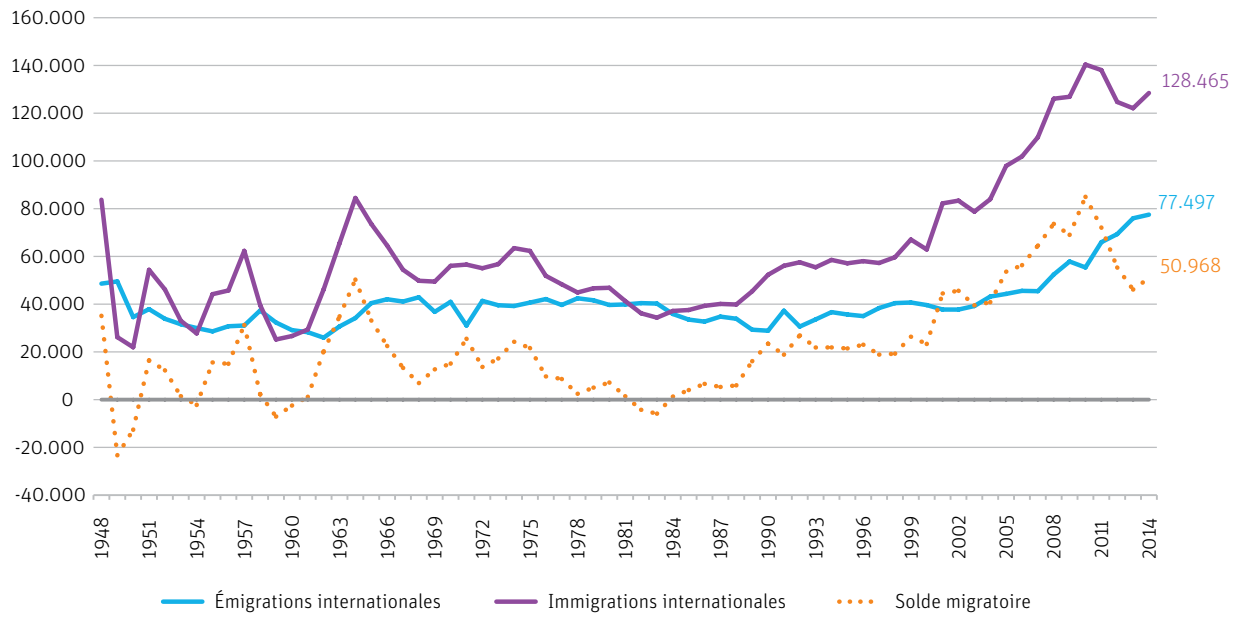


Figure 11. Évolution proportionnelle des étrangers devenant belges selon le lieu de naissance (Source : RN-Statistics Belgium)

1.3. | Les flux migratoires vers et depuis la Belgique

1.3.1. | Les flux migratoires caractérisés par une tendance incertaine mais un solde toujours largement positif

Figure 12. Évolution du nombre d'immigrations et d'émigrations d'étrangers, 1948-2014
(Source: RN-Statistics Belgium)



Après plusieurs années de croissance soutenue (entre 2003 et 2010), les immigrations d'étrangers ont diminué pendant trois années consécutives (2011, 2012, 2013). Cependant, cette tendance ne semble pas se confirmer avec les chiffres pour l'année 2014, puisqu'on observe entre 2013 et 2014 une légère hausse des immigrations étrangères. En 2014, 128.465 immigrations d'étrangers ont été enregistrées, contre 122.079 en 2013 (+5%). S'il est encore trop tôt pour conclure à la reprise des immigrations d'étrangers en Belgique, on note cependant une évolution relativement instable des flux d'entrées des étrangers, oscillant depuis 2010, entre 120.000 et plus de 140.000 entrées.

Malgré cette incertitude pour les tendances récentes, ces évolutions interviennent dans la foulée d'une période de croissance marquée des immigrations depuis les années 1980. Entre 1985 et 2014, les immigrations ont été multipliées par trois. Pendant la période d'après-guerre et la décennie 1960, l'immigration a été encouragée par l'État belge dans le cadre d'accords bilatéraux d'occupation de main-d'œuvre. Dès les années 1970 et en particulier à partir de 1974, des politiques plus restrictives ont par contre été adoptées pour limiter l'immigration de travail. Ces initiatives ont bien eu pour conséquence de ralentir les immigrations motivées par des raisons liées au travail. Cependant, les arrivées d'étrangers ont globalement continué, et ont même augmenté dès les années 1980. Cette dernière tendance, s'inscrit dans la durée, et ne peut de ce fait être qualifiée de conjoncturelle.

Les émigrations des étrangers sont quant à elles restées bien plus faibles que les immigrations depuis le milieu de la décennie 1980, entraînant un solde migratoire positif et croissant sur toute la période. Cela étant, si la Belgique est aujourd'hui avant tout un pays d'immigration (avec un solde migratoire positif de 50.968 en 2014), les émigrations sont également en nette hausse, en particulier depuis le début des années 2000. Cette tendance est le reflet d'une mobilité globale en hausse.

Solde migratoire

Le **solde migratoire** est la différence entre les immigrations et les émigrations au cours d'une période définie. Un solde migratoire positif indique donc que le nombre d'entrées au cours de cette période est supérieur au nombre de sorties, et inversement dans le cas d'un solde négatif.

1.3.2. | La mobilité étrangère en Belgique largement dominée par les européens

Très largement en tête devant les autres régions, les citoyens de l'UE-28 représentent plus de 64% des immigrations en 2014. Parmi les citoyens de l'UE-28, huit immigrés sur dix proviennent de sept pays dont la Roumanie (12% du total des immigrations étrangères), la France (11%), les Pays-Bas (8%), la Pologne (6%), l'Italie (5%), l'Espagne (5%) et la Bulgarie (4%). Pour la première fois dans l'histoire de l'immigration étrangère en Belgique, les Roumains arrivent en tête de classement, devant les Français[130]. Les ressortissants européens hors UE ne représentent quant à eux que 5% des immigrations. Parmi ceux-ci, la Turquie est le principal pays d'origine (2% du total des immigrations étrangères).

Derrière l'Europe, l'Afrique est le deuxième continent d'origine des immigrés (13%), dont environ la moitié provient d'Afrique subsaharienne et l'autre moitié d'Afrique du Nord. En ce qui concerne l'Afrique du Nord, sept immigrés sur dix proviennent du Maroc (4% du total des immigrations étrangères). Pour l'Afrique subsaharienne, la République démocratique du Congo est le premier pays de provenance des immigrés, suivi de près par le Cameroun et la Guinée.

Le continent asiatique arrive ensuite, représentant 12% de l'ensemble des immigrations étrangères. Les immigrations en provenance de la sous-région d'Asie occidentale (8%) concernent essentiellement des Indiens, des Syriens et des Afghans. Ensemble, ces trois pays représentent deux tiers des immigrations en provenance de cette sous-région. Les immigrations en provenance d'Asie orientale (4%) concernent quant à elles essentiellement des Chinois et des Japonais.

130 Voir aussi newsletter chiffres Myriatics 3, « Nouvelles migrations des pays de l'Est : Focus sur les Roumains, Polonais et Bulgares » : www.myria.be/fr/donnees-sur-la-migration/myriatics.

Carte 8. Principaux flux d'immigration à destination de la Belgique en 2014 (24 pays pour lesquels au moins 1.000 immigrations ont été enregistrées) (Source : RN-Statistics Belgium)

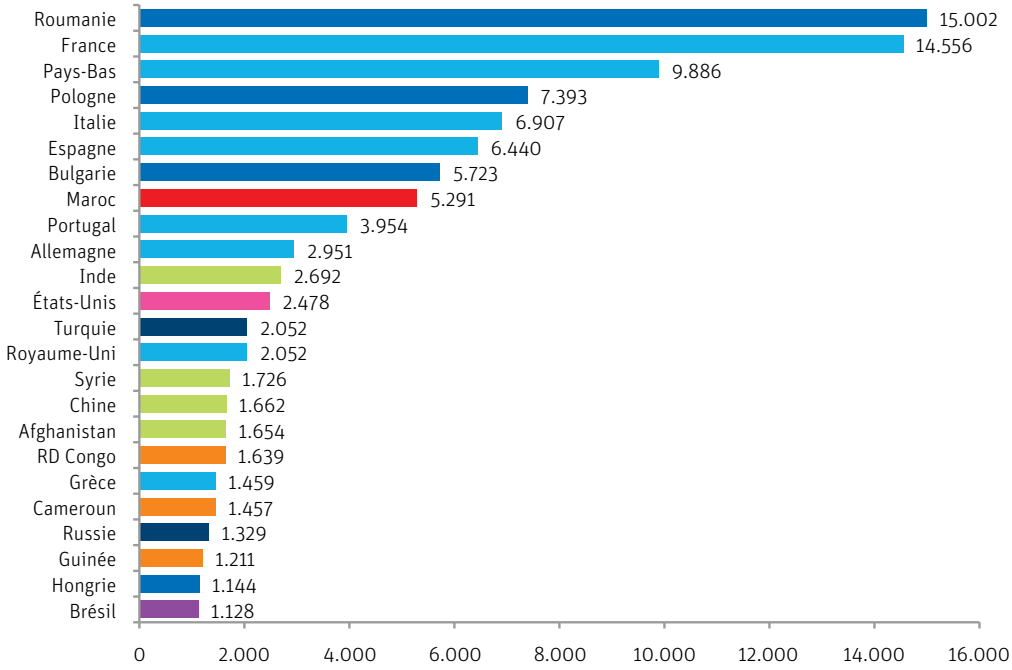
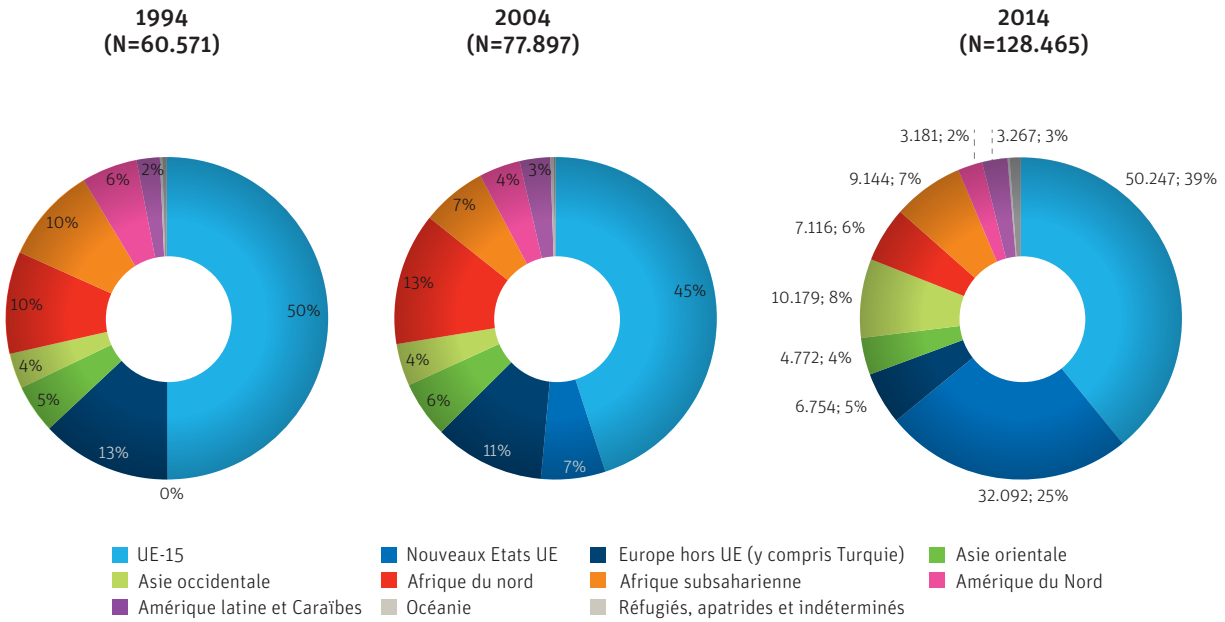


Figure 13. Répartition des immigrations d'étrangers par grandes régions en 1994, 2004 et 2014
(Source : RN-Statistics Belgium)



Au cours de ces vingt dernières années, d'importants changements sont intervenus dans la composition des flux d'immigration. Parmi ceux-ci, on note entre autres :

- *Une augmentation substantielle des immigrations en provenance des nouveaux États membres de l'UE.*

Si les immigrations en provenance des États membres de l'UE-28 sont actuellement largement majoritaires (64%), c'est essentiellement en raison de l'élargissement récent de l'UE. En 2004, dix nouveaux États entrent dans l'UE : la proportion d'immigrations issues de ceux-ci parmi l'ensemble des immigrations étrangères est de 7%. Le principal pays de provenance est la Pologne, avec environ 3.500 immigrations en 2004. Cette année-là, la Pologne se place en quatrième position des flux d'immigrations, position qu'elle va conserver jusqu'en 2014. Avec l'arrivée de la Bulgarie et de la Roumanie (2007), puis de la Croatie (2013) dans l'UE, la proportion des nouveaux États membres augmente progressivement pour s'élever à 25% des immigrations étrangères en 2014. On note en particulier la montée en flèche des immigrations roumaines : elles représentaient moins de 1% des immigrations en 1994, contre 11,7% en 2014. En termes absolus, les immigrations roumaines sont passées de 520 à plus de 15.000 en l'espace de vingt ans, les plaçant en tête de classement pour la première fois de l'histoire migratoire en Belgique[131].

- *Une diminution proportionnelle des immigrations issues des pays de l'UE-15.*

En termes absolus, les immigrations en provenance des pays de l'UE-15 ont augmenté de façon continue au cours de ces vingt dernières années. Par contre, proportionnellement à l'ensemble des migrations étrangères, elles sont en diminution, en particulier depuis l'entrée des nouveaux États membres dans l'UE. Les flux en provenance de pays frontaliers (France et Pays-Bas notamment) représentaient 25% des immigrations en 2004, contre 19% en 2014, cédant la première place du classement à la Roumanie.

- *Une diminution importante et récente des immigrations marocaines et turques.*

Les diminutions de la part des personnes originaires d'Afrique du Nord et d'Europe hors UE observées entre 2004 et 2014 concernent deux nationalités en particulier : les Marocains et les Turcs. Ces évolutions se marquent tant en termes relatifs qu'en termes absolus. Au cours de

131 Voir aussi newsletter chiffres Myriatics 3, « Nouvelles migrations des pays de l'Est : Focus sur les Roumains, Polonais et Bulgares » : www.myria.be/fr/donnees-sur-la-migration/myriatics.

cette dernière décennie, les immigrations marocaines sont passées de 8.768 à 5.291 (soit une diminution de 40%), et les immigrations turques sont passées de 3.507 à 2.052 (soit une diminution de 41%).

- *L'augmentation récente des immigrations en provenance d'Asie occidentale.*

Alors que la proportion des immigrations issues de cette sous-région était stable entre 1994 et 2004, elle a doublé entre 2004 et 2014 (passant de 4 à 8% des immigrations totales). Cette évolution se traduit par l'apparition des nationalités syrienne et afghane parmi les vingt principales nationalités des immigrations. En réalité, les données de 2014 intègrent les changements de registre dans le calcul des immigrations, c'est-à-dire que les personnes ayant obtenu une forme de protection internationale ou régularisées sur une autre base sont ajoutées aux autres composantes de l'immigration légale (cf. encadré ci-après)[132], alors que les données de 2004 ne le permettent pas. C'est donc essentiellement par le biais des demandes d'asile que ces deux nationalités intègrent le classement. Pour ces deux nationalités en effet, plus de 70% des immigrations sont le fait de changements de registre.

1.3.3. | Émigrations d'étrangers et mobilité des Belges

Les immigrations étrangères constituent un élément clé des migrations en Belgique, mais pour dresser un tableau plus complet, il est important de parler également des *émigrations étrangères*, ainsi que de la *mobilité des Belges*[133].

À l'image des immigrations, les émigrations d'étrangers sont également largement dominées par les Européens. Les émigrations que l'on observe en Belgique concernent essentiellement des citoyens UE. Dans le même ordre de grandeur que pour les immigrations, les citoyens de l'UE-28 composent pour plus de deux-tiers (68%) les émigrations. Si les personnes ayant quitté la Belgique au cours de l'année 2014 ne sont pas forcément celles qui sont arrivées au cours de la même année, comparer les émigrations et les immigrations permet de mettre en évidence l'importance de la mobilité internationale dans sa globalité. En d'autres termes, les migrations étrangères ne se résument pas à l'arrivée de personnes étrangères en Belgique, mais incluent également les sorties du territoire. Par exemple, il est intéressant de noter qu'en 2014, en moyenne, pour 10 immigrations, on enregistre 6 émigrations. Ce ratio varie fortement selon l'origine des migrants : il oscille de 4 émigrations pour 10 immigrations pour les nationalités africaines et issues d'Asie occidentale à 7 émigrations pour 10 immigrations pour les nationalités issues de l'UE-15. En ce qui concerne les Nord-américains, ce ratio est porté à 10 émigrations pour 10 immigrations.

En ce qui concerne la mobilité des ressortissants belges, la tendance s'inverse, puisqu'on compte 14 émigrations pour 10 immigrations. En effet, contrairement aux flux migratoires des étrangers, les Belges quittent davantage le pays qu'ils n'y entrent. Il en résulte un solde migratoire négatif, alors que celui des étrangers est largement positif. En 2014, 36.497 émigrations de Belges ont été enregistrées, contre 25.483 immigrations de Belges, donnant lieu à un solde négatif de -11.014. Cette tendance est relativement stable dans le temps, en particulier depuis 2010.

132 Pour être tout à fait précis, les changements de registre se rapportent aux reconnaissances du statut de réfugié ou à l'octroi d'une protection subsidiaire, aux autorisations de séjour exceptionnel accordées à des demandeurs d'asile déboutés ou en cours de procédure, aux regroupements familiaux accordés à des demandeurs d'asile déboutés ou en cours de procédure.

133 Les migrations de Belges ne consistent pas seulement en des mouvements de personnes nées Belges qui décident de s'installer en Belgique ou de quitter le pays. Ces chiffres englobent une multitude de profils. Par exemple, si des personnes nées de nationalité étrangère migrent vers la Belgique, acquièrent au cours de leur séjour la nationalité belge par naturalisation et quittent ensuite le pays, ces individus comptent parmi les mouvements (et dans ce cas les émigrations) des Belges alors que leur immigration avait été comptabilisée parmi les mouvements effectués par les personnes de nationalité étrangère. L'analyse des mouvements migratoires des Belges regroupe donc non seulement les immigrations ou émigrations de Belges de naissance, mais aussi les mouvements de personnes aux profils parfois particuliers.

Encadré 9

Calculs des flux d'immigration et d'émigration internationale

Les immigrations et les émigrations internationales sont respectivement la somme de trois composantes (selon la méthodologie suivie par la Direction générale Statistique – Statistics Belgium)[134] :

Immigration =
immigrations déclarées + réinscription de radiés d'office + changements de registre (in)

- les *immigrations déclarées* sont toutes les entrées sur le territoire, pour plus de trois mois qui sont déclarées comme telles par les individus au cours de l'année étudiée. Il s'agit de la principale composante des immigrations : en 2014, les immigrations déclarées représentaient 86% des immigrations internationales telles que calculées par Statistics Belgium.

- les *réinscriptions* de radiés d'office sont les personnes qui ont été radiées du registre (parce que leur absence avait été constatée par exemple), et qui y sont réinscrites. Elles représentent un peu moins de 7% des immigrations de 2014[135].

- *les changements de registre* (in) concernent les personnes qui passent du Registre d'attente à un autre registre, parce qu'elles ont été reconnues réfugiés ou régularisées sur une autre base. Elles représentent un peu plus de 7% des immigrations de 2014.

Emigration =
émigrations déclarées + radiés d'office + changements de registre (out)

- les *émigrations déclarées* sont toutes les sorties du territoire pour plus de trois mois, déclarées par les individus, au cours de l'année étudiée. En 2014, les émigrations déclarées représentaient 47% des émigrations internationales telles que calculées par Statistics Belgium.

- les *radiés d'office* sont les personnes dont l'absence[136] a été constatée par les autorités, ou dont le titre de séjour est arrivé à expiration. Elles sont dès lors radiées du registre. C'est par le biais de cette définition que ces « sorties » sont comptabilisées comme des émigrations. Elles représentent 51% des émigrations de 2014, soit légèrement plus que les personnes qui déclarent quitter le pays. En effet, déclarer son départ peut s'avérer fastidieux pour certains, ou peut, dans certains cas, être évité volontairement par ceux qui souhaitent continuer de bénéficier de certains avantages liés à l'inscription (aide sociale, droit au séjour, etc.) ou qui craignent de les perdre.

- les *changements de registre* (out) concernent les personnes qui passent d'un registre (de population ou des étrangers) au Registre d'attente. Cette composante représentait moins de 2% des émigrations de 2014[137].

134 Pour plus de détails concernant le calcul des flux d'immigration et d'émigration et sur les changements méthodologiques survenus dans le temps, cf. Rapport démographique et statistique 2013.

135 En ce qui concerne les personnes réinscrites alors qu'elles avaient été radiées, plusieurs cas de figure peuvent se poser. Certains individus radiés ont effectivement quitté le territoire belge pour y revenir ensuite. Par contre, il n'est pas exclu qu'une partie des individus comptabilisés parmi les réinscriptions n'ait en fait jamais quitté la Belgique (voir La migration en chiffres et en droits 2015, pp. 214-215).

136 L'absence constatée d'une personne peut refléter un réel départ à l'étranger n'ayant pas été déclaré, mais peut également concerner une personne n'ayant plus d'adresse officielle et séjournant pourtant encore en Belgique.

137 Cela peut notamment être le cas d'une personne disposant d'un titre de séjour étudiant et qui, avant la fin de la validité de son titre de séjour, introduit une demande d'asile.

Figure 14. Nombre d'immigrations, d'émigrations et solde migratoire pour les étrangers (par région), et pour les Belges, 2014 (Source : RN-Statistics Belgium)

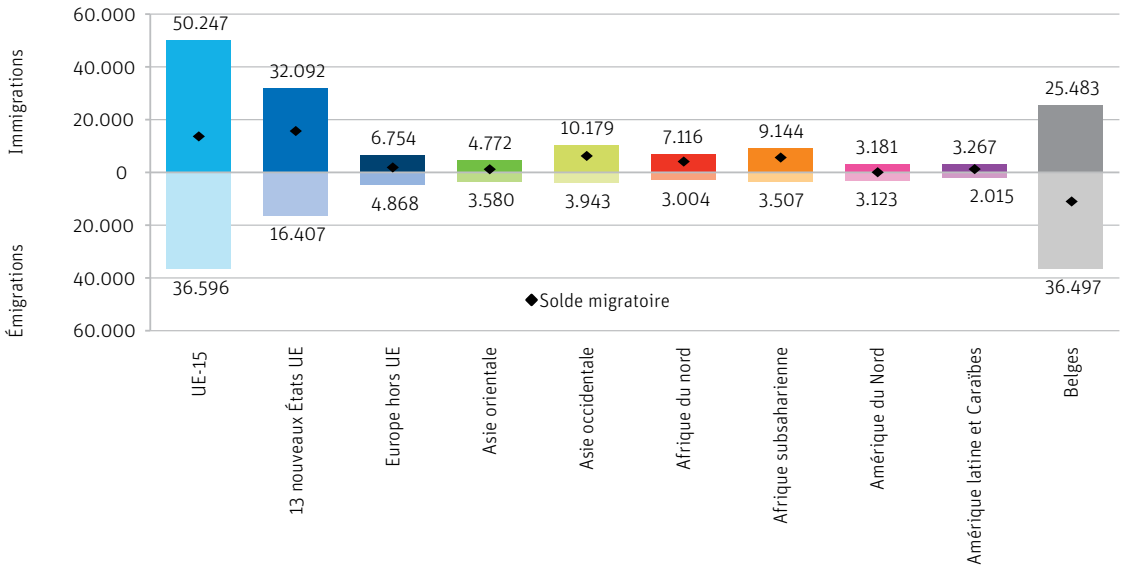


Tableau 7. Évolution du nombre d'immigrations, d'émigrations, et du solde migratoire pour les Belges et pour les étrangers, 2009-2014 (Source : RN-Statistics Belgium)

	Belges			Étrangers		
	Immigrations internationales	Émigrations internationales	Solde migratoire	Immigrations internationales	Émigrations internationales	Solde migratoire
2009	39.602	45.845	-6.243	126.877	57.873	69.004
2010	25.802	31.261	-5.459	140.375	55.378	84.997
2011	23.810	33.773	-9.963	138.071	65.951	72.120
2012	24.403	35.409	-11.006	124.717	69.346	55.371
2013	24.617	35.880	-11.263	122.079	75.973	46.106
2014	25.483	36.497	-11.014	128.465	77.497	50.968

2. MOTIFS DES MIGRATIONS EN BELGIQUE

2.1. | Comprendre les motifs de la migration à partir de différentes sources de données

Les motifs de migration peuvent être étudiés à partir de deux sources de données administratives principales : les données relatives à la délivrance des **visas** d'une part, et les données relatives à la délivrance des **titres de séjour** d'autre part. Si ces données se recoupent en partie, elles présentent cependant quelques spécificités.

D'emblée, soulignons que l'étude des motifs migratoires, à l'instar d'autres thèmes traitant des migrations, est un sujet difficile à cerner. Les ressortissants des pays tiers qui entrent légalement sur le territoire doivent déclarer leur arrivée auprès de leur commune de résidence. Ils obtiennent alors une autorisation de séjour sur base du type de visa ou du droit de séjour dont ils disposent. Cela dit, les raisons qui poussent les individus à migrer sont multiples et variées, et entrent parfois difficilement dans l'une des catégories administratives prévues. Par ailleurs, le motif de migration peut se voir modifier en cours de séjour, sans pour autant qu'une modification ne soit formellement introduite dans les registres[138]. Il s'agit donc ici d'étudier les **motifs légaux** et non les motifs personnels des migrations, avec toutes les nuances que cela requiert.

Les **données sur les visas** concernent les individus ayant introduit une demande de visa auprès d'un poste diplomatique ou consulaire belge à l'étranger. Deux types de visas sont distingués : les visas de court séjour et les visas de long séjour (Encadré 1). C'est le SPF Affaires étrangères qui est le principal responsable de l'enregistrement des informations relatives aux demandes de visas, ainsi que de leur issue (positive ou négative), quel que soit l'organisme ayant pris la décision[139]. Toutes ces informations (ainsi que certaines caractéristiques sociodémographiques des demandeurs) sont enregistrées et constituent une base de données intéressante et exhaustive pour appréhender l'octroi et le refus de visas par l'État belge. Les motifs qui conduisent les individus à introduire une demande de visa sont également enregistrés et permettent d'aborder indirectement les différents mécanismes de l'immigration en distinguant notamment les demandes de visa pour raisons familiales[140], d'étude ou de travail. Parallèlement, cette source présente l'avantage de permettre d'examiner les demandes mais aussi les décisions tant positives que négatives, ce qui s'avère particulièrement intéressant dans un contexte de crise migratoire.

Encadré 10

Visas court séjour *versus* Visas long séjour

La politique européenne des visas organise les compétences des États membres pour la délivrance de deux types de visas[141] :

- les visas de **court séjour** (visa C) : pour une durée de 90 jours maximum ;
- les visas de **long séjour** (visa D) : pour une durée de plus de 90 jours.

Les visas de court séjour – dits visas Schengen – doivent être demandés et délivrés par l'État membre qui constitue la destination unique ou principale de voyage[142]. Cependant, une fois l'accès au territoire Schengen autorisé, le titulaire du visa peut voyager librement dans l'ensemble de l'espace Schengen. De plus, lorsque la Belgique ne dispose pas de représentation diplomatique dans le pays duquel le demandeur veut partir, un autre État membre peut délivrer valablement un visa à sa place, et inversement.

Les visas de long séjour relèvent quant à eux des compétences nationales et sont, de ce fait, uniquement délivrés par les postes diplomatiques et consulaires belges à l'étranger. Les ambassades et les consulats ne peuvent pas, en théorie, refuser la délivrance du visa demandé. Par conséquent, lorsque le demandeur ne respecte pas les conditions de délivrance du visa, ou lorsque la demande nécessite un examen plus approfondi, la demande est envoyée à l'Office des étrangers, qui prend la décision.

138 Une personne peut, par exemple, migrer officiellement pour des raisons professionnelles et par la suite procéder à un regroupement familial sans que celui-ci ne soit officiellement enregistré dans les bases de données comme tel.

139 Entre autres l'Office des Étrangers et le SPF Affaires Étrangères.

140 Pour plus d'informations sur les visas pour raisons familiales, voir Chap. 4 (*Droit de vivre en famille*).

141 Pour plus de détails sur la politique européenne des visas, voir *Rapport Migration 2011*, pp. 36-39.

142 Art. 5 du Règlement (CE) du Parlement européen et du conseil du 13 juillet 2009 établissant un code communautaire des visas).

En dépit de sa richesse, cette base de données présente quelques limites importantes[143].

- La base de données n'est **pas représentative de l'ensemble des immigrés**. Deux catégories d'individus n'y sont pas reprises. Si les ressortissants de pays tiers doivent généralement disposer d'un visa pour franchir les frontières belges, ceux provenant des pays de l'espace Schengen et de l'Espace Économique Européen en sont exemptés, de même que les ressortissants de pays particuliers ayant conclu des accords bilatéraux avec la Belgique ou l'Union européenne[144]. Par ailleurs, les personnes qui entrent de manière irrégulière sur le territoire n'intègrent pas non plus cette base de données (même s'ils obtiennent par la suite un droit de séjour).
- L'examen des différents types de visas et de leurs motifs de délivrance ne traduit **pas la réalité exacte**. Il est possible que certains individus entrés sur le territoire avec un visa de court séjour, prolongent par la suite leur séjour, via l'obtention d'un autre titre de séjour (pas nécessairement pour le même motif).
- La base de données est susceptible de fournir une représentation biaisée des entrées. Accorder une décision positive pour un visa n'implique pas que la personne concernée en prenne possession. Le fait qu'un individu se soit vu délivrer un visa ne garantit pas non plus son arrivée effective sur le territoire belge. De même, la délivrance d'un visa n'implique pas que l'individu puisse franchir la frontière belge. Le visa n'est en réalité qu'une autorisation à se présenter à la frontière, où un contrôle est effectué et peut entraîner parfois un refoulement ou un refus d'accès effectif au territoire[145].

Les données sur la délivrance des **premiers titres de séjour** sont publiées par l'Office des étrangers (OE) via le site d'Eurostat, mais ne portent que sur les ressortissants de pays tiers[146]. Les mêmes informations provenant du Registre national (RN) sont également analysées par l'OE pour les citoyens de l'UE, mais l'OE ne les rend pas publiques pour le moment (à l'exception des migrations pour raisons familiales, voir chapitre 4). Myria espère pouvoir analyser ces chiffres prochainement.

Tableau 8. Aperçu synthétique des différences entre les visas et les premiers titres de séjour

	Base de données Visas	Premiers titres de séjour
Gestionnaire statistique	SPF Affaires étrangères	Office des étrangers (SPF Affaires intérieures)
Agent décideur	Office des étrangers Poste diplomatique/consulat belge à l'étranger	Office des étrangers Communes
Population cible	Ressortissants de pays tiers non dispensés de visa	Tous les étrangers (mais données uniquement disponibles pour les ressortissants de pays tiers)
Avantages principaux	- Richesse de la base de données (décisions positives/négatives ; informations sociodémographiques) - Analyse détaillée des motifs avancés en vue de l'obtention d'un visa	- Richesse de la base de données (informations sociodémographiques) - Analyse des motifs migratoires
Limites des données	- Base de données non représentative de l'ensemble des immigrants : non-prise en compte de ressortissants exemptés de l'obtention d'un visa (Schengen, EEE et autres accords bilatéraux) - Pas de prise en compte de modifications de statut en cours de période - Une décision positive n'équivaut pas nécessairement à une entrée effective sur le territoire belge.	- Base de données disponible non représentative de l'ensemble des immigrants : données relatives aux individus de pays tiers - Pas de prise en compte des titres de séjour ultérieurs et de leur motif

143 N. PERRIN, « Aperçu des données statistiques disponibles sur la délivrance et le refus des visas », *Rev.dr.étr.*, n° 143, 2007, pp. 138-146.

144 Pour connaître la liste des pays tiers dont les ressortissants sont exemptés de l'obligation de visa : voir https://sif-gid.ibz.be/FR/homepage.aspx.

145 Le non-respect de certaines conditions peut entrainer le refus d'accéder au territoire, même lorsqu'un visa a été délivré : ressources insuffisantes, documents manquants, signalements pour des raisons de sécurité nationale, d'ordre public ou de santé publique,...

146 Et ce, depuis l'entrée en vigueur de l'A.R. du 27 janvier 2008.

2.2. | Une large majorité des demandes connaît une issue positive

Les statistiques sur les visas pour l'année 2015 (**Figure 15**) indiquent deux éléments importants :

- **la très grande majorité des visas demandés sont des visas de court séjour** (visas C). Sur les 260.829 décisions (négatives et positives) prises en 2015, 228.320 décisions (soit un peu moins de 88% des décisions totales) concernaient en effet des visas demandés dans le cadre d'un séjour de moins de trois mois.
- **la grande majorité des décisions sont positives** (85%). Notons que la proportion de décisions positives est un peu plus élevée pour les visas C (86%) que pour les visas D (80%). Mais l'écart entre les décisions positives de visas C et les décisions positives de visas D est plus bas qu'il ne l'a déjà été. En 2012 par exemple, 84% des décisions étaient positives pour les visas C, contre 67% de décisions positives pour les visas D, soit un écart de 17%.

Encadré 11.

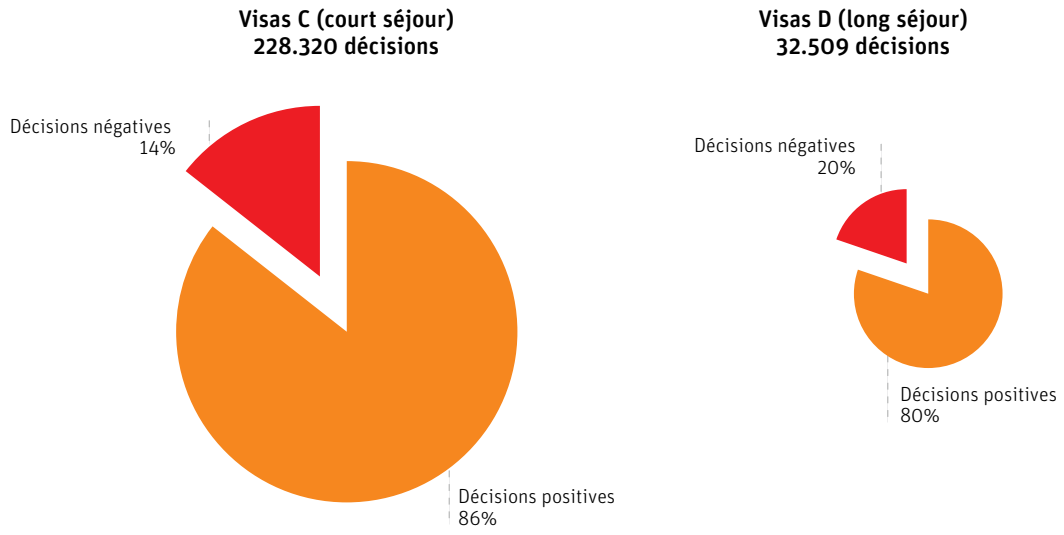
Visas : La distinction entre demande et décision et la définition d'une décision

Une **demande** de visa est introduite par un individu qui souhaite s'installer en Belgique, pour un séjour de 90 jours maximum (visa C) ou pour un séjour de plus de 90 jours (visa D).

La **décision** qui se rapporte à une demande de visa est celle qui a été adoptée par l'organe responsable, en fonction des critères d'éligibilité de la personne concernée.

Dans ce rapport, nous ne nous focalisons que sur certains types de décisions : celles considérées comme « positives » et celles qui, au contraire, sont considérées comme « négatives ». Une décision est considérée comme **positive** dans deux cas : soit l'Office des étrangers donne son accord pour que le visa soit délivré, soit le visa est délivré d'office par le poste diplomatique. Une décision sera **négative** lorsque l'Office des étrangers refuse d'accorder le visa. Tout autre type de décision sera considéré parmi les **autres décisions** (notamment les décisions donnant lieu à des visas à validité territoriale limitée[147] puisqu'elles ne donnent pas lieu à des décisions de visas C ou D classiques). Celles-ci ne sont pas intégrées dans nos illustrations et calculs qui ne tiennent compte que des décisions positives et négatives.

Figure 15. Nombre de décisions prises en 2015 selon le type de visa et répartition des décisions positives et négatives. (Source: Base de données des visas, SPF Affaires étrangères)



147 Le code des visas définit un visa à validité territoriale limitée comme « un visa valable pour le territoire d'un ou plusieurs États membres mais pas pour le territoire de l'ensemble des États membres » (art. 2.4 du Règlement (CE) du Parlement européen et du conseil du 13 juillet 2009 établissant un code communautaire des visas).

2.2.1. | L'origine géographique des personnes à qui un visa a été délivré varie selon la durée de validité du visa

Plus d'un tiers des visas de court séjour délivrés en 2015 l'ont été à des Chinois ou des Indiens, soit plus de 70.000 visas C. Des pays pour lesquels la Belgique était historiquement une destination de migration de main-d'œuvre, comme la Turquie ou le Maroc, arrivent plus loin dans le classement des nationalités ayant reçu un visa court séjour. Par ailleurs, la RD Congo qui entretient depuis longtemps un lien migratoire avec la Belgique, se positionne parmi les nationalités les plus représentées du côté des visas C (7%).

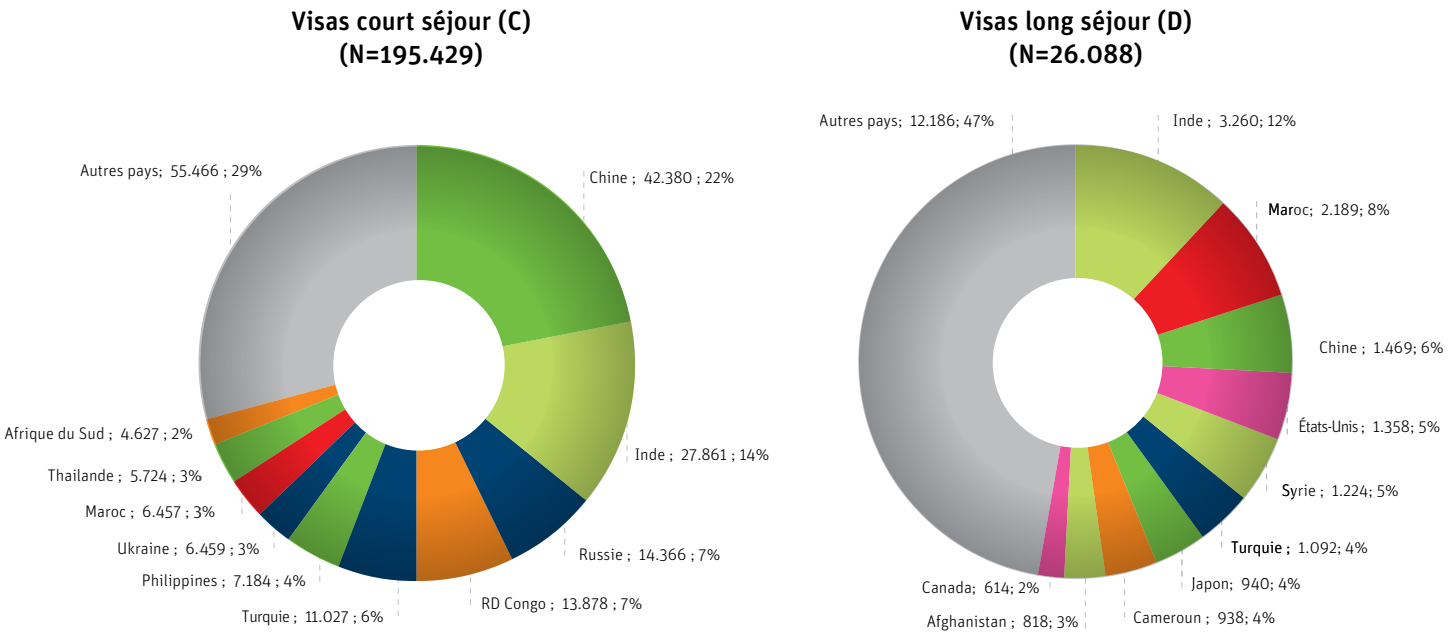
Du côté des visas de long séjour, la distribution des principales nationalités n'est pas exactement identique. Par exemple, la RD Congo n'apparait plus parmi ces principales nationalités, tout comme le poids des nationalités indienne et chinoise est plus faible. On remarque néanmoins la présence d'autres pays d'Asie comme la Syrie (5%), le Japon (4%) et l'Afghanistan (3%). Il en va de même pour les pays nord-américains comme les États-Unis (5%) ou le Canada (2%).

2.2.2. | Les visas D sont essentiellement utilisés pour des raisons de regroupement familial, d'études et professionnelles

En 2015, toutes nationalités confondues, les visas D octroyés concernaient principalement trois types de motifs : le regroupement familial (45%), les études (29%) et les raisons professionnelles (13%). Les autres motifs sont présents dans des proportions nettement inférieures. C'est le cas notamment des motifs officiels et politiques (4%) et des visas pour stages et formations (2%).

Deux catégories de regroupement familial sont ici distinguées : d'une part, ceux où la personne qui ouvre ce droit est un ressortissant d'un pays tiers[148] (cela concerne 33% des visas long séjour délivrés en 2015) et d'autre part, ceux où la personne qui ouvre ce droit est citoyenne de l'UE ou de nationalité belge[149] (12% des visas long séjour)[150].

Figure 16. Top 10 des principales nationalités des visas délivrés en 2015, selon le type de visa
(Source : Base de données des visas, SPF Affaires étrangères)



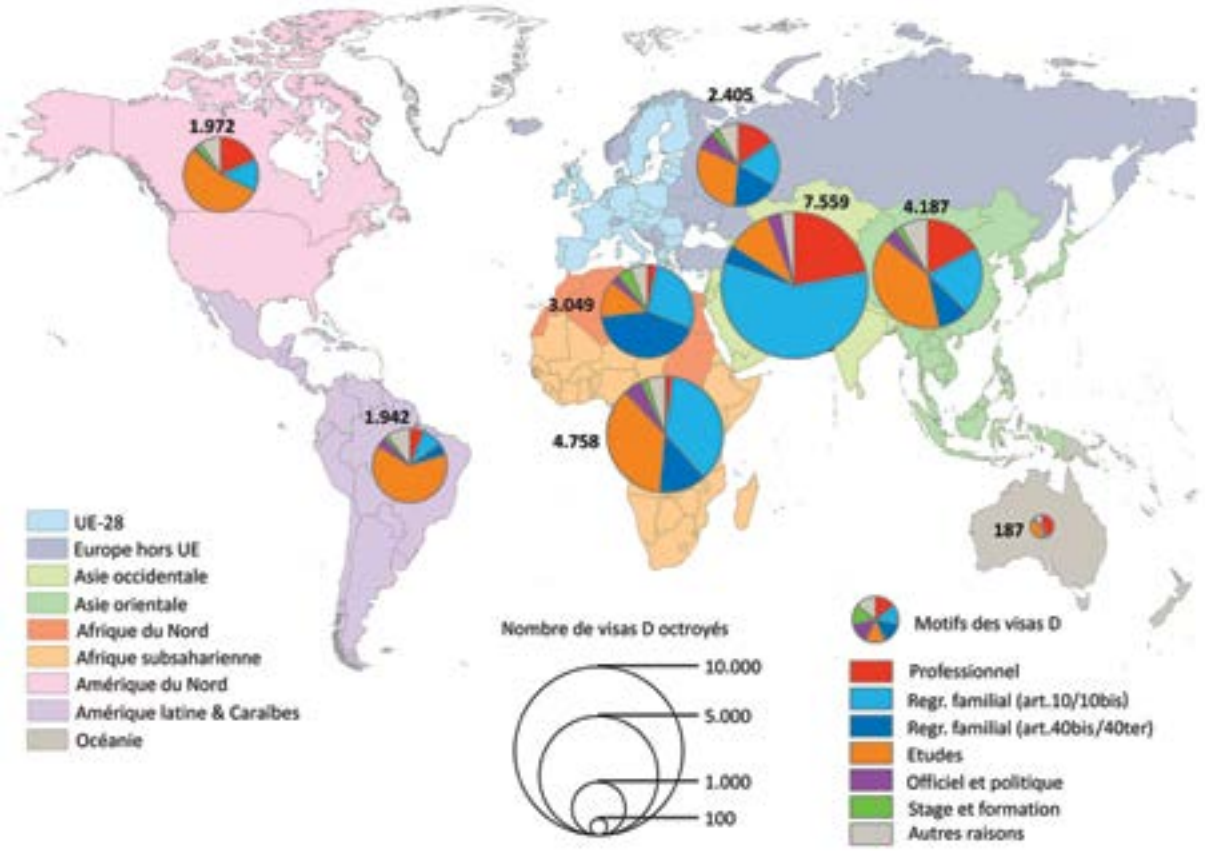
148 L'article 10 de la loi du 15 décembre 1980 règle les conditions du regroupement familial des ressortissants de pays tiers entre eux, dans le cas où le regroupant est titulaire d'un titre de séjour à durée illimitée. L'article 10bis règle les conditions du regroupement familial des ressortissants de pays tiers entre eux, dans le cas où le regroupant est titulaire d'un titre de séjour à durée limitée.

149 L'article 40bis règle le regroupement familial avec les citoyens de l'UE et l'article 40ter avec les Belges. Cela dit, les données issues du SPF Affaires étrangères ne permettent pas cette distinction.

150 Les visas pour regroupement familial sont détaillés dans le chapitre 4 (*Droit de vivre en famille*).

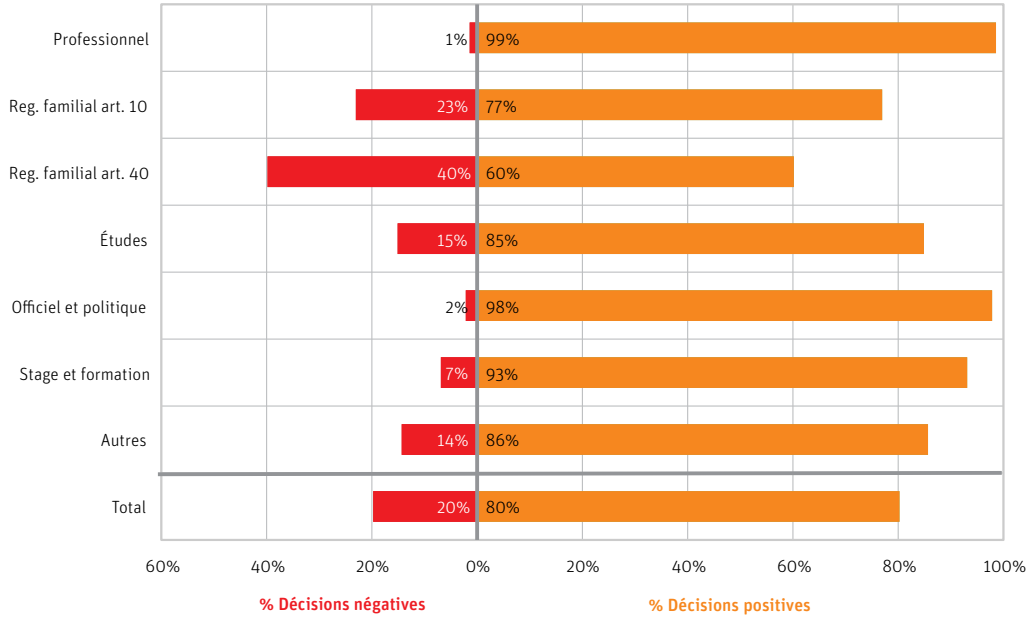
Les motifs invoqués en vue de l'obtention d'un visa D varient selon la région d'origine des personnes qui introduisent une demande. En 2015, les visas obtenus par des ressortissants d'**Asie occidentale** concernent plus souvent le regroupement familial (62%), parmi lesquels les ressortissants indiens, syriens et afghans sont très nombreux. Pour les ressortissants d'**Asie orientale**, le motif des études (39%) est plus fréquent. En ce qui concerne les visas délivrés aux ressortissants d'**Afrique**, 57% l'ont été pour des motifs de regroupement familial et 27% pour des motifs d'études. Ce dernier motif est particulièrement invoqué par les ressortissants d'Afrique subsaharienne (36%). La répartition des types de visa délivrés aux **Européens non UE** est comme suit : ceux pour un regroupement familial (36%), pour des études (30%) et pour des raisons professionnelles (15%). Enfin, les ressortissants du **continent américain** se distinguent des autres nationalités par le fait qu'ils obtiennent une majorité des visas D dans le cadre d'études (59%) et, par contre, très peu pour regroupement familial (15%).

Carte 9. Répartition des visas de long séjour délivrés en 2015 à des ressortissants de pays tiers selon le motif de séjour et le groupe de nationalités (Source : Base de données des visas, SPF Affaires étrangères)



Toutes nationalités confondues, le regroupement familial est le motif le plus invoqué dans le cadre des demandes de visas D. Pourtant, la proportion de refus liée à ces demandes est relativement élevée, comparativement aux autres motifs. Tous motifs confondus, la part de refus pour les visas D vaut 20%. Cette même proportion atteint 40% pour les visas en vue d'un regroupement familial si la personne ouvrant le droit au regroupement familial est belge ou citoyen UE (art. 40bis et 40ter), contre 23% lorsque la personne qui ouvre le droit au regroupement familial est un ressortissant de pays tiers (art.10 et 10bis). Pour les visas D à visée professionnelle, la proportion de refus n'est que de 1%.

Figure 17. Proportions de décisions positives et négatives pour les visas de long séjour[151] en 2015 selon le motif de la demande (Source : Base de données des visas, SPF Affaires étrangères)



2.3. | Diminution du nombre de premiers titres de séjour depuis 2010 et modification parallèle des raisons invoquées

Depuis 2010, le nombre de premiers titres délivrés à des ressortissants de pays tiers a énormément fluctué. Entre 2010 et 2013, ce nombre est passé de 57.855 à 42.463, soit une diminution de 27%. En revanche, la période 2013-2014 se distingue, avec un nombre de premiers titres qui reste relativement stable (43.823 premiers titres en 2014).

Malgré cette relative stabilité, les chiffres observés pour 2014 restent toutefois inférieurs à ceux observés en 2010. Ventilées par raison de premiers titres, les tendances peuvent être nuancées un peu mieux.

La diminution du nombre de premiers titres observée globalement depuis 2010 s'explique surtout par la diminution marquée des premiers titres délivrés pour des raisons humanitaires (premiers titres délivrés après une régularisation sur base de l'article 9bis ou 9ter). Depuis 2010, ce chiffre n'a cessé de diminuer. Alors qu'on en comptait 10.994 en 2010, 1.601 ont été délivrés en 2013 et seulement 800 en 2014. Si en 2010, pour 100 premiers titres délivrés, 19 concernaient des raisons humanitaires, en 2014, cela n'en concerne plus que 2.

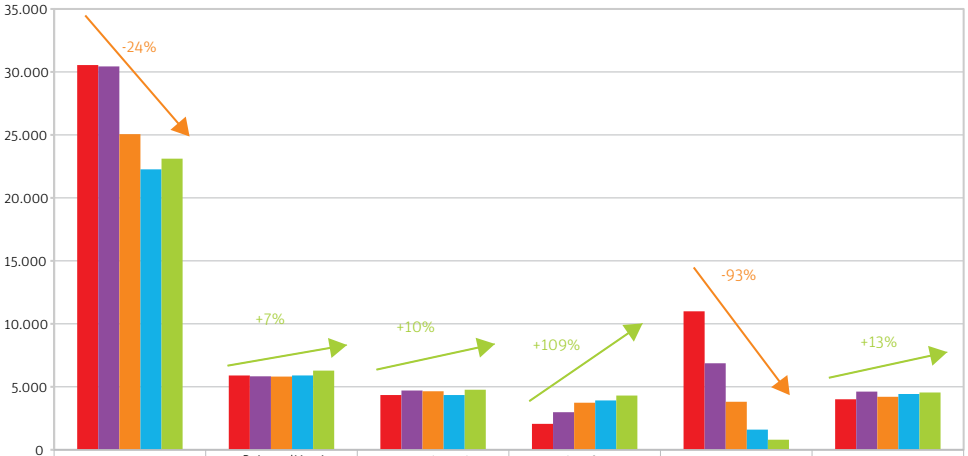
151 La proportion de visas refusés est le rapport entre le nombre de visas refusés d'une part, et la somme de décisions – positives et négatives – prises au cours de l'année d'autre part.

Cette diminution générale tient également à la réduction du nombre de premiers titres délivrés pour des raisons liées à la famille. En 2010, plus de 30.000 premiers titres étaient délivrés pour ce motif, contre un peu plus de 23.000 en 2014. Cette tendance suit toutefois l'évolution globale et fait de cette raison, le principal motif de délivrance de premiers titres à des ressortissants de pays tiers. Tant en 2010 qu'en 2014, plus d'un titre sur deux délivrés (53%) concerne le motif des raisons familiales.

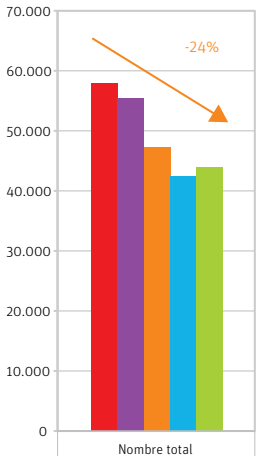
Ces évolutions à la baisse sont contrebalancées par la hausse marquée de premiers titres délivrés suite à l'obtention du statut de réfugié ou de la protection subsidiaire. En 2010, un peu plus de 2.000 premiers titres étaient délivrés sur cette base. En 2014, cela concernait plus de 4.300 titres, soit +109% pour la période 2010-2014. Les effets de cette augmentation restent très discrets parce que ce motif ne figure pas parmi les principaux. Néanmoins, le poids de ces premiers titres a augmenté au fil du temps : pour 100 premiers titres délivrés en 2010, moins de 4 concernaient des réfugiés reconnus ou des bénéficiaires de la protection subsidiaire, contre 10 en 2014.

Le nombre de titres délivrés pour des raisons professionnelles, éducatives ou autres[152] reste quant à lui bien plus stable durant la période 2010-2014.

Figure 18. Évolution de la répartition des premiers titres délivrés à des ressortissants de pays tiers[153] par raison, pour la période 2010-2014[154] (Source : Eurostat)



	Raisons liées à la famille	Raisons liées à l'éducation	Raisons liées des activités rémunérées	Statut de refugié et protection subsidiaire	Raisons humanitaires	Autres raisons
2010	30.546	5.899	4.347	2.059	10.994	4.010
2011	30.438	5.834	4.705	2.984	6.869	4.619
2012	25.060	5.813	4.647	3.737	3.813	4.208
2013	22.266	5.902	4.347	3.918	1.601	4.429
2014	23.114	6.286	4.768	4.306	800	4.549



	Nombre total de premiers titres
2010	57.855
2011	55.449
2012	47.278
2013	42.463
2014	43.823

Les flèches indiquent la diminution/l'augmentation entre les valeurs observées en 2010 et en 2014.

153 Les données sur les premiers titres délivrés pour regroupement familial sont également disponibles pour les citoyens UE. Ces données sont traitées dans le chapitre 4, Droit de vivre en famille. Mais par souci de comparabilité, elles ne sont pas inclues dans ce chapitre.

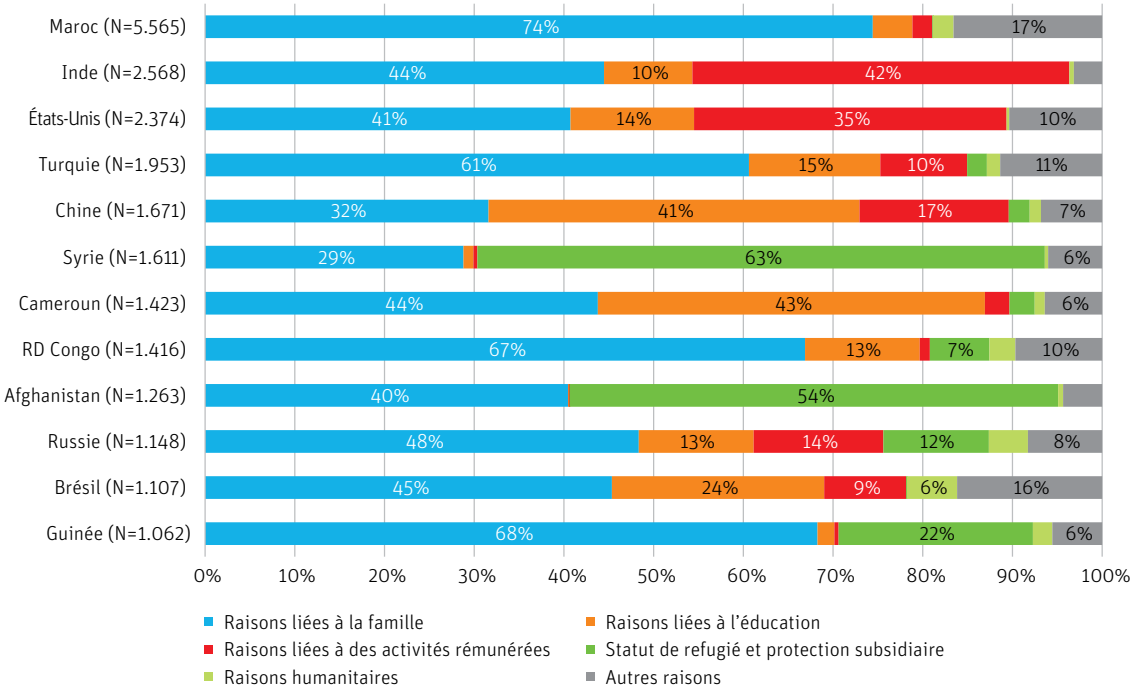
154 Les données sur les motifs de délivrance des premiers titres sont enregistrées depuis 2008 dans le RN par les communes. Cependant, la rigueur dans l'encodage de ces nouvelles données n'a pas été immédiatement optimale. De nombreuses données manquantes ou aberrantes apparaissant dans le RN, la cellule statistique de l'OE a tenté d'améliorer la qualité de ces données en allant chercher des informations dans d'autres bases de données (telles que les reconnaissances de statut de réfugiés, etc.). Ce travail de correction a été fait en 2014 de manière rétrospective pour les années antérieures. Les données corrigées ont été fournies par l'OE à Eurostat et y apparaissent actuellement pour la période 2010-2014. Elles sont aussi partiellement disponibles pour l'année 2015. Les données publiées dans ce rapport ne sont donc pas identiques aux données publiées dans le Rapport Migration 2013 et dans les rapports précédents car elles n'avaient pas encore bénéficié de ces corrections. Pour plus d'informations sur ces corrections, voir : https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/FR/Statistiques/Pages /Regroupement_familial.aspx.

152 Les « autres raisons » concernent des premiers titres qui ont été délivrés à des mineurs non accompagnés, à des victimes du trafic d'êtres humains ou pour des raisons non spécifiées.

La diminution des premiers titres délivrés pour des raisons humanitaires a touché l'ensemble des nationalités de manière assez similaire durant la période 2010-2014. En revanche, ce n'est pas le cas pour les premiers titres délivrés pour raisons familiales dont les évolutions ont fluctué différemment selon les nationalités des ressortissants. La diminution des premiers titres délivrés pour raisons familiales a davantage touché les Marocains (-47%) et les Turcs (-53%). Ces deux nationalités ont donc été davantage impactées que les autres par le durcissement des conditions d'accès au regroupement familial (depuis la réforme entrée en vigueur en 2011[155]). Elles restent cependant les deux premières du classement, devant les Indiens. Ceux-ci voient quant à eux leur nombre de premiers titres pour raisons familiales augmenter de 32% entre 2010 et 2014. Dans le top 10 des nationalités, on note également une augmentation de 46% des premiers titres pour raisons familiales délivrés à des Guinéens sur la même période. En dehors du top dix, on note aussi une évolution notable des premiers titres délivrés pour raisons familiales à des Afghans et des Syriens qui, bien qu'en plus faible nombre, ont plus que doublé entre 2010 et 2014.

De façon plus générale, **l'immigration familiale** touche l'ensemble des nationalités répertoriées, mais son ampleur varie d'une nationalité à l'autre. Le Maroc, la Guinée, la RD Congo et la Turquie se distinguent très nettement des autres pays d'origine, puisqu'une large majorité de titres de séjour est délivrée pour cette raison à leurs ressortissants (entre 61% et 74%). La situation des Syriens et des Afghans se distingue en raison de la proportion élevée de premiers titres délivrés sur base du **statut de réfugié ou de protection subsidiaire** (respectivement 63% et 54%). Les raisons liées à une **activité rémunérée** concernent quant à elles surtout l'Inde, pour qui ce motif représente 42% des premiers titres octroyés en 2014, ainsi que les États-Unis (35%). L'immigration pour raisons liées à l'**éducation** représente une partie importante des migrations en provenance du Cameroun (43%) et de Chine (41%). Le Brésil apparait quant à lui depuis récemment dans les chiffres sur les premiers titres de séjour pour raisons d'études, avec, en 2014, 24% des premiers titres de séjour. Enfin, les **raisons humanitaires** ne représentent qu'une très faible proportion des premiers titres délivrés et ce, pour toutes les nationalités. Elles concernent notamment des Brésiliens (6%) et des Russes (4%).

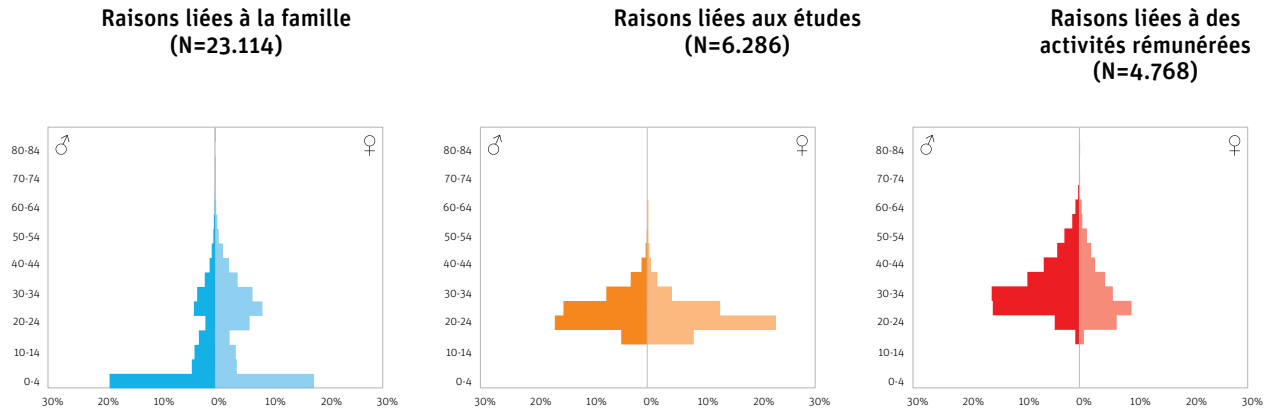
Figure 19. Répartition des motifs de délivrance des premiers titres de séjour pour les ressortissants issus des principaux pays tiers[156], 2014 (Sources : OE - Eurostat)



155 À ce sujet, voir : *Rapport annuel Migration 2011*, pp. 80-83.

156 Ces nationalités représentent 53% des premiers titres de séjour délivrés en Belgique en 2014.

Figure 20. Nombre de premiers titres de séjour pour les trois principaux motifs par classes d'âge et par sexe, toutes nationalités confondues pour les ressortissants des pays tiers, 2014
(Sources : OE - Eurostat)



Si les différents types de migration se distinguent selon la nationalité, ils peuvent également varier en fonction d'autres caractéristiques des migrants. La Figure 20 présente le nombre de premiers titres de séjour délivrés en 2014 pour des raisons familiales, éducatives et liées à des activités rémunérées, en fonction de l'âge et du sexe des migrants.

Les immigrations pour raisons familiales, les plus nombreuses, sont plus souvent le fait des femmes et sont principalement octroyées à des jeunes enfants, ainsi qu'à des adultes essentiellement âgés de 20 à 34 ans. Au-delà de 45 ans, un certain nombre de titres sont encore délivrés, mais ces catégories plus âgées représentent une proportion assez faible par rapport à l'ensemble. Le regroupement familial semble donc concerner essentiellement les enfants et les conjoints (qui sont majoritairement des femmes). Les immigrations liées aux études concernent globalement autant les hommes que les femmes, avec un pic important pour la tranche d'âge des 20-24 ans, qui correspond aux études universitaires. Des titres de ce type sont encore délivrés, au-delà de 30 ans, mais de façon nettement moins fréquente. Les premiers titres de séjour délivrés pour des raisons liées à des activités économiques arrivent quant à eux en troisième position, et concernent davantage les hommes que les femmes. Les tranches d'âge les plus concernées s'étalent entre 25 et 40 ans.

Enfin, la base de données Eurostat permet de comparer les proportions des motifs légaux de la migration des ressortissants des pays tiers entre la Belgique et d'autres pays (voir Figure 21).

Encadré 12.

Une comparabilité internationale controversée

Si la base de données Eurostat nous permet de comparer le nombre de premiers titres de séjour délivrés selon les motifs au niveau international, il faut toutefois être conscient que la comparabilité des données entre les États membres est problématique. En effet, les consignes délivrées par Eurostat aux différents pays pour les aider à enregistrer les données de manière similaire laissent une place non négligeable à la libre interprétation par les institutions statistiques de chaque pays. Par exemple, une régularisation pour raison professionnelle pourra être enregistrée comme raison humanitaire dans un pays, alors qu'elle sera comptabilisée comme raison liée à une activité professionnelle dans un autre. De même, le premier titre du conjoint d'un travailleur pourra être enregistré comme ayant une raison liée à la famille dans un pays, alors qu'il sera considéré comme étant lié à une activité professionnelle dans un autre. Étant donné la précision insuffisante des définitions et le peu de coordination entre les pays pour vérifier leur encodage, ces données doivent être interprétées avec grande prudence.

Malgré les limites liées à la comparaison des données internationales (Encadré 12), le principal point commun entre la Belgique et ses pays voisins concerne l'importance de la délivrance de premiers titres de séjour pour des motifs familiaux. En 2014, 53% des titres délivrés concernent un motif familial en Belgique et ce chiffre varie entre 32% et 58% dans les pays proches. Cette proportion est plus faible ailleurs, en particulier au Royaume-Uni (17%), et dans les nouveaux États membres de l'UE où les motifs familiaux représentent 9%.

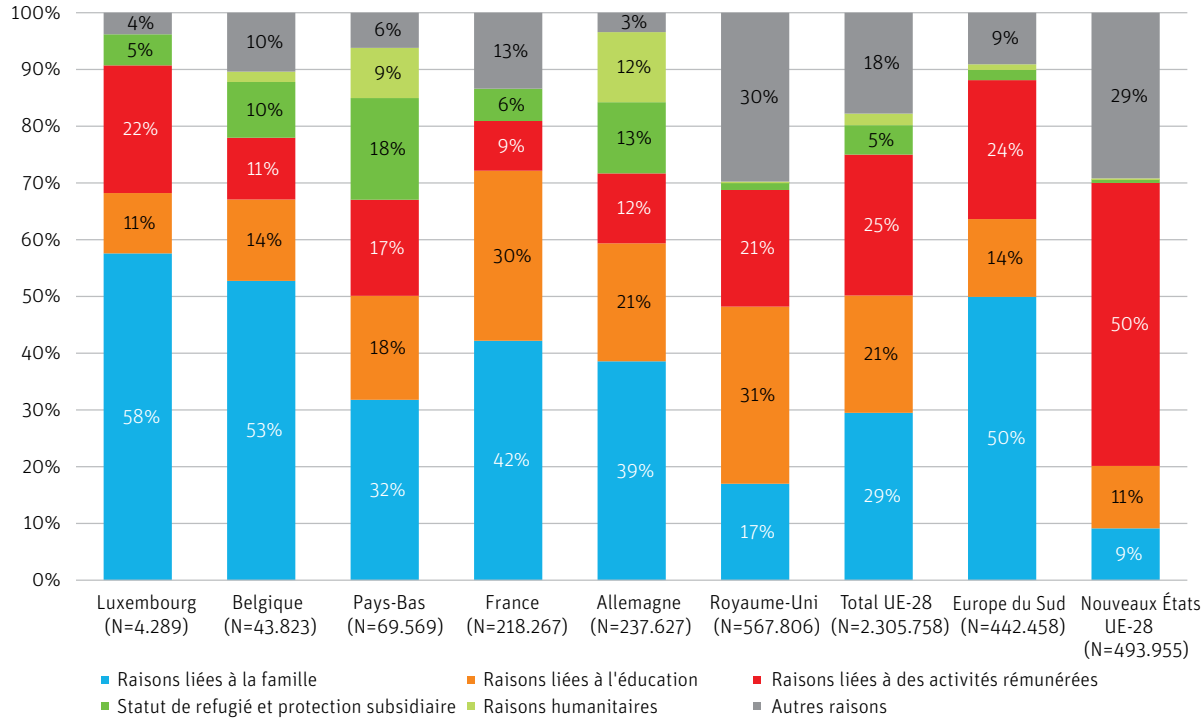
Les nouveaux États membres se caractérisent plutôt par l'importance de premiers titres de séjour délivrés pour des raisons liées à des activités rémunérées. Ce motif économique est également bien représenté dans les pays d'Europe du Sud[157] et au Luxembourg. La Belgique présente quant à elle une proportion plus faible que la moyenne des pays de l'UE-28, mais similaire à celles de la France ou de l'Allemagne.

Si pour les raisons familiales ou liées aux activités rémunérées, la Belgique ressemble à ses voisins, ce n'est pas le cas pour l'immigration liée aux études. En 2014, 14% des premiers titres de séjour ont été délivrés pour cette dernière raison, alors qu'aux Pays-Bas, en Allemagne et en France, cette proportion varie entre 18% et 30%.

Des différences sont également observables en ce qui concerne les proportions de premiers titres délivrés aux bénéficiaires du statut de réfugié et de la protection subsidiaire. La Belgique occupe dans ce cas une position intermédiaire : 10% des premiers titres ont été délivrés en 2014 à des réfugiés reconnus ou à des bénéficiaires de la protection subsidiaire alors que cette proportion oscille entre 1% pour les nouveaux États de l'UE et 18% aux Pays-Bas.

Enfin, les premiers titres délivrés pour raisons humanitaires, ce qu'on appelle plus communément la régularisation, varient également fortement entre pays européens. En 2014, ils représentaient seulement 2% des premiers titres délivrés en Belgique, contre 9% aux Pays-Bas et même 12% en Allemagne.

Figure 21. Répartition des premiers titres de séjour délivrés aux ressortissants des pays tiers, selon le motif de délivrance, pour la Belgique et quelques pays limitrophes ou de proximité, 2014 (Sources : OE - Eurostat)



157 Il s'agit de l'Espagne, l'Italie, Malte, le Portugal et la Slovénie (classification des Nations Unies).

Contribution externe : Clarifier la « Déclaration des primo-arrivants »

Jogchum Vrielink, chercheur post-doctoral à la faculté de droit KULeuven

En Belgique, les primo-arrivants devront désormais signer une déclaration, dans laquelle ils s'engagent à s'intégrer dans notre société ainsi qu'à reconnaître et à respecter nos lois, droits, devoirs et valeurs. J'ai beaucoup de compréhension pour les tentatives visant à clarifier les conditions préalables à notre accueil. Mais j'ai également des questions juridiques sur le contenu de ce texte et, surtout, sur ce qu'on veut en faire.

Un contenu très sélectif

Toute personne qui aura lu avec un tant soit peu d'attention les textes fondateurs des droits de l'homme et notre Constitution sera directement frappé par le caractère sélectif de cette déclaration. Celle-ci se limite en effet à quatre ou cinq droits ou libertés : tous les autres sont passés sous silence.

Qui plus est, l'un des droits qui y est ne figure même pas dans la Constitution ou dans la Convention européenne des droits de l'homme: la liberté de vivre selon son orientation sexuelle. Celle-ci est en effet une extension des droits fondamentaux que sont le respect de la vie privée et l'autonomie personnelle.

En réalité, cela revient à énumérer les droits dont on estime qu'ils ne sont pas acceptés par le flux actuel de migrants musulmans ainsi que ceux qui ne nous dérangent pas. Les droits qui nous posent parfois problème brillent quant à eux par leur absence. Il y en a beaucoup. Ainsi, rien n'est dit sur le droit constitutionnel des musulmans à fonder leurs propres écoles, à pratiquer publiquement leur culte ou à éduquer leurs enfants selon les préceptes de l'islam. Les droits politiques passifs (le droit d'éligibilité) sont également passés sous silence.

Quant aux droits qui sont mentionnés, leur formulation donne aussi une impression de partialité. En ce qui concerne la liberté d'expression, par exemple, on s'abstient d'écrire quelque chose comme : « Vous avez bien sûr tout à fait le droit d'avoir une autre opinion que 'nous' sur certaines choses et vous pouvez exprimer ces idées ardemment et les diffuser ».

Les droits fondamentaux constituent un tout indissociable ; ce n'est pas un self-service bon marché dans lequel on peut prendre ce dont on a envie. En outre, ils sont plus contraignants pour le pouvoir politique lui-même que pour ceux qui relèvent de lui : les autorités publiques doivent avant tout respecter et garantir les droits de ceux qui séjournent sur leur territoire. Pas un mot là-dessus non plus.

Problématique ou symbolique

Ce qui est encore plus important que ce choix sélectif, c'est le rôle que cette déclaration va jouer dans la pratique. C'est encore assez flou, mais le secrétaire d'État à l'Asile et la Migration a déclaré dans les médias qu'en tout cas il ne s'agirait pas d'une formalité sans conséquence.

Ainsi, le refus de signer la déclaration sera communiqué, au cours de la procédure d'asile, au Commissariat Général aux Réfugiés et Apatrides – l'instance (indépendante) qui examine les demandes d'asile – afin qu'il « intègre » cet élément dans sa décision. Par ailleurs, une demande de regroupement familial serait déclarée irrecevable si ce document n'était pas signé. Et ceux qui, par la suite, ne feront pas d'efforts « raisonnables » pour respecter leur engagement d'intégration s'exposent aussi à des problèmes.

Juridiquement parlant, il semble difficile de faire jouer à la déclaration un rôle aussi « fort ».

Le fait de ne pas la signer ne peut, en tout état de cause, pas être un motif de refus ou d'exclusion d'une demande d'asile : les instruments européens ne le permettent tout simplement pas. De plus, cela ne peut absolument pas constituer un motif automatique d'éloignement. Le principe de *non-refoulement* interdit en effet de renvoyer quelqu'un dans un pays où il peut craindre des persécutions ou dans lequel sa sécurité est en danger.

Concernant le regroupement familial, les obligations européennes rendent impossible le fait de déclarer automatiquement une demande irrecevable. Il doit toujours y avoir une appréciation individuelle des intérêts au cas par cas. De la même manière, le respect « insuffisant » de la déclaration dans le cadre de l'obligation d'intégration ne peut pas non plus mettre automatiquement fin au droit de séjour d'une personne. Il y a lieu ici aussi de tenir compte de circonstances et allégations individuelles.

Bref, si la déclaration n'a peut-être pas été *conçue* pour être purement symbolique, c'est ce qu'elle devra essentiellement s'avérer être dans la pratique. Faute de quoi, elle violerait paradoxalement les droits fondamentaux qu'elle prétend défendre.

Contribution externe : Accueil des nouveaux migrants : un saut dans l'inconnu

Henri Goldman, rédacteur en chef de la revue « Politique », ancien coordinateur (2003-2009) du département « Migrations » au Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme

Parmi les politiques que la fédéralisation de la Belgique a déléguées aux communautés, peu ont emprunté des voies aussi divergentes que les politiques d'accueil des nouveaux migrants – les « primo-arrivants ». Pourtant, en 2015 et 2016, à partir de points de départ différents, celles-ci devraient avoir achevé une convergence étonnante. Mais dans la plus grande confusion des objectifs et des moyens.

Paradoxe ? Alors que, de 1946 à 1974, la Belgique s'était dotée d'une politique migratoire vigoureuse à travers de multiples accords bilatéraux (Italie, Grèce, Espagne, puis Maroc et Turquie) débouchant sur l'installation de plusieurs centaines de milliers de travailleurs migrants et de leur famille, personne ne songea à les faire passer par un « parcours d'accueil » ou d'« intégration ». Pour quoi faire, d'ailleurs ? À cette époque, on ne s'embarrassait pas de grands discours : on avait fait venir ces migrants parce qu'ils nous étaient utiles comme travailleurs. Intégration ? Elle allait se faire par l'emploi. L'entreprise puis l'organisation syndicale se chargeraient bien d'intégrer les nouveaux venus dont peu contestaient l'utilité sociale. Très logiquement, le droit de vote (et d'éligibilité) des « travailleurs immigrés » leur fut accordé en 1972 aux élections sociales, consacrant ainsi leur pleine citoyenneté économique, laquelle précèdera de beaucoup leur accession à la citoyenneté politique[158].

Mais, entre-temps, la situation avait radicalement changé. Car le « stop migratoire » décrété par la Belgique à l'instar des autres pays européens n'aura duré que dix ans. Les migrations vers la Belgique reprirent vigoureusement à partir de 1984, mais sans aucun projet planifié d'insertion dans une économie légale qui n'allait plus jamais connaître le plein emploi. L'intégration de ces nouveaux migrants ne fit pourtant pas défaut, mais elle s'accomplit par génération spontanée, sans l'encadrement d'une quelconque politique publique. Ces migrants et leurs descendants réussirent massivement leur insertion sociale et économique, mais largement en dehors des secteurs classiques. Leur intégration dans la société belge fut largement prise en charge par des canaux communautaires : la famille, le quartier et ses réseaux informels, l'*ethnic business*, voire la mosquée. De quoi alimenter tous les fantasmes quand, à partir de la date symbolique du 11 septembre 2001, nos sociétés firent mine de découvrir qu'elles avaient perdu le contrôle en laissant se développer en leur sein un phénomène inconnu.

Mais l'importance de cette « découverte » fut très inégale entre les différentes communautés auxquelles la cinquième réforme de l'État belge (2001) avait confié la compétence de l'« intégration » des populations d'origine étrangère.

Immédiatement, en rupture avec le « laissez-faire » qui avait prévalu jusque-là, la Communauté flamande s'engagea dans une politique d'« inburgering » (intégration citoyenne) par la mise en place, en 2003, d'un parcours d'accueil pour les « nieuwkomers » (primo-arrivants). Cette initiative fit alors l'objet d'un très large assentiment du monde politique flamand, des plus nationalistes aux plus progressistes. Pour les premiers, la fédéralisation de l'État belge était un pas décisif vers une construction nationale flamande et, dans cette perspective, il importait de transformer rapidement les « nouveaux migrants » en « nouveaux Flamands », en leur enseignant le néerlandais et en leur donnant les clés pour comprendre leur nouvelle société (« gemeenschappelijke orientatie »). Pour les seconds, ce dispositif avait aussi pour but de donner à ces nouveaux résidents les outils de leur émancipation et de leur autonomie. Ce fut d'ailleurs une ministre écologiste, Mieke Vogels, qui porta le projet au sein de gouvernement flamand.

Cette initiative – qui se déploya sur tout le territoire de la communauté flamande, donc aussi à Bruxelles[159] – laissa de marbre le monde politique francophone qui ne fut

158 Celle-ci passera par plusieurs lois d'élargissement de l'accès à la nationalité belge (1984,1991,2000) et par l'octroi en 2004 du droit de vote (sans éligibilité) aux étrangers non européens aux élections communales.

159 Obligatoire sur le territoire flamand, l'offre d'« inburgering » était seulement optionnelle à Bruxelles, ce qui ne l'empêcha pas d'y rencontrer un grand succès, avec la collaboration active de nombreuses autorités communales pourtant très francophones.

pas avare de sarcasmes : à ses yeux, l'« inburgering » ne faisait que confirmer l'obsession flamande de vouloir « tout flamandiser ». En Wallonie et à Bruxelles du côté francophone, on n'allait rien faire du tout… pendant dix ans. Il n'y avait pas de « nation francophone » à construire, donc aucune urgence. On pouvait persister dans le « laissez-faire », en s'évitant de mettre en place une politique publique supplémentaire.

Ce refus majoritaire d'une action publique ciblée avait deux autres raisons. D'abord, une prévention idéologique d'inspiration républicaine française : il fallait éviter des « politiques spécifiques » destinées à des groupes ethniques particuliers qui ne pourraient qu'alimenter un « communautarisme » haïssable. Les nouveaux migrants étaient donc invités à fréquenter les dispositifs ouverts à tous et qui ne fonctionnaient… qu'en français, langue que la plupart d'entre eux ne comprenaient pas encore, et pour cause. L'autre argument est financier : la mise en place d'un tel parcours a un coût, et on connaît la situation des finances publiques, surtout en Wallonie et à Bruxelles.

En 2012, la Wallonie finira par produire un décret qui commencera à être mis en œuvre en 2015. Financièrement, l'opération est moins lourde qu'à Bruxelles. La courbe migratoire wallonne est presque plate, tandis qu'elle a des allures exponentielles dans la région capitale qui reçoit à peu près le tiers des nouveaux migrants en Belgique alors qu'elle ne compte que le dixième de la population du pays. Le dispositif flamand y couvre bien une partie des besoins mais, pour les couvrir tous, il faudrait beaucoup plus…

C'est un événement qui se déroulera également en 2012 qui va débloquer la situation pour la faire évoluer à vitesse accélérée. Au mois de juin, des incidents dans la commune bruxelloise de Molenbeek mettront le projecteur sur le groupe « Sharia 4 Belgium » et son leader Fouad Belkacem. Ceux-ci viennent illustrer de manière caricaturale ce qu'on n'appelait pas encore « djihadisme » et donner corps à des angoisses encore inavouées. Cette révélation fut l'occasion d'une surenchère entre ceux qui, dans l'opposition, accusaient la majorité bruxelloise de n'avoir rien vu venir – alors que « Sharia 4 Belgium est en majorité composé d'Anversois – et ceux qui, sous la pression, allaient montrer ce dont ils étaient capables. L'un après l'autre, des responsables francophones bruxellois qui, depuis des années, s'étaient refusés à toute politique spécifique orientée vers les nouveaux migrants, jurèrent qu'ils allaient la mettre en œuvre toutes affaires cessantes.

Sauf que… ça n'avait aucun rapport. La plupart des membres de Sharia 4 Belgium étaient de nationalité belge, nés en Belgique… comme le sont la plupart des présumés djihadistes répertoriés depuis lors. Aucun n'aurait été concerné par un parcours d'accueil. La mise en avant de ce parcours avait surtout des vertus psychologiques : devant la grande difficulté à saisir les causes de ce qu'on appelle depuis le « radicalisme », il était important de mettre en œuvre la seule mesure disponible concernant les populations d'origine étrangère pour montrer qu'on prenait les choses en main et qu'on renonçait au « laissez-faire » d'antan. C'est pourquoi cette conversion s'accompagna de l'adoption de la caractéristique qui avait été la plus critiquée du dispositif flamand : son caractère obligatoire. Celui-ci a été inscrit dans le décret wallon, tandis qu'un accord politique au sein de la majorité bruxelloise en adopta le principe en novembre 2015, dans des modalités et pour des catégories à définir par la suite.

Obligatoire ou pas ? Posée ainsi, l'alternative est abstraite. De mon point de vue, cette obligation est souhaitable, à condition qu'elle soit véritablement universelle et qu'elle s'impose des deux côtés : obligation pour tous les nouveaux migrants de suivre le parcours, obligation de l'autorité publique d'en fournir les moyens. Le raisonnement est le même que pour l'école obligatoire : il y a, des deux côtés, une imbrication de droits et devoirs, qui s'impose même aux enfants sans papiers.Or, ici, aucune de ces deux conditions n'est remplie. L'obligation n'est pas universelle, puisqu'elle ne s'applique ni aux ressortissants européens, ni aux Turcs (à cause d'un accord bilatéral), ni, en Wallonie, à ceux qui disposent d'un emploi (où l'obligation est donc réservée aux personnes qui émargent au CPAS, avec tous les effets de stigmatisation afférents), et je doute qu'on puisse même l'imposer en droit aux regroupés familiaux d'Européens et aux réfugiés. Quant aux moyens, ils sont dramatiquement insuffisants puisqu'à Bruxelles, les deux bureaux d'accueil francophones qui se mettent en place ne pourront accueillir, de concert avec le dispositif flamand, qu'environ 7000 personnes par an alors que le nombre probable des personnes concernées serait trois ou quatre fois plus élevé. En Wallonie, les Centres régionaux d'intégration, qui sont chargés de mettre le décret en œuvre, se demandent ce qu'ils devront faire avec les 70 à 80% des personnes actuellement accompagnées et qui sont « hors décret », et donc « hors financement ». À Bruxelles, les deux nouveaux bureaux d'accueil qui ont été reconnus avant qu'il ne soit question d'obligation ne comprennent pas sur quelle base objective ils devraient obligatoirement prendre en charge l'épouse d'un cadre japonais de multinationale tout en refusant de fournir des outils à des migrants roms bulgares qui n'y auraient pas droit comme ressortissants d'un État de l'Union européenne alors qu'ils en auraient probablement bien plus besoin. Face à la pénurie de l'offre, la seule formule à la fois équitable et praticable eut été de laisser les bureaux d'accueil établir des listes de prioritaires en fonction de critères prédéfinis, comme dans le logement social où

l'offre disponible est aussi très loin de couvrir la demande. Dans une telle formule, l'obligation n'a plus de sens et le parcours peut s'adresser à toutes.

Ainsi, en 2016, un parcours d'accueil – ou d'intégration – obligatoire devrait exister pour la première fois sur l'ensemble du territoire. Mais, par excès d'idéologie, manque de moyens et manque de clarté dans les objectifs, il aura du mal à répondre aux attentes.

Chapitre 3
Protection internationale et apatridie

Une année marquée par l'asile. L'augmentation du flux de demandeurs d'asile vers la Belgique a fait débat, tant concernant la capacité de la Belgique à accueillir ces nouveaux arrivants que sur la nature et l'ampleur de cet afflux soudain. Myria a suivi cela de près et dresse un état des lieux, dans ce chapitre, à propos de l'asile, de l'accueil, des mineurs étrangers non-accompagnés et des apatrides.

L'afflux de 2015 n'est pas inédit en Belgique. Afin de pouvoir prendre du recul, Myria a consacré un focus qui vise à comparer les flux de demandeurs d'asile et les politiques d'accueil en 2000 et en 2015.

1. CHIFFRES

1.1. | 2015 : une année marquée par l'asile

Fin 2014, le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR) estimait le nombre de déplacés dans le monde à 59,5 millions de personnes, soit 8,3 millions de plus qu'à la fin de l'année 2013. Si des chiffres plus récents ne sont pas encore avancés, ce triste record a sans conteste été à nouveau dépassé en 2015. Rien qu'au cours du premier semestre de 2015, au moins 5 millions de personnes supplémentaires considérées comme déplacées ont été comptabilisées par le HCR[160].

De nombreux migrants arrivent chaque mois aux portes de l'UE, phénomène dont la presse s'empare fréquemment pour présenter l'Europe comme un continent submergé par une masse décrite comme immense et ingérable. Pourtant, au regard des arrivées enregistrées dans les autres régions du monde, l'accueil de ces personnes en Europe reste relativement modeste. Les pays en développement accueillent en effet des milliers de nouveaux réfugiés chaque année. Au début des années 1990, les régions en développement accueillaient près de 70% de l'ensemble des réfugiés dans le monde. À la fin de l'année 2014, cette proportion est passée à 86%. Au même moment, la part des réfugiés présents dans l'UE était de 8% (soit un peu moins d'1,1 million)[161].

Encadré 13.

Quelques indicateurs clés pour parler des demandes d'asile

En Belgique, comme dans l'ensemble des pays de l'Union européenne, c'est par le biais d'une *demande d'asile* (aussi appelée une demande de protection internationale) qu'un étranger peut se voir attribuer le statut de réfugié. Dès l'introduction de sa demande d'asile et jusqu'à la décision d'attribution ou non d'un des deux statuts de protection internationale (statut de réfugié ou protection subsidiaire)[162], la personne sera considérée comme *demandeur d'asile*. Si au terme de la procédure d'asile, aucun des deux statuts ne lui est attribué, elle sera considérée comme un *demandeur d'asile débouté*[163].

Dans les statistiques disponibles, il est important de faire deux distinctions :

- Une distinction entre les **premières demandes** d'asile et les **demandes multiples** : on parle de *demande multiple* lorsqu'une personne, qui a déjà introduit et clôturé une ou plusieurs demandes d'asile dans le passé, introduit une nouvelle demande. Le demandeur d'asile doit alors apporter de nouveaux éléments à sa demande pour que celle-ci soit prise en considération.
- Une distinction entre les **demandes** d'asile et les demandeurs d'asile : les demandes se réfèrent au nombre de dossiers introduits, alors que les demandeurs rendent compte du nombre d'individus qui introduisent une demande d'asile.

Les *demandeurs* d'asile ayant introduit une *première demande* constituent l'indicateur le plus adapté pour suivre les évolutions dans le temps, car il est le plus représentatif du phénomène migratoire lié à la procédure d'asile : il inclut tous les individus (les demandeurs principaux ainsi que les accompagnants) et ne comptabilise pas les personnes qui ont déjà introduit une demande d'asile par le passé. C'est donc le **nombre de demandeurs d'asile ayant introduit une première demande** qui sera utilisé, la plupart du temps, sous le terme de 'premiers demandeurs'.

160 www.unhcr.org/56701b969.html.

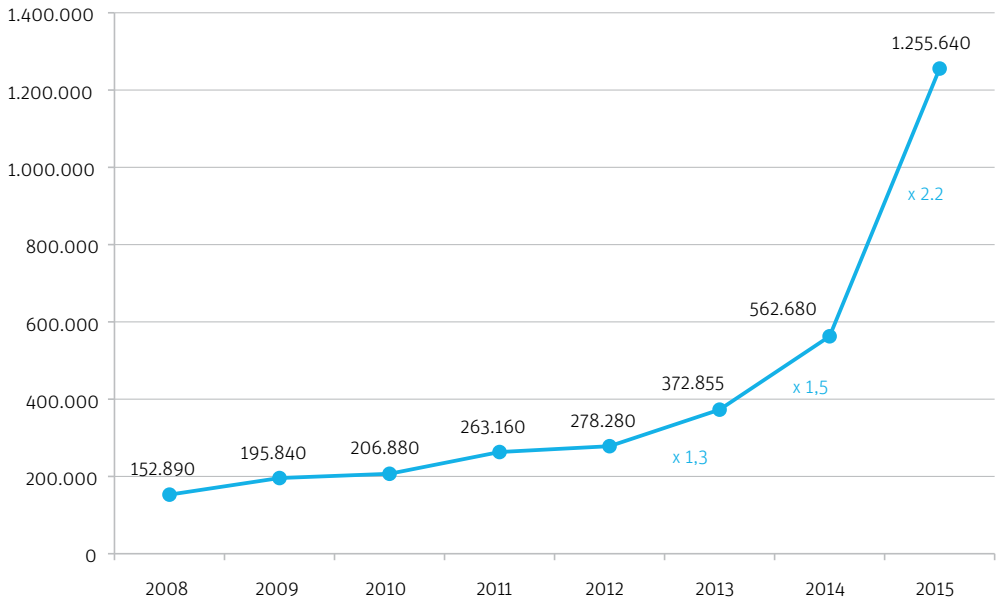
161 Pour plus de détails sur les chiffres du HCR, cf. Myriatics 1 ou UNHCR Global Trends 2014 Forced Displacement in 2014, 56 p.

162 Ce chapitre aborde dans un premier temps les chiffres sur les demandeurs d'asile, pour ensuite se focaliser sur les reconnaissances (cf. 1.5).

163 Extrait de l'article Dutilleux A. & Vause S. (2015), « Crise » des réfugiés : de qui parle-t-on ?, Espace de liberté, mensuel du Centre d'Action Laïque, novembre 2015/N°443, pp. 34-37.

1.2. | Deux fois plus de premiers demandeurs d'asile enregistrés dans les pays de l'UE en 2015 par rapport à 2014

Figure 22. Évolution du nombre de premiers demandeurs d'asile dans l'ensemble des pays de l'UE (Source : Eurostat)



2015 marque un tournant dans l'accueil des demandeurs d'asile en Europe. Au cours de l'année 2015, environ 1,2 millions de premiers demandeurs d'asile ont officiellement été enregistrés, soit deux fois plus qu'en 2014. Le pic observé en 2015 rompt très nettement avec la tendance observée depuis 2008. Entre 2008 et 2013, on observe en effet une légère hausse. 2014 marque déjà une croissance plus importante, avec 1,5 fois plus de premiers demandeurs d'asile qu'en 2013. Entre 2014 et 2015, le nombre de premiers demandeurs d'asile est cette fois multiplié par 2,2. Parmi les principaux pays européens qui accueillent des demandeurs d'asile, la Belgique arrive en huitième position selon les statistiques d'Eurostat. Le haut du classement est occupé par l'Allemagne, la Hongrie et la Suède. Le focus « Europe en crise d'asile » revient en détail sur les principaux pays européens concernés par les demandes d'asile, en termes absolus, mais également en fonction de la taille de la population de ces pays européens.

1.3. | Tendances de l'asile en Belgique à travers quelques chiffres clés

1.3.1. | Près de 39.000 personnes ont introduit une première demande d'asile en Belgique en 2015

Le nombre de demandeurs d'asile en 2015 n'a pas atteint son record en Belgique, puisqu'en l'an 2000 on avait enregistré environ 8.000 demandeurs de plus (cf. focus 2000-2015). Néanmoins, les chiffres de 2015 sont extrêmement élevés. En termes de *dossiers*, trois fois plus de *premières demandes d'asile* ont été enregistrées

en 2015 (31.285) par rapport à 2014 (10.975). En termes de *personnes*, cela concerne 38.990 *premiers demandeurs d'asile* en 2015 (contre 14.130 en 2014). On compte en moyenne 1,3 demandeur d'asile par dossier (chiffre relativement constant dans le temps) (Tableau 9).

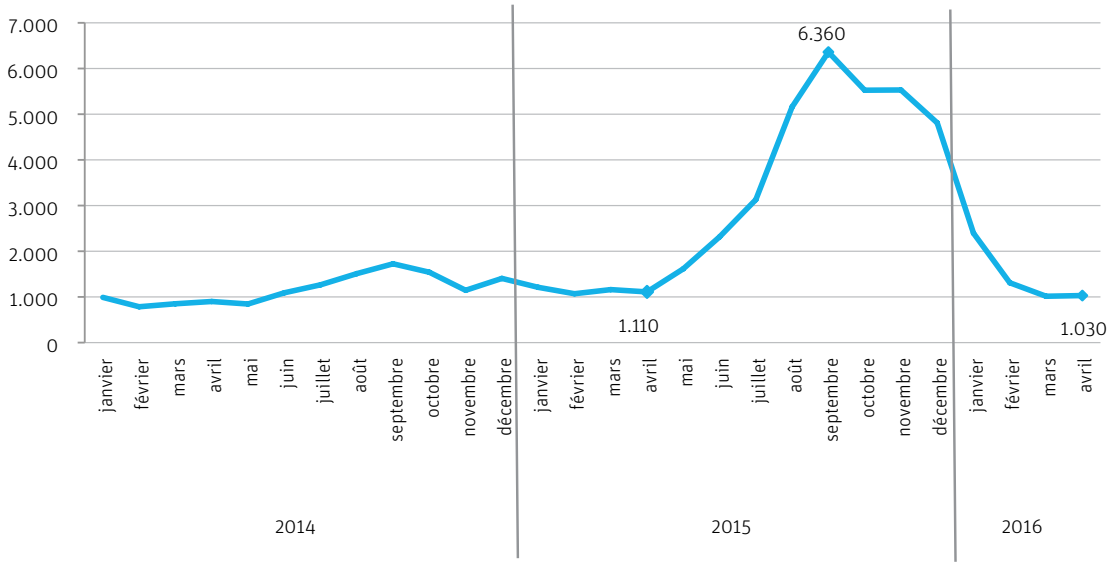
Tableau 9. Nombre de demandes d'asile selon différents indicateurs, 2008-2015

(Sources : OE-Eurostat et CGRA)

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Demandes d'asile (dossiers)	Demandes d'asile	12.252	17.186	19.941	25.479	21.463	15.840	17.213	35.476
	Premières demandes	8.921	12.925	16.532	20.330	15.206	10.193	10.975	31.285
	% demandes multiples	27,2%	24,8%	17,1%	20,2%	29,2%	35,7%	36,2%	11,6%
Demandeurs d'asile (individus)	Demandeurs d'asile	15.940	22.955	26.560	32.270	28.285	21.215	22.850	44.660
	Demandeurs d'asile dont c'est la première demande (premiers demandeurs)	11.395	17.215	21.815	25.585	18.450	12.080	14.130	38.990
	% personnes concernées par une demande multiple	29%	25%	18%	21%	35%	43%	38%	13%
	Nombre moyen de personnes par première demande	1,3	1,3	1,3	1,3	1,2	1,2	1,3	1,3

1.3.2. | Après plusieurs mois de hausse, les demandes d'asile en baisse en Belgique

Figure 23. Évolution du nombre mensuel de premières demandes d'asile en Belgique, janvier 2014 – avril 2016 (Source : OE-Eurostat)



En 2015, une grande partie des premières demandes d'asile se sont concentrées sur quelques mois de l'année : trois-quarts d'entre elles ont été introduites entre juillet et décembre. Le pic a été atteint en septembre avec 6.360 premiers demandeurs d'asile. Les premières demandes ont ensuite diminué fortement (Figure 23), revenant à des chiffres comparables à ceux de la fin de l'année 2014 ou du début de l'année 2015. Cette tendance à la baisse ne reflète pourtant pas un apaisement des conflits dans le monde et en particulier en Syrie, en Irak et en Afghanistan.

Cette évolution du nombre mensuel de premières demandes d'asile en Belgique entre début 2014 et début 2016 est comparable à l'évolution observée au niveau de l'ensemble des pays européens. Toutefois, les chiffres pour les mois de février et de mars 2016 ne sont pas complets au niveau européen (certains États membres n'ayant pas encore transmis leurs statistiques mensuelles), et indiquent pourtant que la diminution ralentit dès le mois de février. Les mois qui viennent nous permettront de prendre le recul nécessaire pour analyser cette tendance.

Plusieurs éléments de nature différente peuvent en partie expliquer cette baisse :

- Au niveau européen, les mesures prises par l'UE (accord avec la Turquie) ainsi que par de nombreux États membres (fermeture de plusieurs frontières) au cours de ces derniers mois ne sont sans doute pas sans lien avec cette diminution, qui s'observe d'ailleurs dans les autres pays de l'UE (Focus « L'Europe en crise (d'asile) »).
- Au niveau belge, les courriers adressés par le Secrétaire d'état à l'Asile et la Migration ainsi que la limitation du nombre d'inscriptions quotidiennes de demandes d'asile par l'OE ajoutent des éléments d'explication de la baisse tendancielle depuis septembre 2015[164].
- Par ailleurs, il faut rappeler que les conditions météorologiques durant les mois d'hiver ont généralement tendance à réduire les flux migratoires. Cette tendance s'observe également dans la plupart des pays d'accueil, de façon cyclique chaque année.

1.3.3. | Chute importante des demandes multiples

Parallèlement à la hausse importante du flux d'asile en Belgique sur l'ensemble de l'année, on observe une diminution drastique du nombre de demandes d'asile multiples enregistrées. En 2015, 5.670 demandeurs d'asile ont introduit une nouvelle demande d'asile suite à une demande d'asile déjà clôturée, soit environ 3.000 de moins qu'en 2014. Ces personnes représentent 13% de l'ensemble des demandeurs d'asile enregistrés au cours de 2015 (contre 38% en 2014). Cette diminution concerne l'ensemble des nationalités généralement concernées par les demandes multiples (Figure 24). Seul le nombre de Chinois ayant introduit une demande multiple est en forte augmentation entre 2014 et 2015[165].

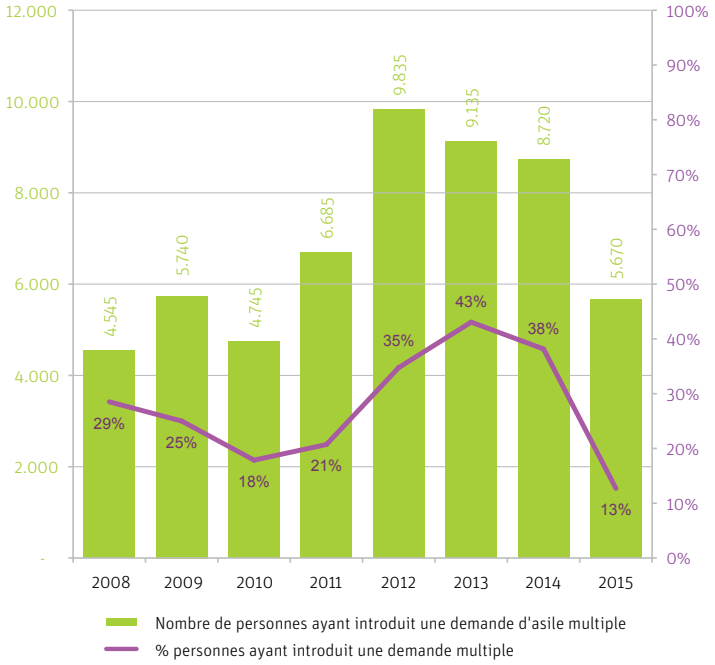
Cette baisse des demandes multiples est particulièrement importante pour les Afghans et les Irakiens. Ces deux nationalités figurent parmi les trois premières nationalités d'origine de l'ensemble des demandeurs d'asile, mais la proportion d'entre eux qui ont introduit en 2015 une demande multiple est passée sous la barre des 10% (7% pour les Afghans contre 65% en 2014, et 3% pour les Irakiens, contre 30% en 2014). Les Syriens ne représentent quant à eux qu'une petite partie des demandes multiples, et la proportion des demandeurs d'asile syriens concernés par une demande multiple était déjà marginale en 2014 (1% en 2015, 3% en 2014).

Cette diminution importante des demandes d'asile multiples pourrait notamment s'expliquer par le fait que les demandes de personnes dont le transfert vers un autre pays de l'UE sur base du règlement Dublin n'a pas été exécuté dans le délai prévu qui sont finalement examinées par l'OE et le CGRA, ne sont plus, comme auparavant, considérées comme des demandes multiples. La politique d'exclusion quasiment systématique de l'accueil et du pré-accueil des personnes introduisant une demande multiple (voir chapitre 2, *Protection internationale*) a pu également y contribuer. Un autre élément d'explication pourrait être la hausse des taux de reconnaissance pour ces nationalités : le fait qu'une proportion plus élevée d'Irakiens et d'Afghans se voient octroyer une forme de protection internationale pourrait en effet engendrer une diminution des demandes multiples.

164 Cette limitation était fixée à 250 par jour à partir de septembre 2015 et à 60 par jour depuis début février 2016.

165 Il s'agit surtout de personnes tibétaines.

Figure 24. Nombre de personnes ayant introduit une demande d'asile multiple (effectifs et proportions), 2008-2015 et principales nationalités concernées par ces demandes multiples
(Source : OE-Eurostat)



	2014	2015	Évolution 2014-2015 (en %)
Russie	1.315	785	-40%
Afghanistan	1.525	580	-62%
Guinée	775	320	-59%
Chine	60	310	+417%
Kosovo	525	265	-50%
Irak	420	255	-39%
Albanie	235	215	-9%
Serbie	325	215	-34%
Pakistan	250	190	-24%
Iran	300	180	-40%
Autres	2.990	2.355	-21%
Total	8.720	5.670	-35%

1.4. | Les flux d'asile reflètent les principales crises observées dans les pays en développement

Les nationalités les plus représentées parmi les premiers demandeurs d'asile sont généralement le reflet des crises humanitaires et politiques observées à l'étranger. Comme c'était déjà le cas en 2014, les Syriens sont les plus nombreux parmi les demandeurs d'asile en 2015 en Belgique. C'est le cas également dans la plupart des autres États membres. La Syrie connaît en effet des conflits armés d'une forte intensité depuis 2011, provoquant le départ de millions de Syriens à travers le monde. Début 2016, on estimait qu'environ 6,5 millions de réfugiés avaient fui le pays et se trouvaient en grande majorité dans les pays proches (Turquie, Liban, Jordanie, Irak, Égypte ainsi qu'ailleurs en Afrique du Nord)[166]. En Europe, les demandeurs d'asile sont également arrivés en nombre depuis l'Irak, où la guerre civile a gagné en intensité au cours des dernières années. L'Afghanistan est également un pays toujours marqué par la guerre qui a causé plusieurs dizaines de milliers de morts en 2015.

1.4.1. | Les Syriens, les Irakiens et les Afghans représentent ensemble 70% des demandes d'asile en Belgique en 2015

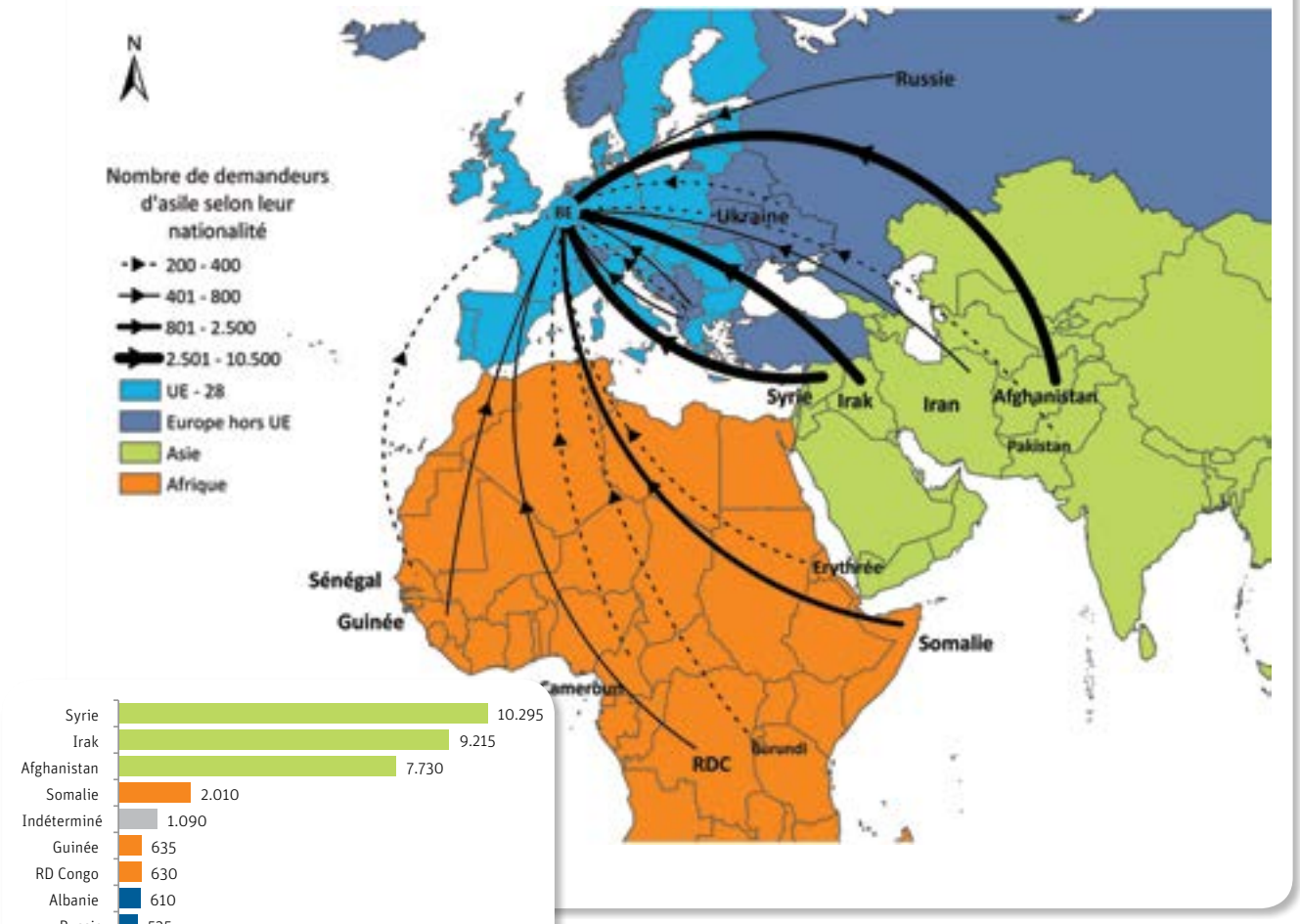
Pour la première fois depuis le milieu des années 1990, trois nationalités se partagent à elles seules 70% de l'ensemble des demandeurs d'asile enregistrés en 2015. Au cours de cette année, 10.295 Syriens ont introduit une première demande d'asile en Belgique, soit 4 fois plus qu'en 2014. Les Irakiens et les Afghans arrivent ensuite, avec respectivement 9.215 et 7.730 premiers demandeurs d'asile, ce qui représente environ 9 fois plus de personnes qu'en 2014 (pour chacune de ces deux nationalités).

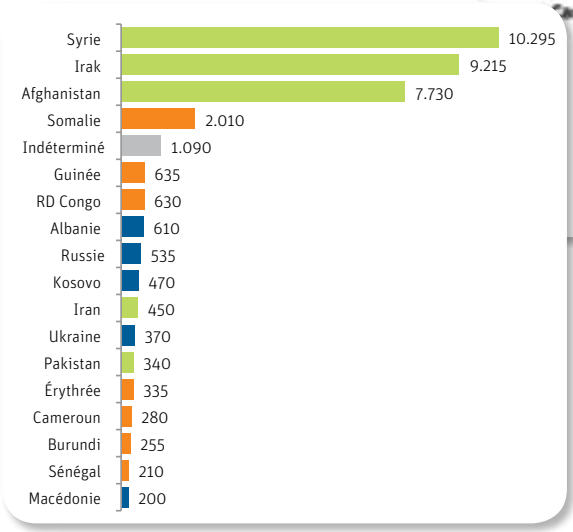
166 Commission européenne, Aide humanitaire et protection civile Fiche-info ECHO – Crise syrienne – mars 2016.

En 2014, ces trois nationalités figuraient déjà en tête de classement, mais ne représentaient que 30% de l'ensemble des premiers demandeurs d'asile. D'autres nationalités comme les Erythréens, les Guinéens et les Congolais (RDC) étaient également représentées dans des proportions non négligeables. Jusqu'en 2012, ce sont les nationalités des pays des Balkans qui occupaient les premiers rangs du classement (Albanie, Kosovo, Serbie, Macédoine, Bosnie-Herzégovine, Monténégro). Depuis lors, ces six pays (ainsi que l'Inde) figurent dans la liste des « pays d'origine sûrs ». Un pays est considéré comme sûr « lorsque, sur la base de la situation légale, de l'application du droit dans le cadre d'un régime démocratique et des circonstances politiques générales, il peut être démontré que, d'une manière générale et de manière durable, il n'y est pas recouru à la persécution (…) » et que le demandeur d'asile n'y court pas de « risque réel de subir une atteinte grave »[167]. Une procédure d'asile spécifique est alors appliquée pour les demandeurs d'asile originaires de ces pays. Celle-ci prévoit l'accélération du traitement des demandes introduites et est généralement associée à des taux de reconnaissance assez faibles.

À côté des Syriens, des Afghans et des Irakiens, les principaux premiers demandeurs d'asile ayant introduit leur demande en 2015 en Belgique sont des Somaliens (2.010), des Guinéens (635), des Congolais (630), des Albanais (610), des Russes (535). Les autres nationalités comptent moins de 500 premiers demandeurs d'asile. Notons encore que 1.090 personnes ont été enregistrées avec une nationalité inconnue. Il s'agit essentiellement de Palestiniens.

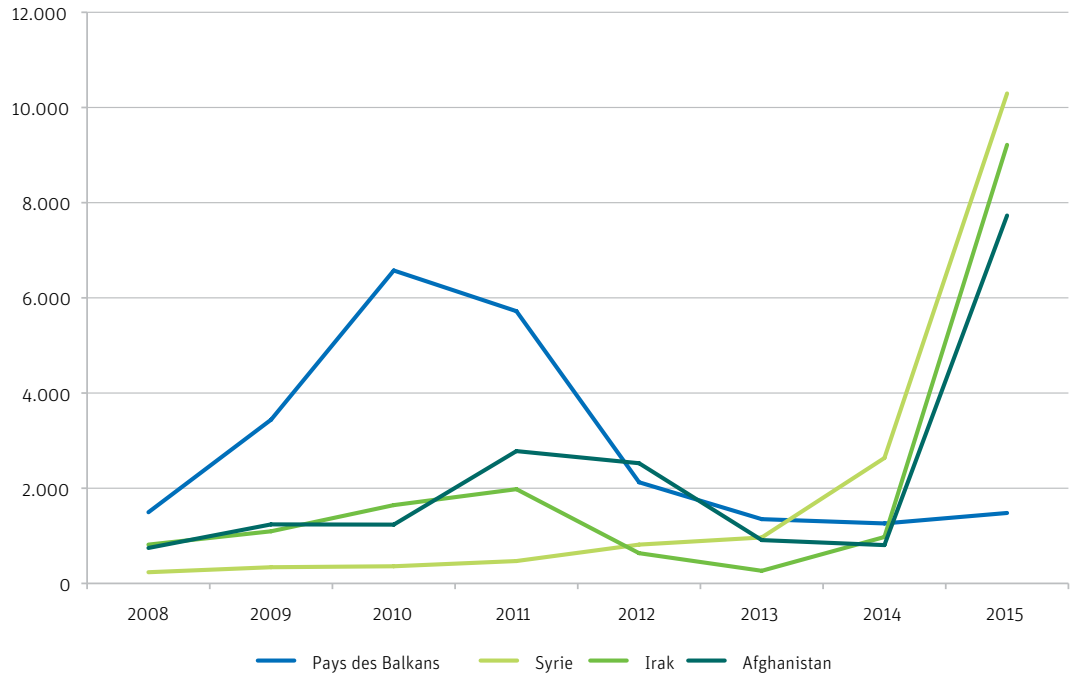
Carte 10. Principaux flux d'asile en Belgique en 2015 selon la nationalité des premiers demandeurs (Source : OE-Eurostat)





167 Art. 57/6/1, al. 2 de la loi du 15 décembre 1980 (ci-après, la loi sur les étrangers).

Figure 25. Évolution du nombre de premiers demandeurs d'asile syriens, irakiens, afghans et de nationalités issues des pays des Balkans en Belgique, 2008-2015 (Source : OE-Eurostat)



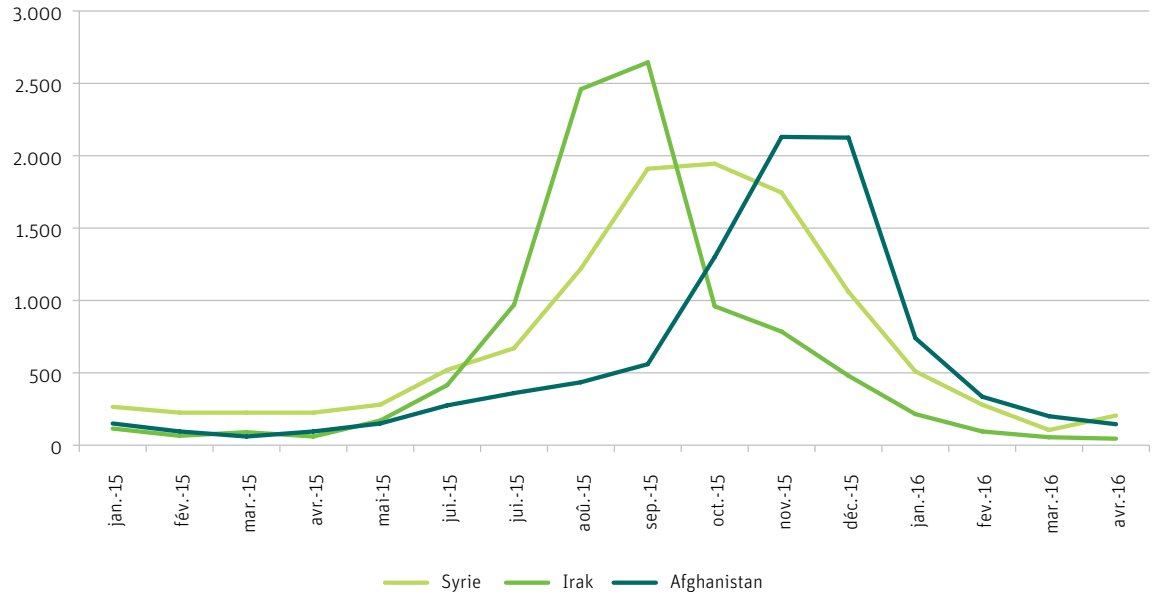
1.4.2. | Diminution des premières demandes d'asile depuis septembre 2015, en particulier pour les Irakiens

Comme nous l'avons souligné pour l'ensemble des demandes d'asile, il est utile d'examiner les évolutions mensuelles. Globalement, l'été 2015 a été marqué par une augmentation soutenue des premières demandes d'asile, qui a culminé ensuite durant l'automne, mais le « pic » diffère entre les Syriens, Irakiens et Afghans. Depuis lors, plusieurs éléments ont sans doute contribué à une chute importante des demandes de protection internationale (cf. *supra*).

Le cas des Irakiens mérite une attention particulière. 42% des premières demandes d'asile introduites au cours du mois de septembre 2015 émanaient de ressortissants irakiens. Or, entre septembre et octobre, plusieurs mesures visant spécifiquement les Irakiens étaient mises en place afin de les dissuader d'introduire une demande d'asile en Belgique. Les décisions par le CGRA concernant la région de Bagdad ont été provisoirement gelées[168], un courrier signé par le secrétaire d'État à l'Asile et la Migration a été envoyé à tous les demandeurs d'asile irakiens et une campagne de dissuasion a été menée par ce dernier sur les réseaux sociaux (Facebook, Twitter). Dès le mois d'octobre, la proportion d'Irakiens parmi les premiers demandeurs d'asile était passée à 17%, continuant sur cette voie les mois suivants. En avril 2016, non seulement le nombre absolu de demandeurs d'asile a diminué de façon drastique (45 demandeurs d'asile irakiens enregistrés en avril 2016 contre 2.645 en septembre 2015), mais leur proportion par rapport à l'ensemble des premières demandes introduites au cours de ce mois-là a fondu pour atteindre 4%.

168 « Temporary freeze of decisions on asylum applications from Iraqi nationals » Avis publié sur le site du CGRA le 3 septembre 2015.

Figure 26. Évolution des premières demandes d'asile mensuelles des Syriens, Irakiens et Afghans en Belgique, janvier 2015 – avril 2016 (Source : OE-Eurostat)



1.5. | Reconnaissance du statut de réfugié et octroi de la protection subsidiaire en hausse

1.5.1. | Plus de la moitié des demandeurs d'asile ont obtenu une protection en 2015

En 2015, 13.369 décisions au fond[169] ont été prises en première instance par le CGRA[170]. Il s'agit d'un chiffre proche de celui de 2014 (13.132). Par contre, la proportion de décisions positives a atteint en 2015 un niveau sans précédent : le CGRA a estimé dans 61% des décisions au fond que le demandeur d'asile avait effectivement besoin d'une protection, contre 47% en 2014, et 30% en 2013. Au total, il s'agit de 8.122 décisions qui concernent 10.798 personnes (y compris les enfants mineurs qui accompagnent leurs parents). Cette proportion de décisions positives peut être ventilée en deux catégories : 51% des décisions reconnaissent le statut de réfugié et 10% des décisions octroient le statut de protection subsidiaire[171]. Ces proportions élevées de décisions positives s'expliquent en grande partie par le fait que ces dernières années, un grand nombre de demandeurs d'asile sont issus de régions en conflit.

Ces chiffres reflètent les besoins de protection grandissants pour les demandeurs d'asile présents en Belgique. Ces statistiques présentent cependant d'importantes limites. Ici, le pourcentage de décisions positives d'une année donnée est simplement obtenu en rapportant le nombre de décisions positives de cette année au nombre total de décisions prises au cours de cette même année. Par ailleurs, ces données concernent les décisions prises par le CGRA, sans tenir compte des autres instances d'asile (CCE)[172].

169 Les décisions au fond sont celles qui portent sur l'octroi ou le refus d'une protection (y compris les exclusions). Ne sont donc pas reprises par exemple les décisions de (non)prise en considération d'une demande multiple.

170 Depuis septembre 2013, le CGRA s'est vu confier la compétence de prendre en considération ou non les demandes multiples, compétence qui était auparavant attribuée à l'OE. Le nombre de prises en considération et celui des refus de prise en considération des demandes multiples n'ont pas été inclus au total des décisions prises par le CGRA pour afin de permettre une comparaison avec les années précédentes.

171 CGRA, Statistiques d'asile, Bilan 2015.

172 Des indicateurs longitudinaux, tenant compte de la cohorte de demandeurs d'asile seraient plus intéressants (cf. Focus 2000-2015), mais ne peuvent être calculés sur base des données disponibles, car ils nécessitent des données individuelles et longitudinales.

Encadré 14.

Statut de réfugié et protection subsidiaire

Une fois qu'un étranger a introduit une demande d'asile, les instances compétentes belges examinent son dossier afin de décider s'il peut se voir attribuer le statut de réfugié. Si, sur base de son récit individuel, il répond aux critères de reconnaissance, il sera considéré comme **réfugié reconnu** et se verra attribuer un droit de séjour illimité en Belgique. Au sens de la Convention de Genève (1951), un refugié est une personne qui « craint avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques » et qui « se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays ».

Depuis 2006, si une personne qui introduit une demande d'asile ne satisfait pas aux conditions pour être reconnue comme réfugié mais qu'elle court un risque réel en cas de retour dans son pays (peine de mort, traitement inhumain ou dégradant, risque pour sa vie en cas de violence aveugle lors de conflits armés), elle peut se voir attribuer une autre forme de protection internationale: la **protection subsidiaire**. Il s'agit d'une protection moins étendue qui donne accès à un droit de séjour limité.

1.5.2. | Des décisions positives qui varient fortement en fonction de l'origine des demandeurs d'asile

Bien que la Syrie, l'Afghanistan et l'Irak aient tous trois connu en 2015 des conflits très violents, le CGRA considère qu'il s'agit de trois contextes bien spécifiques. Les proportions de décisions positives pour les demandeurs d'asile originaires de ces trois pays varient donc assez fortement.

En Syrie, la situation est considérée par le CGRA comme très problématique sur le plan de la sécurité et des droits de l'homme. De ce fait, un grand nombre de Syriens se voit octroyer une protection internationale. En 2015, les décisions en première instance prises par le CGRA ont été largement positives : 98% des décisions ont eu une issue favorable. En termes absolus, cela représente 3.443 reconnaissances du statut de réfugié et 430 octrois de la protection subsidiaire.

Figure 27. Évolution du nombre de décisions annuelles prises par le CGRA (statut de réfugié, protection subsidiaire, refus) et proportion de décisions positives sur base des dossiers, 2008-2015 (Source : CGRA)

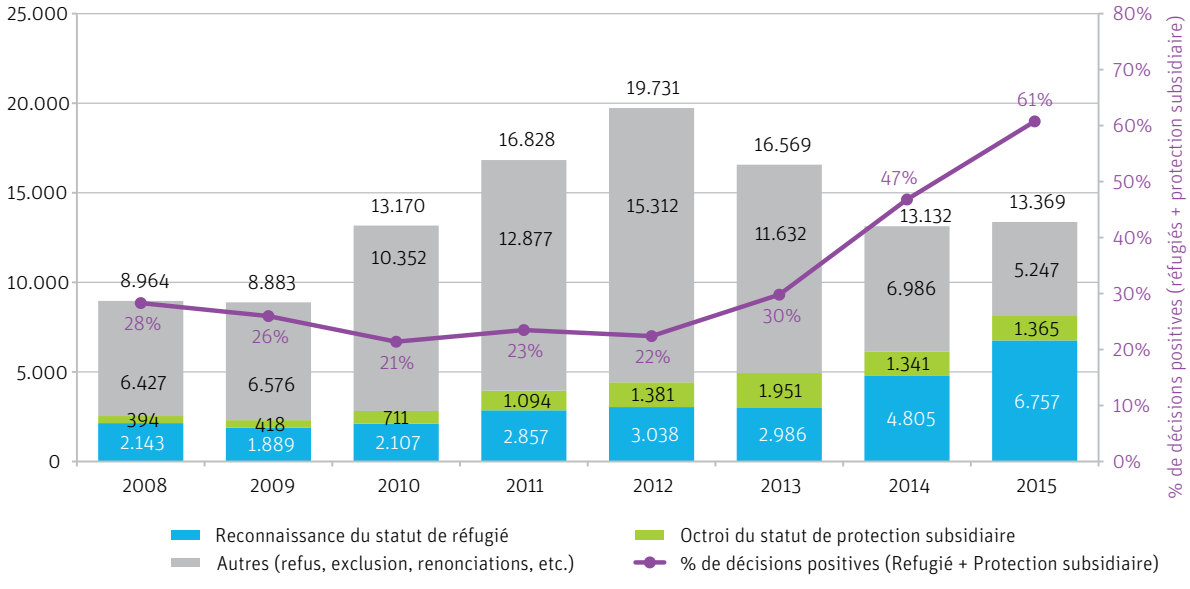
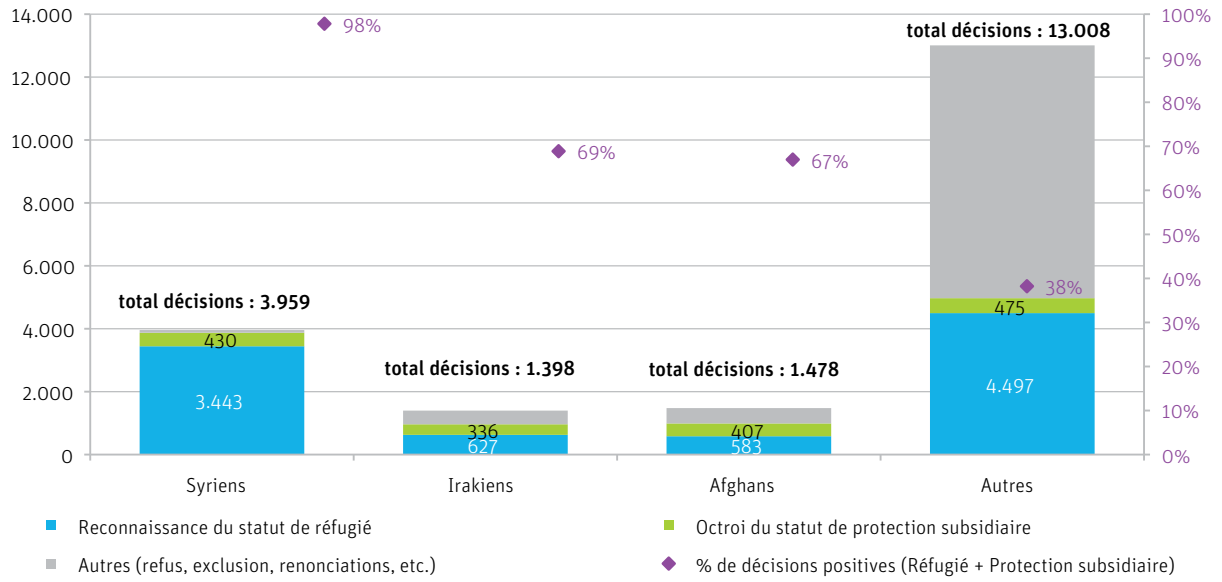


Figure 28. Nombre de décisions prises par le CGRA (statut de réfugié, protection subsidiaire, refus) et proportion de décisions positives pour les Syriens, les Irakiens, les Afghans et les autres nationalités d'origine sur base du nombre de personnes[173], 2015 (Source : CGRA)



En Afghanistan et en Irak, le CGRA estime que, contrairement à la Syrie, « la situation n'est pas de nature telle que toute personne originaire de ces pays puisse prétendre à un statut de protection »[174]. Les proportions de décisions positives sont donc moins élevées que pour les Syriens. En ce qui concerne les Irakiens, malgré le gel des décisions prises pour les demandeurs d'asile en provenance de Bagdad, la proportion de décisions positives reste élevée, puisque le CGRA a accordé un statut de protection dans 69% des situations examinées. Cela concerne 627 reconnaissances du statut de réfugié et 336 octrois du statut de protection subsidiaire. Si le taux de reconnaissance d'une forme de protection internationale pour les Irakiens est bien inférieur à celui des Syriens, il est tout de même élevé, comparé à d'autres nationalités.

Quant aux Afghans, 67% des décisions prises par le CGRA ont donné lieu à l'octroi d'une protection internationale. Cela concerne 583 reconnaissances du statut de réfugié et 407 octrois de la protection subsidiaire.

À côté de ces trois principales nationalités, des demandeurs d'asile originaires d'autres pays se sont également vus octroyer une protection internationale (statut de réfugié ou protection subsidiaire) en 2015. Comptent notamment parmi eux : des Erythréens (648 personnes), des Guinéens (565 personnes) et des Somaliens (539 personnes). Ces trois nationalités affichent également des taux de reconnaissance relativement élevés (91% pour les Erythréens, 55% pour les Guinéens et 79% pour les Somaliens).

L'afflux des demandeurs d'asile au cours de ces derniers mois combiné à un nombre de décisions stable par rapport à l'année 2014 conduit à un arriéré considérable pour le CGRA. Fin 2015, l'instance d'asile estimait avoir une charge de travail d'environ 10.000 dossiers en cours, contre 5.000 début 2015.

173 À partir de janvier 2016, les statistiques publiées par le CGRA ont trait au nombre effectif de *personnes* à la base d'une demande d'asile ou d'une décision en matière d'asile. Dès lors, ces statistiques ne prennent pas seulement en considération les demandeurs d'asile adultes (majeurs) et les mineurs étrangers non accompagnés (MENA), mais aussi les enfants qui accompagnent leur(s) parent(s). Cette méthodologie a été appliquée rétroactivement sur les statistiques de 2015. La Figure 28 est donc réalisée sur base du nombre de *personnes* reconnues ou non. Par contre, la Figure 27 fait état des décisions sur base des *dossiers*, étant donné que les statistiques avant 2015 ne sont pas disponibles sur base des personnes.

174 CGRA, source : www.cgra.be/fr/actualite/statistiques-dasile-bilan-2015.

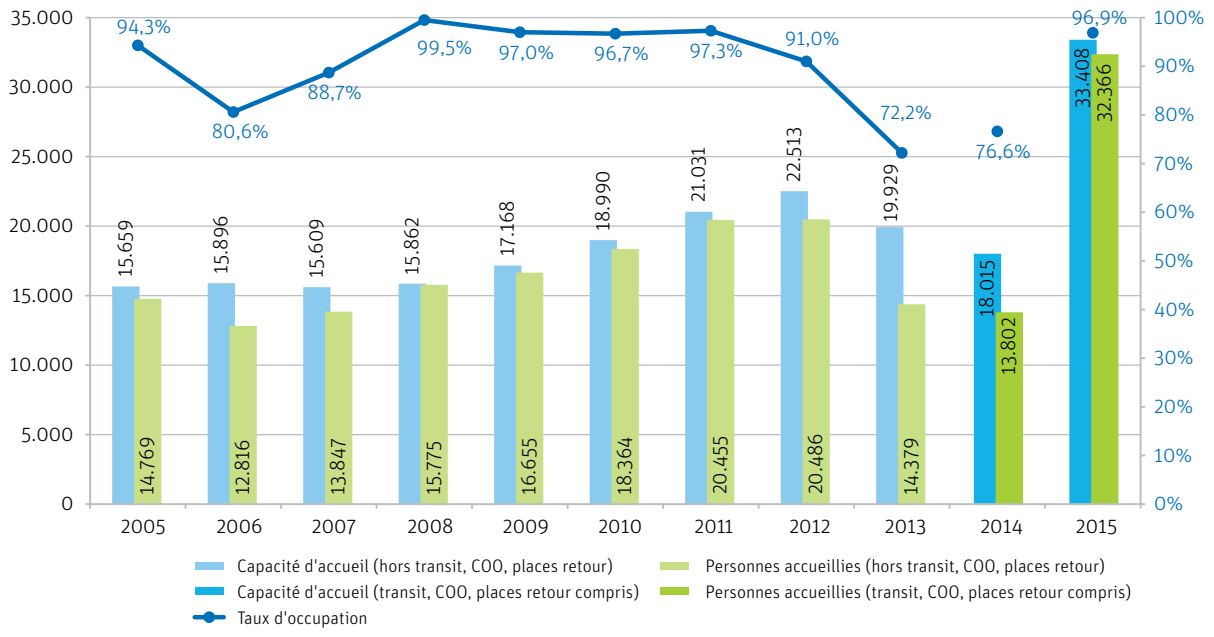
1.6. | Accueil des demandeurs d'asile : un taux d'occupation à nouveau en hausse

L'Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile (Fedasil) gère le réseau d'accueil belge et l'organise en collaboration avec des partenaires comme la Croix-Rouge, les Centres publics d'action sociale (CPAS), des ONG et d'autres organisations partenaires. La loi du 12 janvier 2007 relative à l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers (ci-après : la loi accueil) prévoit que les demandeurs d'asile ont droit à un accueil et à un accompagnement pendant la durée de leur procédure d'asile[175].

La capacité d'accueil pour les demandeurs d'asile peut être mesurée sur base du nombre de places disponibles dans l'ensemble des structures d'accueil et du taux d'occupation des places d'accueil disponibles. Ce taux d'occupation est calculé par Fedasil comme étant le rapport entre le nombre de personnes accueillies sur le nombre de places disponibles à une date donnée (le 31 décembre de chaque année pour les statistiques annuelles).

Entre 2008 et 2012, le réseau d'accueil était surchargé : le taux d'occupation dépassait 90% (Figure 29). Pour faire face à ces nombreuses demandes, de nouvelles places d'accueil (structurelles et d'urgence) ont été créées. En avril 2012, le réseau d'accueil a ainsi atteint une capacité maximale de 24.820 places[177]. Entre octobre 2009 et 2012, Fedasil a néanmoins pris, forcée par les circonstances, 12.350 décisions de non-désignation, ce qui signifie qu'aucune structure d'accueil n'était désignée pour ces personnes. Ces personnes pouvaient en principe adresser leur demande à un CPAS, mais dans la pratique, nombreuses sont celles qui se sont retrouvées à la rue.

Figure 29. Évolution de la capacité et de l'occupation du réseau d'accueil ordinaire, 2005-2015[176]
(Source : Fedasil).



175 Pour plus d'informations, voir : *Rapport annuel Migration 2010*, pp. 54-55.

176 Chiffres au 31 décembre de chaque année, pour la période 2005-2015. Les chiffres 2005-2013 ne tiennent pas compte des places d'accueil d'urgence, de l'accueil en hôtel, des places en centres d'observation et d'orientation et des places ouvertes de retour. Pour 2014 et 2015, nous disposons des chiffres tenant compte de ces places d'accueil.

177 Chambre des Représentants, *Note de politique générale*, 7 novembre 2013, DOC 53 3096/017, p. 3.

En 2012, suite à la baisse du nombre de demandes d'asile et sous l'effet de mesures politiques, telles que l'introduction d'une liste de pays d'origine sûrs et la limitation du droit à l'accueil des personnes qui introduisent des demandes d'asile multiples, le nombre de nouveaux arrivants dans le réseau d'accueil diminue fortement. Ces tendances se maintiennent en 2013 et 2014. En termes d'accueil, le nombre de places diminue, et le taux d'occupation chute également (72% au 31/12/2013 et 78% au 31/12/2014). En 2013, plusieurs centres d'accueil ont ainsi fermé leurs portes (notamment les centre d'urgence d'Houthalen-Helchteren et de Gembloux, tout comme les centres de Dinant et de Stoumont), ainsi que plusieurs structures d'accueil individuelles[178]. En 2014, on assiste à la réduction de plus de 2.500 places de la capacité d'accueil du réseau Fedasil. Des places structurelles ont également été transformées en places « tampon » : des places de réserve qui ne sont pas utilisées mais peuvent être rapidement opérationnelles en cas d'arrivée massive de demandeurs d'asile. La fermeture de places d'accueil s'est poursuivie dans la première moitié de l'année 2015, dans le cadre d'un plan d'économies de Fedasil qui se trouvait en sous-effectif suite à un moratoire sur le recrutement[179]. À partir de l'été 2015 par contre, avec l'afflux important de demandeurs d'asile, le nombre de personnes demandant une place d'accueil affiche à nouveau une hausse importante. Fedasil y répond en créant très rapidement de nouvelles places d'accueil (voir point 2.1.3). Au 31 décembre 2015 : 33.408 places était disponibles, dont 32.366 étaient occupées, soit un taux d'occupation de 97%. Ce chiffre ne reprend pas les 1.000 places du pré-accueil, mis en place par la Croix-Rouge et la Rode Kruis à partir de septembre 2015 (voir point 2.1.4.). En 2016, Fedasil considère que le réseau d'accueil compte environ 16.000 places structurelles et 2.000 « places tampons », le surplus étant constitué de places temporaires.

178 Chambre des Représentants, *Compte rendu intégral de la Commission de l'Intérieur*, 22 octobre 2013, CRIV53 COM834, pp. 39-40.

179 Réponse du secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, Chambre des Représentants *Compte rendu intégral de la Commission de l'Intérieur*, Chambre, 14 juillet 2015, CRIV 54 **COM 225**, p. 4.

2. ÉVOLUTIONS RECENTES

2.1. | Asile et accueil

2.1.1. | La procédure d'enregistrement d'une demande d'asile

Suite à l'afflux important de demandeurs d'asile de l'été 2015, l'Office des étrangers (OE) a été confronté à des difficultés pratiques pour enregistrer toutes les demandes. Pour bien saisir les enjeux, il n'est pas inutile de rappeler en quoi consiste l'enregistrement d'une demande d'asile et quelle est la réglementation applicable, avant de décrire les pratiques administratives observées durant cette période.

La procédure d'enregistrement d'une demande d'asile auprès de l'OE

En principe, l'enregistrement complet d'une (première) demande d'asile à l'OE comporte les phases suivantes :

1. fouille de sécurité de la personne et de ses bagages à son arrivée par le personnel de sécurité de l'OE ;
2. inscription des données d'identité (sur base de documents d'identité ou de ses déclarations) au moyen d'un questionnaire d'identification, par un fonctionnaire de l'OE avec un interprète et prise de photo ;
3. choix de la langue de la procédure d'asile par l'OE ou par le demandeur d'asile (uniquement s'il maitrise suffisamment le français ou le néerlandais sans interprète) ;
4. information du demandeur d'asile par la remise d'une brochure d'information dans une langue qu'il peut comprendre ;
5. prise des empreintes digitales des demandeurs de plus de 14 ans, pour vérifier si un autre État membre de l'UE n'est pas responsable du traitement de la demande d'asile (en application du règlement Dublin) ;
6. radiographie des poumons (test tuberculinique) ;
7. inscription au registre d'attente, fabrication et délivrance du document attestant du dépôt de la demande d'asile reprenant les données d'identité, la date de l'enregistrement de la demande d'asile, la photo et le numéro de dossier de la personne (annexe 26) ;
8. désignation d'une structure d'accueil par le dispatching de Fedasil, situé dans les locaux de l'OE, et remise d'un titre de transport et d'un plan permettant de rejoindre le lieu d'hébergement désigné.

En période « normale », une interview par un fonctionnaire de l'OE avec un interprète (mais sans la présence d'un avocat) a en principe lieu le jour même[180]. Cette interview porte sur le trajet et les raisons qui ont poussé le demandeur d'asile à fuir son pays. Lors de cet entretien, un questionnaire est rempli par le fonctionnaire de l'OE. Il sera par la suite transmis au CGRA[181]. En période de forte affluence, il peut être difficile de réaliser cette interview le jour de l'enregistrement de la demande d'asile. La personne sera, dans ce cas, convoquée pour la réaliser à une date ultérieure.

Les pratiques administratives observées entre août 2015 et mars 2016

À partir du mois d'août 2015, tous les demandeurs d'asile qui se sont présentés à l'OE n'ont pas pu enregistrer leur demande d'asile le jour même. Le secrétaire d'État à l'Asile et la Migration a pris la décision de ne pas enregistrer plus de 250 demandes d'asile par jour[182]. De longues files d'attente se forment devant l'OE chaque matin de plus en plus tôt. Du lundi au vendredi à 8h, la porte de l'OE s'ouvre et une sélection est opérée par les fonctionnaires pour déterminer qui peut être enregistré le jour même. L'OE procède en priorité à l'enregistrement des familles avec enfants et des personnes considérées à première vue comme vulnérables. Les personnes ne pouvant pas être enregistrées le jour même reçoivent une convocation mentionnant la date à laquelle elles peuvent se représenter. Chaque jour ouvrable, l'entrée dans le sas de l'OE où a lieu la fouille (première étape de l'enregistrement) est organisée selon trois catégories de personnes. Peuvent entrer en priorité :

1. les personnes munies d'une convocation à la date du jour (soit pour passer une interview, soit pour se faire enregistrer) ;
2. les personnes considérées a priori comme vulnérables (familles avec enfants mineurs, femmes seules,

180 Art. 6 de l'arrêté royal du 11 juillet 2003 fixant certains éléments de la procédure à suivre par le service de l'Office des étrangers chargé de l'examen des demandes d'asile sur la base de la loi du 15 décembre 1980.
181 Art. 51/10 de la loi sur les étrangers.
182 *Francken is categoriek: « Ik doe niet meer dan 250 asielaanvragen per dag »*, *Het Laatste Nieuws*, 2 septembre 2016, disponible sur : www.hln.be. l. Voir aussi: *Premier Michel wil meer dan 250 asielaanvragen per dag behandelen*, *Het Laatste Nieuws*, 4 septembre 2015, disponible sur: www.hln.be.

MENA, personnes malades ou âgées, personnes handicapées…) ;

3. enfin, si des places sont encore disponibles, l'accès est donné à d'autres personnes (le plus souvent des hommes célibataires isolés).

Lors d'une visite menée à l'OE le 17 septembre 2015, Myria a pu se rendre compte en direct du dynamisme des services de l'OE pour faire face à la situation. Du personnel provenant des centres fermés et des fonctionnaires détachés sur base volontaire d'autres services publics sont venus en renfort et ont été rapidement formés par leurs collègues de l'OE. Des aménagements de locaux ont été mis en place pour améliorer les capacités de traitement des dossiers (notamment l'aménagement d'un nouveau local pour procéder aux interviews avec une salle d'attente spécifique permettant de désengorger l'espace saturé du rez-de-chaussée ainsi qu'un investissement financier important pour l'achat de nouvelles machines à scanner les empreintes digitales). Des efforts remarquables ont été fournis par le personnel qui est parfois venu travailler le week-end pour tenter de réduire au maximum l'arriéré dans le traitement des dossiers. Myria a également pu constater que le quota de 250 demandes d'asile était parfois légèrement dépassé et que ce sont en réalité parfois près de 500 individus[183] qui étaient dans la salle d'attente de l'OE, objectivement surchargée.

Toutefois, en dépit de l'engagement et de la bonne volonté de nombreux fonctionnaires rencontrés, Myria a également constaté le 17 septembre 2015 des points problématiques. Ainsi, la détection des personnes vulnérables et la fourniture d'information dans la file d'attente ne semblent pas réalisées par l'OE mais par les représentants d'ONG, voire parfois par des policiers, présents pour assurer l'ordre public devant le bâtiment et ignorant la complexité de la procédure d'asile. Myria a également constaté le manque d'explications fournies aux personnes sur le déroulement des phases de l'enregistrement : aucun interprète n'est présent dans le sas d'accueil (ceux-ci sont en effet mobilisés pour traduire durant l'inscription des données d'identité et l'interview) et beaucoup de personnes se sentent désorientées. L'absence de distribution de brochures contenant des informations à jour et accessibles sur la procédure d'asile et la procédure « Dublin » renforce ce sentiment.

En novembre et décembre 2015, la situation a été particulièrement critique. Les bureaux de l'OE sont restés fermés le lundi qui a suivi l'alerte terroriste du 21 novembre 2015, provoquant une surcharge encore plus importante les jours suivants. Selon Vluchtelingenwerk Vlaanderen, certaines personnes se sont vu refuser l'accès à l'OE en raison de leur nationalité afghane et d'autres ont reçu une demande orale de se représenter le lendemain sans obtenir de convocation écrite pour pouvoir enregistrer leur demande à une date précise[184]. Le délai pour être reconvoqué s'est considérablement allongé. Les personnes se présentant le 2 décembre et qui n'ont pas pu enregistrer leur demande ont reçu une convocation pour le 18 ou 21 décembre, soit près d'un mois plus tard, les contraignant pour cette période à vivre dans des conditions particulièrement difficiles, voire précaires. Cette situation a été dénoncée par le HCR qui a considéré que le délai légal d'enregistrement était dépassé selon le droit européen[185] (voir ci-dessous). En février 2016, le nombre d'enregistrements a été limité à 60 par jour au niveau de l'OE. Selon la presse, cette limitation a été expressément justifiée par le manque de places dans le réseau d'accueil de Fedasil[186].

En dépit des mesures d'urgence prises par les autorités, les conséquences de l'impossibilité de faire enregistrer leur demande d'asile ont été très dommageables pour les personnes concernées. Celles-ci se retrouvent de la sorte dans une zone de non-droit : impossibilité d'ouvrir formellement leur droit de séjour temporaire (via l'Annexe 26) et d'être protégées contre une arrestation (et éventuellement une détention pour séjour irrégulier) en cas de contrôle d'identité par la police, pas d'accès au droit à l'accueil et dépendance du pré-accueil ou d'initiatives de charité privée (voir-ci-dessous) pour éviter de se retrouver à la rue.

Obligations des autorités concernant l'enregistrement des demandes d'asile

L'enregistrement des demandes d'asile est régi par le droit européen et par la réglementation belge. En droit européen, la directive « procédure » prévoit qu'une demande d'asile doit être enregistrée « au plus tard dans les trois jours ouvrables après la présentation de la demande »[187]. Selon cette même directive, « les États membres peuvent prévoir de porter ce délai à dix jours

183 Si une demande d'asile peut concerner plusieurs personnes, seuls les adultes majeurs sont comptabilisés pour l'accès à l'enregistrement de leur demande. Par exemple, un couple avec cinq enfants était à l'époque dans ce cadre comptabilisé comme deux demandes d'asile.

184 Vluchtelingenwerk Vlaanderen, *Push back in de hoofdstad van Europa*, 21 novembre 2015, disponible sur: www.vluchtelingenwerk.be/nieuws/push-backs-in-de-hoofdstad-van-europa.

185 *VN Vluchtelingenorganisatie waarschuwt « Belgisch asielbeleid in strijd met Europese wetgeving »*, *De Standaard*, 3 décembre 2015.

186 *Maximaal 60 asielaanvragen per dag geregistreerd, bij gebrek aan plaats*, *Knack.be*, 20 février 2016, disponible sur: www.knack.be ; *Aantal asielaanvragen beperkt tot 60 per dag*, *De Morgen*, 20 février 2016.

187 Art. 6, §1 de la directive 2013/32/UE du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (refonte), ci-après : directive procédure.

ouvrables (...) lorsque, en raison du nombre élevé de ressortissants de pays tiers ou d'apatrides qui demandent simultanément une protection internationale, il est dans la pratique très difficile de respecter le délai (de trois jours ouvrables) »[188]. Myria note que la Belgique n'a pas fait usage de cette faculté lors de la transposition de la directive en droit belge puisque ni le délai maximal de trois jours ouvrables ni la prolongation à 10 jours ouvrables ne sont prévus dans la réglementation belge en 2015. La directive « procédure » prévoit quant à elle que les États membre « veillent à ce que les personnes qui ont présenté une demande de protection internationale aient la possibilité concrète de l'introduire dans les meilleurs délais »[189]. Selon le règlement Dublin III, « une demande de protection internationale est réputée introduite à partir du moment où un formulaire présenté par le demandeur ou un procès-verbal dressé par les autorités est parvenu aux autorités compétentes de l'État membre concerné. Dans le cas d'une demande non écrite, le délai entre la déclaration d'intention et l'établissement d'un procès-verbal doit être aussi court que possible »[190].

Selon la réglementation belge, « l'autorité à laquelle l'étranger fait la demande » d'asile, « lui en donne acte par écrit »[191], sous la forme d'une annexe 26[192]. Par conséquent, la remise de l'annexe 26 doit donc avoir lieu immédiatement dès l'introduction de la demande d'asile.

Ni la loi belge ni la loi de l'UE ne permettent de limiter le nombre d'enregistrements de demandeurs d'asile, par exemple en fixant un quota maximal par jour.

Myria constate par ailleurs que ni la loi belge, ni le droit de l'UE ne permettent de limiter le nombre d'enregistrements de demandeurs d'asile, par exemple en fixant un quota maximal par jour. Selon les règles en vigueur, il n'est également pas permis à un État de limiter ou de ralentir l'enregistrement des demandes d'asile en fonction des capacités d'accueil.

188 Art. 6, § 5 de la directive procédure.
189 Art. 6, §2 de la directive procédure.
190 Art. 20, § 2 du Règlement n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride, ci-après : règlement Dublin III. Notons qu'un règlement européen est directement et obligatoirement applicable dans l'ensemble des États membres contrairement aux directives européennes qui, elles, doivent faire l'objet d'une transposition dans le droit national (art. 288 du TFUE).
191 Art. 50 de la loi sur les étrangers.
192 Art. 73 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur les étrangers.

2.1.2. | Le droit à une information claire et compréhensible pour tous les demandeurs d'asile dès l'introduction de la demande

Le « droit de connaitre ses droits » est une garantie importante pour tout citoyen dans un État démocratique. Ce droit est encore plus important lorsqu'il s'agit d'une personne qui vient d'arriver dans un pays qu'elle ne connait pas, après un parcours souvent jalonné d'épreuves dangereuses et éprouvantes. La directive procédure prévoit que les demandeurs d'asile doivent être « informés, dans une langue qu'ils comprennent ou dont il est raisonnable de supposer qu'ils la comprennent, de la procédure à suivre et de leurs droits et obligations au cours de la procédure ainsi que des conséquences que pourrait avoir le non-respect de leurs obligations ou le refus de coopérer avec les autorités ». Ces informations doivent être « communiquées à temps pour leur permettre d'exercer » leurs droits et de se conformer à leurs obligations[193]. La brochure d'information distribuée à l'OE était, lors de la visite de Myria en septembre 2015, un document général d'information sur la procédure d'asile (disponible dans de nombreuses langues) très sommaire et dans lequel des réglementations dépassées étaient évoquées (notamment le règlement Dublin II et non Dublin III applicable depuis janvier 2014[194]).

Le règlement Dublin III oblige les autorités à fournir aux demandeurs d'asile une série d'informations « dès qu'une demande de protection internationale est introduite », notamment sur :

- la possibilité qu'un autre État membre de l'UE soit responsable du traitement de la demande d'asile ;
- la possibilité de fournir pendant l'interview des informations sur la présence de membres de la famille en Belgique ou dans un autre État membre ;
- le droit d'accès et de rectification des données le concernant et du droit de demander que ces données soient rectifiées si elles sont inexactes ou supprimées si elles ont fait l'objet d'un traitement illicite ainsi que des procédures à suivre pour exercer ses droits ;
- la possibilité de contester une décision de transfert vers un autre État membre de l'UE et de demander une suspension de ce transfert[195].

193 Art. 12, a) de la directive procédure.
194 La distribution de cette brochure est prévue par les articles 2 et 3 de l'arrêté royal du 11 juillet 2003 fixant certains éléments de la procédure à suivre par le service de l'OE chargé de l'examen des demandes d'asile sur la base de la loi du 15 décembre 1980. En avril 2016, l'art. 3 se réfère toujours au règlement Dublin II qui n'est plus en vigueur depuis plus de 2 ans.
195 Art. 4 du règlement Dublin III.

Des brochures d'information type ont été conçues dans ce but par la Commission européenne et publiées dès février 2014 (voir ci-dessous pour leur contenu)[196]. Début 2016, ces brochures adaptées au contexte belge n'étaient toujours pas distribuées aux demandeurs d'asile en Belgique[197]. Interrogé à plusieurs reprises en 2014 et 2015 sur ce manquement, l'OE a évoqué des « problèmes techniques », sans autre précision, pour justifier l'absence de distribution de brochures adaptées et à jour[198]. Des informations complètes n'étaient donc pas communiquées aux demandeurs d'asile, alors qu'elles peuvent être déterminantes pour leur procédure. Ceux-ci n'étaient dès lors pas à même de percevoir les véritables enjeux d'une procédure Dublin et les éléments qu'ils pourraient faire valoir dans l'application du règlement (notamment pour faire valoir une demande de traitement de leur demande par la Belgique, même si un autre pays pourrait être considéré comme responsable). Ceci, d'autant que l'assistance d'un avocat n'est pas possible lors de l'interview du demandeur à ce stade de la procédure.

Cette absence d'information complète et à jour est d'autant plus regrettable que des initiatives ont été prises durant cette période pour informer les demandeurs d'asile, mais en ciblant l'information transmise (de manière partielle et partiale) et le public cible. Ceci s'est fait sous la forme de différents courriers et communications (sur les réseaux sociaux) adressés aux (candidats) demandeurs d'asile – ou à certains d'entre eux. L'objectif avoué de ces initiatives est de créer un effet dissuasif à l'introduction d'une demande d'asile dans notre pays.

Tout d'abord, l'administration a distribué, vers la mi-septembre 2015, un document-type d'une page aux seuls Irakiens se trouvant dans la file devant l'OE pour introduire une demande d'asile. Ce courrier mentionnait notamment que s'ils introduisaient une demande d'asile en Belgique, le règlement Dublin III serait appliqué à leur encontre et que la détention pouvait être utilisée dans ce cadre. Ce courrier a un peu plus tard également été distribué aux personnes afghanes tentant d'introduire une demande d'asile et ensuite à tous les personnes présentes dans la file devant l'OE.

Ensuite, un courrier-type daté du 22 septembre 2015 a été envoyé par le secrétaire d'État à l'Asile et la Migration aux seuls demandeurs d'asile irakiens dont la demande avait été enregistrée expliquant (en anglais et arabe) que le traitement des dossiers d'asile des irakiens avait été gelé par les instances d'asile (CGRA) et qu'aucune décision accordant une protection n'était actuellement prise pour les personnes provenant de Bagdad et de sa région. Le document explique aussi que « tous les demandeurs d'asile irakiens qui ont été enregistrés dans le système Eurodac[199] par un autre État membre seront transférés dans cet État membre », sans autre explication concernant le règlement Dublin III.

Enfin, le 21 octobre 2015, une lettre signée par le secrétaire d'État à l'Asile et la Migration a été envoyée à l'ensemble des demandeurs d'asile toutes nationalités confondues[200]. Ce courrier évoque :

- la « longue procédure d'asile » mentionnant des délais allant jusqu'à trois mois pour une interview à l'OE et un an pour être entendu au CGRA ;
- « plus d'autorisation de séjour à durée illimitée » pour les réfugiés reconnus ;
- les « logements collectifs » où les personnes « recevront uniquement le gîte et le couvert, mais pas d'assistance financière » ;
- l' « application systématique de la procédure Dublin » ;
- les « longues procédures » en matière de regroupement familial dont le délai d'examen « peut prendre jusqu'à 9 mois », en précisant que si les documents produits dans cette procédure « font soupçonner une fraude à l'identité et/ou à la nationalité, votre demande de regroupement familial sera refusée et votre statut de réfugié ou de protection subsidiaire sera retiré » ;
- les « décisions négatives contraignantes » : en cas de

196 Voir : les Annexes X et XI du Règlement d'exécution UE n° 118/2014 de la Commission du 30 janvier 2014 modifiant le règlement CE n° 1560/2003 (JOUE, L 39/14, 8 février 2014).

197 Selon l'OE, ces brochures ont été distribuées à partir de janvier 2016 (sans précision sur la date), information reçue lors de la Réunion de contact protection internationale, Myria, 16 février 2016, point 14, disponible sur : www.myria.be.

198 L'OE a été interpellé à plusieurs reprises par des représentants d'ONG sur le sujet lors des réunions de contact du Comité belge d'aide aux réfugiés, partenaire belge du HCR. Le 11 février 2014, l'OE dit attendre la mise à disposition des traductions en 10 langues par la Commission européenne (CBAR, Réunion de contact du 11 février 2014, § 18). Le 10 juin 2014, l'OE communique que la « Commission européenne a prévu des brochures d'information en plusieurs langues (Russe, Dari, Pashtu, etc.). Ces brochures n'ont toutefois pas encore été distribuées parce qu'elles ne sont pas encore prêtes » (réunion du 10 juin 2014, § 19). Ensuite, l'OE précisera que la brochure n'a pas encore pu être publiée en raison de problèmes techniques (Réunion du 10 octobre 2014, § 11). L'OE considère que le règlement Dublin III est respecté (Réunion du 18 novembre 2014, § 21). La situation est inchangée en octobre 2015, en raison de ce « problème technique » que rencontreraient aussi les Pays-Bas (CBAR, Réunion de contact du 20 octobre 2015, § 12). Ces documents sont disponibles sur : www.cbar-bchv.be.

199 Eurodac est la base de données européenne reprenant les empreintes digitales des ressortissants de pays tiers interceptés lors du franchissement de manière irrégulière d'une frontière extérieure de l'Europe ou ayant introduit une demande d'asile dans un des États membres.

200 Ce courrier insiste sur la charge que fait peser l'afflux massif de demandeurs d'asile sur l'État belge et décrit notamment le long délai d'attente pour l'interview sur la demande d'asile, l'accueil réduit à une aide matérielle dans des centres collectifs avec dortoirs, le séjour désormais à durée limitée pour les réfugiés reconnus, le rallongement du délai de traitement des visas de regroupement familial, l'application stricte du règlement Dublin III et la possibilité de retour volontaire avant la clôture de la procédure d'asile.

délivrance d'un ordre de quitter le territoire, « ceux qui refusent d'obtempérer risquent d'être arrêtés et renvoyés de force dans leur pays » en précisant que « le gouvernement belge a décidé d'augmenter drastiquement ses moyens pour organiser des éloignements forcés » et que « la capacité d'accueil dans les centres pour illégaux sera élargie d'un tiers d'ici avril 2016 ».

Certaines informations de cette dernière lettre sont pourtant problématiques car erronées ou incomplètes. D'une part, elles présentent de manière prématurée des règles alors que celles-ci n'ont pas encore été votées par le parlement au moment de leur diffusion et qu'elles ne sont donc pas encore entrées en vigueur. C'est le cas de la limitation du titre de séjour à cinq ans pour les réfugiés reconnus (voir point 2.1.11., ci-dessous) et de l'allongement du délai d'examen pour le regroupement familial. Il s'agit donc, à ce moment-là d'informations sciemment erronées. D'autre part, les informations sur le droit de vivre en famille sont incomplètes et peu nuancées. Il est évidemment important d'attirer l'attention des personnes, dès le début de la procédure, sur les conséquences dommageables d'une fraude. Toutefois, Myria note que l'affirmation du courrier selon laquelle le regroupement familial « sera refusé » et le statut de réfugié ou de protection subsidiaire « sera retiré » sur base de documents qui « font soupçonner une fraude à l'identité ou à la nationalité » est un raccourci erroné pour au moins deux raisons. D'une part, un simple « soupçon » de fraude ne suffit pas à refuser un regroupement familial. Ensuite, une fraude, même avérée, portant sur un élément qui n'a pas contribué à l'octroi du séjour ne peut pas mener au retrait de celui-ci[201].

Alors que l'accord de gouvernement prévoit des « campagnes de dissuasion pour éviter l'arrivée de demandeurs ayant peu ou pas de chance d'être reconnus »[202], Myria constate que les deux pays d'origine principalement ciblés par ces courriers font pourtant l'objet d'un taux de reconnaissance élevé. En effet, en 2015, la proportion de décisions du CGRA octroyant le statut de réfugié ou la protection subsidiaire est de 69% pour les Irakiens et de 67% pour les Afghans (voir plus haut).

Des personnes ont donc reçu une information destinée à les décourager de demander l'asile ou de poursuivre la procédure en Belgique uniquement en fonction de leur nationalité alors que les chiffres montrent qu'une majorité d'entre eux ont une chance réelle d'y obtenir une protection.

Selon plusieurs signalements reçus par Myria, cette campagne a suscité l'incompréhension auprès de certains demandeurs d'asile, choqués d'être incités par les autorités belges à retourner dans leur pays avant même d'avoir été entendus sur leurs besoins de protection. Une personne enseignant les langues dans une structure d'accueil témoigne également du manque de motivation des étudiants pour suivre son cours après avoir reçu ce courrier. Suite à la distribution des lettres du secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, l'Ordre des barreaux francophones et germanophone (avocats.be) a pris l'initiative en novembre 2015 de diffuser une lettre aux demandeurs d'asile les invitant à ne pas se décourager face aux informations transmises par les autorités, considérant que la réalité est bien plus positive et les informant de leurs droits[203].

Le contraste est frappant entre d'une part, l'absence de distribution de l'information pourtant imposée par le droit de l'UE et d'autre part, la diffusion d'informations, largement médiatisées par la presse et les réseaux sociaux, s'inscrivant clairement dans un contexte de campagne de dissuasion. Pour ce faire une idée précise, Myria invite les lecteurs de ce rapport à comparer les brochures d'informations conçues par la Commission européenne, qui auraient dû être distribuées depuis février 2014 avec les courriers effectivement envoyés aux demandeurs d'asile qui contiennent une information partielle et partiale[204].

Myria invite les lecteurs à comparer les brochures d'informations conçues par la Commission européenne avec les courriers envoyés aux demandeurs d'asile.

Comme expliqué, la Commission européenne a conçu trois brochures d'information types reprenant les informations que les États membres doivent transmettre aux demandeurs d'asile[205] :

- une première brochure courte (partie A), qui doit être distribuée à tous les demandeurs d'asile dès l'introduction de leur demande pour les informer en général de la procédure de détermination de l'État

201 Pour pouvoir refuser le séjour pour cette raison, il faut que l'étranger ait « utilisé des informations fausses ou trompeuses ou des documents faux ou falsifiés, ou a(it) recouru à la fraude ou à d'autres moyens illégaux de caractère déterminant, en vue d'obtenir cette autorisation » (art. 10 § 3, art. 11 §1, 4° et art. 13 §2bis de la loi sur les étrangers). Depuis une modification législative adoptée en avril 2016, la fraude ne doit plus être déterminante. Le séjour peut être refusé ou retiré si la fraude a simplement contribué à l'obtention du séjour (voir nouveaux articles 74/20 et 74/21 de la loi sur les étrangers, Chambre, doc. 54, n° 1696/6, 14 avril 2016).

202 « La Belgique continuera également ses campagnes de dissuasion pour éviter l'arrivée de demandeurs ayant peu ou pas de chance d'être reconnus », Accord de gouvernement fédéral du 9 octobre 2014, p. 153.

203 *Demandes d'asile: Avocats.be veut rassurer les candidats réfugiés, RTBF*, 27 novembre 2015, www.rtbf.be

204 Voir : www.myria.be/files/Communique-080316-Myria.pdf.

205 Annexe X du règlement n° 118/2014 de la Commission du 30 janvier 2014 modifiant le règlement (CE) n° 1560/2003 (JOUE, L 39 du 8 février 2014).

responsable de leur demande d'asile et des raisons pour lesquelles leurs empreintes digitales sont prises ;
- une deuxième brochure, plus longue, (partie B) qui n'est distribuée qu'aux demandeurs d'asile qui sont en « procédure Dublin » qui comprend notamment :
  - les raisons pour lesquelles un autre pays Dublin peut être chargé de l'examen de la demande d'asile (présence d'un membre de la famille dans ce pays Dublin, délivrance d'un visa ou d'une autorisation de séjour par un pays Dublin ...) ;
  - l'importance d'informer les autorités le plus rapidement possible de la présence de membres de la famille se trouvant dans un autre pays Dublin ;
  - la possibilité que les autorités belges puissent décider d'examiner la demande ici, même si elles ne sont pas responsables de cet examen selon les critères du règlement de Dublin[206] ;
  - des informations détaillées sur la prise d'empreintes digitales, la possibilité pour les autorités de vérifier les empreintes déjà présentes dans la base Eurodac (demande d'asile ou franchissement d'une frontière) et dans le Système d'information sur les visas (demande de visa), la durée de conservation (10 ans avec effacement automatique en cas d'octroi de protection), les possibilités d'accès et de rectification ;
  - les possibilités de recours contre une décision de transfert Dublin et la possibilité de rester sur le territoire en attendant la décision du juge[207].
- une brochure spécifique à distribuer à tous les mineurs étrangers non-accompagnés qui introduisent une demande d'asile[208].

Ces brochures donnent donc aux États membres un outil contenant les informations complètes, à jour et transparentes qu'ils sont tenus de diffuser auprès des demandeurs d'asile.

Face à l'absence- depuis plus d'un an et demi à l'époque- de la diffusion de ces informations pourtant capitales pour les demandeurs d'asile et interpellé par le risque que ceux-ci ne soient pas à même de faire valoir le respect de leurs droits fondamentaux, Myria a adressé un courrier officiel circonstancié à l'Office des étrangers. Sans réponse de l'administration, Myria a fait part de ses préoccupations au secrétaire d'État belge à l'Asile et à la Migration ainsi qu'au Premier Ministre et à plusieurs membres du gouvernement, sans obtenir d'aucun d'eux une réponse sur le fond.

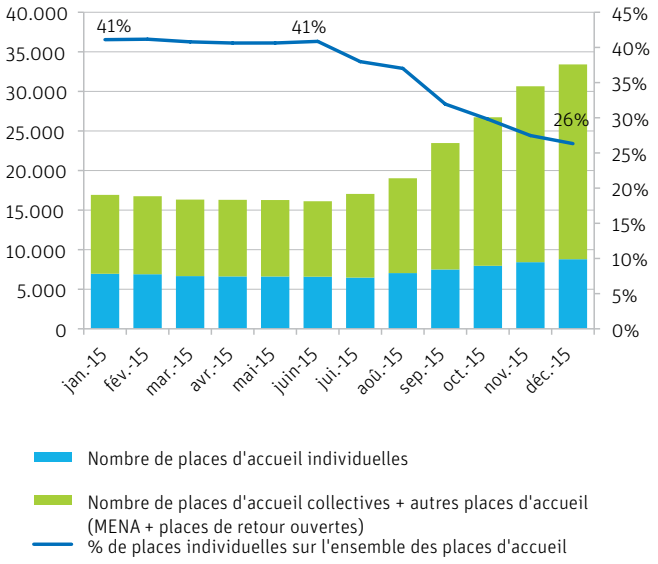
C'est la raison pour laquelle Myria a été contraint de déposer une plainte auprès de la Commission européenne pour l'informer de la violation par la Belgique de certaines dispositions du règlement Dublin III[209]. La plainte porte non seulement sur le droit à l'information des demandeurs d'asile mais aussi sur la détention et le droit au recours effectif. Selon le règlement Dublin III, la privation de liberté n'est possible qu'en cas de « risque non négligeable de fuite (...), sur la base d'une évaluation individuelle » et « uniquement (...)si d'autres mesures moins coercitives ne peuvent être effectivement appliquées »[210]. Ces conditions n'ont pas été intégrées dans la loi belge. Le risque de détention disproportionnée n'est donc pas adéquatement écarté. En application du droit au recours effectif, une personne qui craint des traitements dégradants en cas de transfert vers un autre pays Dublin doit pouvoir introduire un recours et rester en Belgique en bénéficiant de l'accueil tant qu'un juge n'a pas statué sur ce recours[211]. Actuellement, ces personnes se retrouvent à la rue et sont éloignables même lorsqu'un recours a été introduit, ce qui est contraire au droit européen. Au moment de la rédaction de ce rapport, cette plainte fait encore l'objet d'une analyse par la Commission européenne.

En avril 2016, Myria a pris connaissance du contenu d'une brochure d'information distribuée depuis peu par l'OE qui reproduit la « partie B » de la brochure prévue par la Commission européenne, en ajoutant des informations sur le contexte belge (notamment sur les délais de recours au CCE)[212]. Myria se réjouit de cette avancée. Toutefois, Myria insiste sur l'importance (et l'obligation des autorités) d'informer tous les demandeurs d'asile sur la procédure Dublin dès l'introduction de leur demande d'asile (« partie A » de la brochure de la Commission européenne), ainsi que sur l'importance cruciale d'une information accessible adaptée aux mineurs (« partie C » de cette même brochure »). Ces deux publics doivent en effet également être dument informés pour pouvoir faire valoir l'ensemble de leurs droits.

206 Annexe X du règlement n° 118/2014 de la Commission du 30 janvier 2014 modifiant le règlement (CE) n° 1560/2003.
207 Ibid.
208 Annexe XI du règlement n° 118/2014 de la Commission du 30 janvier 2014 modifiant le règlement (CE) n° 1560/2003.
209 Voir à ce sujet le communiqué de presse de Myria, « La Belgique ne respecte pas pleinement le droit à l'information des demandeurs d'asile », 8 mars 2016, www.myria.be (rubrique « presse »).
210 Art. 28 du règlement Dublin III.
211 Ceci découle notamment de l'art. 27 du règlement Dublin III et de l'art. 3 de la Cour eur. D.H. (voir Cour eur. D.H., *V.M. et autres c. Belgique*, 7 juillet 2015).
212 Brochure « Je suis sous procédure Dublin – qu'est-ce que ça signifie ? ». Cette brochure porte les logos de la Commission européenne et des trois instances d'asile belges (OE, CGRA et CCE) et, curieusement, un copyright « Union européenne 2014 », probablement en référence à l'année de publication du modèle dans le Journal Officel de l'UE (JOUE, L 39 du 8 février 2014).

2.1.3. | Création de nouvelles places d'accueil en un temps record

Figure 30. Nombre de places d'accueil individuelles, collectives et autres et proportion des places d'accueil individuelles, janvier 2015 – décembre 2015 (Source : Fedasil)



Après avoir fermé des places d'accueil pendant la première moitié de l'année 2015[213], on a assisté à une véritable course à l'ouverture de nouvelles places d'accueil pour faire face à la demande à partir du mois de juillet 2015. Entre juin et décembre 2015, on est passé de 16.119 à 33.408 places d'accueil dans réseau et la progression s'est poursuivie début 2016. D'un point de vue quantitatif, il s'agit de l'augmentation de capacité la plus importante que le secteur de l'accueil ait connu en Belgique. Myria ne peut que saluer le volontarisme et le dynamisme du gouvernement, des autorités, de Fedasil et de ses partenaires, et des centaines de leurs collaborateurs, pour parvenir à ce résultat. Toutefois, dans ce contexte, la prise en charge des personnes vulnérables reste un point d'attention (voir point 2.1.8. plus bas). Enfin, Myria regrette que l'accueil en centre collectif constitue la solution privilégiée par les autorités alors que l'accueil en logement individuel est plus respectueux de la vie familiale et facilite l'intégration. En outre, l'accueil individuel coûte moins cher que les structures collectives qui nécessitent un encadrement plus important[214].

2.1.4. | L'accueil des personnes en attente de l'enregistrement de leur demande d'asile

De nombreuses personnes à la rue

Suite à l'afflux de demandes d'asile à partir de l'été 2015 et à la décision des autorités de limiter le nombre d'enregistrements à 250 demandes par jour, beaucoup de personnes n'ont pas eu accès au dispatching de Fedasil pour se voir attribuer une structure d'accueil. Se retrouvant à la rue, ces personnes n'ayant pas pu faire enregistrer leur demande et à qui le droit à l'accueil n'est dès lors pas reconnu par les autorités se sont installées au Parc Maximilien, face à l'OE. Elles y ont bénéficié, dans un premier temps de l'aide de citoyens solidaires et d'ONG et, ensuite, d'acteurs institutionnels comme la Ville de Bruxelles (notamment à travers le Samu social) et le Barreau de Bruxelles qui y a organisé des permanences juridiques. La « Plateforme citoyenne » constituée début septembre pour organiser cette aide a reçu des propositions de centaines de familles disposées à héberger temporairement et gratuitement un demandeur d'asile ou une famille. Mi-septembre, on comptait environ 800 personnes dans le Parc Maximilien dont un petit groupe de sans-papiers n'ayant probablement pas l'intention d'introduire une nouvelle demande d'asile.

La mise en place d'un « pré-accueil »

Face au nombre important de personnes contraintes de vivre dans la rue ou dans le parc Maximilien dans des conditions précaires, les autorités ont, le 7 septembre 2015, mis en place un « pré-accueil ». Géré initialement par la Croix-Rouge, une structure d'hébergement d'urgence est mise en place dans le bâtiment du WTC III, à proximité de l'OE. Au départ prévue pour 300 personnes et uniquement accessible la nuit, l'accessibilité et l'encadrement du lieu, ainsi que la capacité, portée à 500 puis à 1000 personnes,

213 En date du 14 juillet 2015, il était encore question de fermer certains centres d'accueil ou de convertir des places d'accueil effectives en places tampons (Ch. repr., *Compte-rendu intégral de la Commission de l'Intérieur*, 14 juillet 2015, CRIV 54 COM 225, pp. 3-6).

214 Le prix moyen d'une journée d'accueil par personne en centre Fedasil était de 49,82 euros en 2012 alors que ce montant était de 35,40 euros pour un accueil en logement individuel géré par le Ciré et Vluchtelingenwerk Vlaanderen en 2013 (Ch. repr., *Questions et réponses écrites*, QRVA 53 121, 15 juillet 2013,pp. 236-238).

ont progressivement été renforcés par la participation de la Rode Kruis au projet (500 places gérées par la Croix Rouge et 500 par la Rode Kruis). Selon les conditions fixées entre le secrétaire d'État à l'Asile et la Migration et les opérateurs, seules les personnes ayant reçu une convocation de l'OE pour faire enregistrer leur (première) demande d'asile peuvent avoir accès au pré-accueil. Les personnes qui souhaitent introduire une demande d'asile multiple (et qui reçoivent une convocation mentionnant « No » en très grands caractères) en sont exclues[215]. En pratique, certaines personnes sans convocation sont parfois admises, par exemple, les personnes qui se présentent après la clôture de la distribution des convocations à l'OE (vers 9h30 environ) ou lorsqu'elles arrivent un vendredi (3 nuits d'attente avant l'ouverture de l'OE). Sur place, les personnes bénéficient d'un hébergement en chambres collectives et d'un accompagnement médical (deux infirmières qui renvoient les personnes vers les hôpitaux bruxellois si nécessaire). Le personnel veille à ce que les personnes convoquées le lendemain à l'OE soient prêtes pour se rendre à leur convocation. Il s'agit également d'aider les personnes qui n'ont plus la même notion du temps à se réadapter à un horaire de jour normal, après avoir dû vivre surtout la nuit lors de leur périple migratoire (leurs déplacements se déroulent, en effet, surtout la nuit, et on constate un phénomène similaire au décalage horaire).

Saturation du pré-accueil et nouvel appel à la charité privée

Comme le montrent les chiffres (voir plus haut), Fedasil et ses partenaires n'ont pas ménagé leurs efforts pour créer de nouvelles places d'accueil puisque la capacité a été doublée en l'espace de quelques mois. Toutefois, vu l'afflux important des mois d'automne, ce volontarisme et la mise en place du pré-accueil n'ont pas permis d'héberger toutes les personnes en attente de l'enregistrement de leur demande d'asile. D'après les chiffres de la Croix-Rouge, le pré-accueil a été saturé pendant une vingtaine de jours en novembre et décembre 2015. Pendant cette période, toutes les personnes munies d'une convocation de l'OE n'ont pas pu accéder au pré-accueil. La priorité a donc été donnée aux personnes qui étaient convoquées à l'OE à la date la plus rapprochée (par exemple, le lendemain, permettant ainsi de libérer la place pour le surlendemain). Ce critère objectif (la proximité de la date de convocation) était expliqué aux personnes dans la file et permettait d'éviter tout reproche de discrimination sur base de la nationalité. En raison de la saturation du pré-accueil, la Croix-Rouge a dû faire appel à la charité privée (citoyens volontaires, églises, hôtels, asbl, salles de sport, qui ont proposé d'héberger des personnes), rebaptisée « système H + » (pour « humanitaire + » ou « hospitalité + »). Malheureusement, tous les personnes concernées n'étaient pas informées de cette possibilité. En effet, toute référence au pré-accueil a été supprimée de la convocation distribuée par l'OE pendant que celui-ci était saturé[216]. Ces personnes se sont retrouvées dépourvues de toute information sur les possibilités d'hébergement.

Tableau 10. Nombre de personnes accueillies et durée de séjour en pré-accueil

(Source : Croix-Rouge)

	Septembre	Octobre	Novembre	Décembre	Total
Personnes accueillies	2.250	3.307	1.961	1.767	**9.285**
Nuitées	6.883	7.302	14.999	13.277	**42.461**
Durée moyenne de séjour	N/A	2 nuits	8 nuits	8 nuits	

Quand commence le droit à l'accueil et à quelles conditions peut-on prévoir un « accueil d'urgence » selon la loi ?

Toute personne qui demande l'asile en Belgique a en principe droit à un accueil qui doit lui permettre de vivre dignement pendant la durée de traitement de sa demande d'asile. Ce droit est garanti « dès l'introduction de la demande d'asile »[217]. Les autorités semblent considérer que le droit à l'accueil n'existe qu'à partir du moment où la demande a été enregistrée par l'OE et que la personne dispose d'une annexe 26 prouvant l'enregistrement officiel et complet de cette demande. Or, les autorités ont décidé de limiter à 250 (et par la suite à 60) le nombre de demandes d'asile enregistrées chaque jour. De nombreuses personnes se sont trouvées dans l'impossibilité absolue de faire enregistrer leur demande et donc d'obtenir ce document, parfois pendant plusieurs semaines. Cette pratique aboutit à dénier tout droit à l'accueil à des personnes qui n'ont aucune responsabilité dans le fait que leur demande d'asile n'ait pas été enregistrée. Dans ce schéma et pour ces personnes, la mise à disposition d'un

215 Ces informations proviennent d'une visite de Myria au pré-accueil de la Croix-Rouge (WTCIII) le 16 mars 2016.

216 Ch. repr., *Compte rendu intégral, Commission de l'Intérieur*, CRIV 54 COM 312, 19 janvier 2016, p. 29.

217 Art. 6 de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, ci-après : la loi accueil.

pré-accueil ne relève pas de la compétence de l'OE, ni de celle de Fedasil et la loi accueil n'y est pas applicable[218]. Le pré-accueil serait donc une sorte de faveur accordée par les autorités aux personnes qui n'auraient droit à rien en attendant que ces mêmes autorités soient en mesure d'enregistrer leur demande d'asile.

Myria considère que cette pratique est très contestable. En effet, comme on l'a vu, le droit européen oblige l'OE à enregistrer rapidement une demande d'asile (au plus tard dans les 10 jours ouvrables en cas d'afflux massif) alors que la réglementation belge oblige l'OE à délivrer une annexe 26 à toute personne qui dépose une demande d'asile sans prévoir aucun délai permettant de reporter cette délivrance[219]. Si une personne se présente pour introduire sa demande d'asile et que l'introduction officielle de cette demande est rendue impossible par la décision même des autorités chargées de l'enregistrer, on ne devrait pas dénier la qualité de « demandeur d'asile » à cette personne. S'il s'avère impossible de procéder à l'enregistrement complet de toutes les demandes d'asile le jour même, l'OE devrait au moins délivrer un document à toutes les personnes qui se sont présentées en vue de faire acter leur demande. Ce document, par exemple une convocation, devrait suffire pour prouver la qualité de demandeur d'asile et pour obtenir le droit à l'accueil.

C'est en quelque sorte ce qu'a déterminé la Cour du travail de Bruxelles. Selon les juges, une personne qui s'est présentée à l'OE mais qui n'a pas pu enregistrer sa demande (la réception d'une convocation en atteste), peut prouver sa qualité de demandeur d'asile en envoyant un formulaire par fax à l'OE[220]. Elle doit donc être considérée comme ayant introduit une demande d'asile dès l'envoi de ce document. Dès ce moment, un demandeur d'asile a droit à obtenir une place dans une structure d'accueil, en vertu de la loi accueil, adaptée à ses besoins, dans un centre collectif ou un logement individuel.

La loi[221] prévoit par ailleurs que dans des conditions bien spécifiques, la personne à qui le droit à l'accueil est reconnu peut se voir attribuer une « place d'accueil d'urgence ». Ces conditions (cumulatives) sont :

1. « les capacités de logement normalement disponibles sont temporairement épuisées » ;
2. la place d'urgence fournit « toute l'assistance nécessaire, et notamment la nourriture, le logement, l'accès aux facilités sanitaires et l'accompagnement médical » ;
3. le séjour ne peut pas dépasser 10 jours (calendrier).

Depuis l'été 2015, d'autres États membres ont été confrontés à des difficultés d'enregistrement des demandes d'asile. En Allemagne par exemple, les personnes sont d'abord pré-enregistrées et reçoivent une simple confirmation de l'introduction de leur demande d'asile (un document appelé *BÜMA*) avant l'enregistrement complet qui se fait attendre pendant plusieurs mois (et qui donne lieu à la délivrance d'un document appelé *Aufenthaltsgestattung*). Selon le site asylumineurope.org, il ne fait aucun doute que les personnes se trouvant dans la phase de pré-enregistrement ont les mêmes droits à l'accueil que les demandeurs d'asile dûment enregistrés[222].

Autrement dit, une personne qui a introduit une demande d'asile qui n'a pas encore été enregistrée, devrait avoir droit à une place d'accueil normale, fournie par Fedasil, et doit bénéficier de tous les services et soutiens prévus par la loi (aide juridique, médicale, psychologique, travailleur social de référence, accès à des formations…). Ce n'est que, uniquement si toutes les places « normales » sont occupées, qu'un accueil d'urgence peut se limiter à ses besoins fondamentaux avec un « accompagnement social limité ». Cet accueil doit être fourni sous la responsabilité de Fedasil ou d'un partenaire.

2.1.5. | Vers un système de pré-enregistrement des demandes d'asile en cas d'afflux important ?

Le nombre de demandes d'asile a fortement baissé en janvier et février 2016. Depuis la semaine du 7 mars 2016, l'OE a mis en place un nouveau système de pré-enregistrement des demandes d'asile. Dès leur arrivée dans les bureaux de l'OE pour faire enregistrer leur

218 CBAR, *Compte-rendu de la réunion de contact du 17 novembre 2015*, point 8, disponible sur : www.cbar-bchv.be.

219 Art. 50, al. 2 de la loi sur les étrangers : « (L'autorité) à laquelle l'étranger fait la (demande) visée au premier alinéa, lui en donne acte par écrit et la porte à la connaissance du (Ministre) ou de son délégué, qui en informe immédiatement la Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides » ; art. 73 de l'AR du 8 octobre 1981 sur les étrangers : « Les autorités désignées à l'article 71.2, § 2, remettent à l›étranger qui est entré dans le Royaume sans être porteur des documents requis et qui (introduit une demande d›asile), (…) un document conforme au modèle figurant à l'annexe 26 ou, s'il a introduit une demande d'asile subséquente au sens de l'article 51/8 de la loi, un document conforme au modèle figurant à l'annexe 26quinquies ».

220 C.T. Bruxelles, 7 décembre 2015 (R.G. n° 2015/KB/5), qui se réfère à la directive européenne 2013/33/UE du 26 juin 2013 « établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale » (ci-après : directive accueil).

221 Art. 18 de la loi accueil.

222 www.asylumineurope.org/reports/country/germany/reception-conditions/access-forms-reception-conditions/criteria-restrictions.

demande d'asile, les personnes doivent déclarer leur identité, donner leurs empreintes digitales et se faire photographier. Elles reçoivent alors un document reprenant les données d'identité, la photo, un numéro d'identification ainsi qu'un code barre. Le document contient le passage suivant : « Vous n'avez pas encore introduit votre demande d'asile en Belgique. Vous serez convoqué à une date ultérieure pour l'introduction de votre demande d'asile. Vous devrez alors vous présenter ici à 8h avec cette lettre, toutes vos pièces d'identité, passeport, titre de voyage, titre de séjour étranger et autres documents. La date pour l'introduction de votre demande d'asile sera annoncée en affichant votre numéro (…) à l'Office des étrangers, au pré-accueil WTC III et pourra aussi être consultée sur le site web https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/FR/Asylum/Convocation.pdf. Chaque jour ouvrable à 16h00, les numéros qui doivent se présenter le prochain jour ouvrable seront annoncés ».

Ce document permet en principe à la personne d'accéder au pré-accueil. Au moment où elle reçoit ce document, la personne ne connait donc pas la date à laquelle elle sera convoquée. Il faut qu'elle consulte chaque jour le site internet de l'OE (accessible depuis la page d'accueil de l'OE sous la rubrique « convocation asile ») ou la liste affichée dans le hall du pré-accueil ou devant l'OE, pour savoir si elle est convoquée pour le lendemain à 8 h. Au moment où ces lignes sont écrites, le système du pré-enregistrement est en phase de test et est, selon Myria, problématique à plusieurs niveaux. Tout d'abord, l'information communiquée exclusivement par internet et affichage pose des problèmes d'accessibilité pour les demandeurs d'asile dont on ne peut pas raisonnablement supposer qu'ils aient un accès aisé et quotidien à Internet. Une personne qui ne se présente pas à la date de convocation par manque d'information devra à nouveau attendre son tour (pour une durée indéterminée). Ensuite, selon Myria, le système souffre actuellement d'un manque de transparence. Le nouveau mécanisme crée une sorte d'antichambre avant l'enregistrement officiel, juridique et statistique, de la demande d'asile. Sur l'ensemble des personnes identifiées et pré-enregistrées, combien introduisent finalement une demande d'asile ? Quel est le délai moyen entre le pré-enregistrement et l'introduction de la demande ? Certains profils sont-ils convoqués en priorité ? Il est encore trop tôt pour répondre à ces questions qui devront faire l'objet d'une évaluation plus approfondie à l'avenir. A ce stade, Myria note qu'au mois de mars 2016, l'OE a enregistré 1.374 personnes ayant demandé l'asile[223]. Si l'on tient compte du nombre de jours ouvrables du mois de mars (23), ce chiffre représente, à 6 personnes près, la limite maximale de 60 personnes par jour fixée par les autorités. Enfin, en pratique, il ne permet toujours pas aux personnes d'ouvrir formellement leur droit à l'accueil au sens de la loi du 12 janvier 2007.

Pour Myria, la mise en place d'un système de pré-enregistrement des demandeurs d'asile pourrait constituer un outil adéquat aux conditions suivantes :

- il ne doit être utilisé qu'à titre subsidiaire uniquement lorsqu'il est matériellement impossible de procéder à l'enregistrement normal d'une demande d'asile à cause du nombre élevé de demandeurs se présentant le même jour ;
- il doit donner immédiatement accès à une structure d'accueil adapté où la personne peut bénéficier des droits prévus par la loi accueil, ou éventuellement à un « accueil d'urgence » dans le conditions prévues pour celui-ci (notamment si toutes les places du réseau d'accueil sont occupées) ;
- il doit s'accompagner d'un système de détection efficace et professionnelle des profils vulnérables par les autorités (en lieu et place d'une sélection dans l'urgence, dans la file, improvisée par des bénévoles ou de policiers qui ne sont pas formés à cette tâche) ;
- il doit considérer qu'une personne est demandeur d'asile dès qu'elle émet l'intention de demander une protection internationale en Belgique ;
- il doit s'accompagner d'une information complète des personnes sur la procédure d'asile y compris la procédure Dublin, notamment par la distribution des brochures dans une langue compréhensible par la personne.

2.1.6. | Le droit à l'accueil des personnes introduisant une demande d'asile multiple

La loi permet à Fedasil, « au moyen d'une décision individuelle motivée », de ne pas désigner de structure d'accueil aux personnes qui introduisent une demande d'asile multiple (à partir de la 2ème demande) et de limiter son intervention au remboursement des frais médicaux[224]. L'objectif de cette mesure est de viser les demandeurs d'asile « qui abusent, de manière manifeste, de la procédure d'asile en introduisant plus de deux demandes d'asile successives, dans le but unique de conserver leur droit à l'accueil »[225].

223 CGRA, *Statistiques d'asile. Rapport mensuel,* mars 2016 , p. 4, disponible sur : www.cgra.be.

224 Art. 4, al. 1er de la loi accueil.

225 Ch. repr., *Doc. parl.,* 2009-2010, DOC 52-2299/001, pp. 83-84.

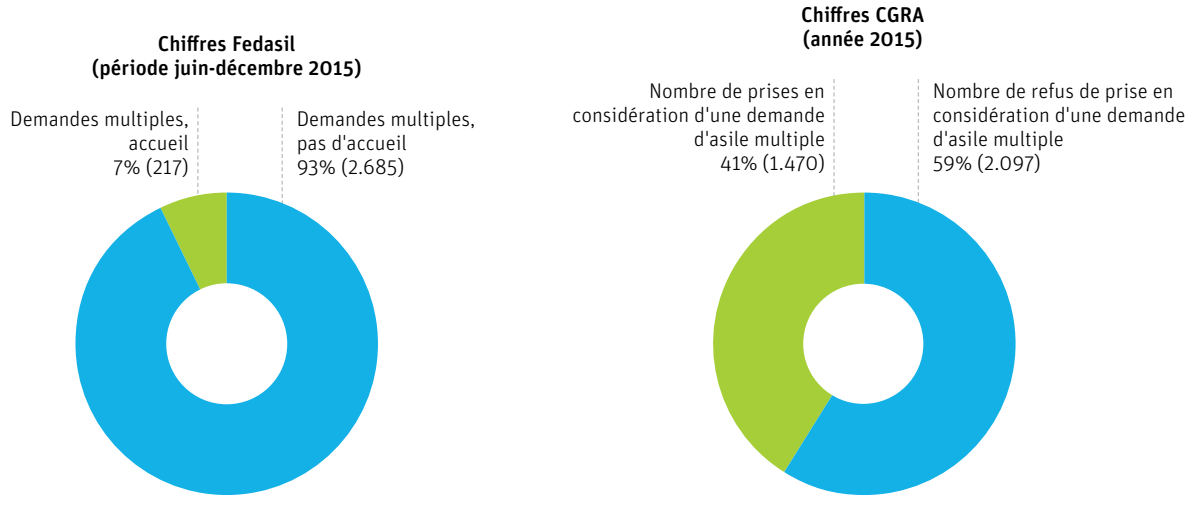
La Cour constitutionnelle avait, en 2011, validé le principe de cette exclusion de l'hébergement parce qu'elle poursuivait l'objectif de « briser le 'mécanisme de carrousel' des demandes d'asile successives introduites dans le seul but de prolonger le séjour dans un centre d'accueil » et en indiquant qu'il « reviendra aux autorités chargées de l'application de cette disposition d'organiser les concertations nécessaires afin que le droit à l'accueil des demandeurs d'asile introduisant des demandes successives soit examiné en connaissance de cause »[226]. Selon Myria, ce raisonnement vaut également pour le pré-accueil, qui devrait être considéré comme un droit à l'accueil d'urgence et non comme une simple faveur.

L'exclusion[227] (quasi-) systématique des demandeurs d'asile multiples du pré-accueil ou de l'accueil est donc contraire à la loi. Dans le cadre des signalements qu'il reçoit, Myria constate régulièrement que les décisions de Fedasil qui excluent les personnes ne sont pas toujours individuellement motivées et ne se fondent pas sur des abus des personnes en question. Des chiffres concernant la période de juin à décembre 2015 (les seuls disponibles à présent), il apparait que l'immense majorité des personnes introduisant une demande d'asile multiple sont privées d'hébergement. En effet, seules 7% d'entre elles maintiennent leur droit à l'accueil. Or, il ressort des chiffres du CGRA que plus de 40% des demandes multiples sont prises en considération en 2015.

Même si la personne retrouve son droit à une aide matérielle complète après la prise en considération, elle aura été mise à la rue pendant la période comprise entre l'introduction de la demande multiple et la décision du CGRA[228]. Myria recommande que la loi soit complétée pour ne permettre la limitation de l'accueil qu'aux demandeurs multiples qui introduisent une nouvelle demande « dans le but unique de conserver leur droit à l'accueil ».

Par ailleurs, l'année 2015 a mis en lumière le caractère trop vague de la définition de la demande multiple. La loi sur les étrangers évoque une « demande d'asile subséquente »[229] et ne fait aucune distinction entre une demande introduite juste après le refus d'une demande précédente et celle introduite des années plus tard après un retour dans le pays d'origine. Tant la Cour de cassation[230] que le tribunal du travail de Gand[231] considèrent qu'une demande d'asile introduite après un retour dans son pays d'origine ne doit pas être considérée comme une demande multiple. Myria recommande d'insérer cette précision dans la loi pour éviter de traiter de manière identique des personnes se trouvant dans des situations fondamentalement différentes.

Figure 31. Statistiques d'asile (Sources : Fedasil; CGRA, rapport mensuel, décembre 2015, 7 janvier 2016, p. 13)



226 Cour constitutionnelle, arrêt n° 135/2001 du 27 juillet 2011, point B.7.1 à B.10 (spéc. B.9.4.).

227 Il s'agit ici d'une exclusion au sens commun, mesure visée à l'article 4 de la loi accueil, à ne pas confondre avec la sanction disciplinaire d'exclusion de l'accueil visée à l'article 45 de cette même loi.

228 Le CGRA doit prendre cette décision dans les 8 jours ouvrables mais ce délai commence à courir à partir de la réception du dossier envoyé par l'OE et son dépassement n'est pas sanctionné (art. 57/6/2, al. 2 de la loi sur les étrangers).

229 Art. 51/8 de la loi sur les étrangers.

230 Cour de Cassation, arrêt n° P.13.2061.N du 21 janvier 2014.

231 Trib. trav. Gand, Ordonnance du 1er octobre 2015, n° 15/6/K. Voir également: AGENTSCHAP I-I, *Tweede asielaanvraag na terugkeer uit land van herkomst is nieuwe asielaanvraag*, 21 octobre 2015, disponible sur: www.kruispuntmi.be/nieuws.

2.1.7. | L'accueil des personnes en procédure « Dublin » : la Cour européenne des droits de l'homme condamne la Belgique

Le 7 juillet 2015, la Cour européenne des droits de l'homme a condamné la Belgique pour ne pas avoir fourni d'accueil pendant quatre semaines à une famille serbe d'origine rom qui avait reçu une décision de transfert « Dublin » vers la France. Dans ce cas, la vulnérabilité et l'exigence d'une protection spéciale résultait de la présence d'enfants en bas âge, dont un nourrisson, et d'une enfant handicapée. Selon la Cour, les autorités ont manqué à leur obligation de ne pas les exposer à un traitement dégradant durant quatre semaines (ils ont passé neuf jours sur une place publique, puis, après deux nuits en centre de transit, trois semaines dans une gare). Par contre, la Cour considère que la Belgique n'est pas responsable du décès de leur fille handicapée, qui a eu lieu peu de temps après leur retour en Serbie parce que le lien de causalité entre l'absence d'accueil en Belgique et le décès en Serbie n'est pas établi. La Cour considère également que cette famille n'a pas pu bénéficier d'un recours effectif[232] . Cette affaire[233] sera rejugée par la grande chambre de la Cour européenne des droits de l' homme à la demande de la Belgique. Pour Myria, le droit au recours effectif est d'une importance primordiale, raison pour laquelle il a été évoqué dans une plainte introduite auprès de la Commission européenne concernant le règlement Dublin III (voir point 2.1.2.).

2.1.8. | Renforcer la détection et l'accompagnement spécifique des demandeurs d'asile vulnérables

L'ouverture de nombreuses nouvelles places a nécessité l'engagement de nombreux collaborateurs, et notamment des partenaires privés, dont certains n'ont que peu ou pas d'expérience dans le secteur de l'asile. Vu qu'une très grande majorité des demandeurs d'asile proviennent de pays en guerre (fin janvier 2016, 70% du public accueilli provient de Syrie, d'Irak, d'Afghanistan ou de Somalie[234]), les victimes de torture ou de traumatisme sont évidemment nombreuses et nécessitent un suivi spécifique. Pour Myria, il est donc primordial que, parallèlement à l'investissement dans les infrastructures, les autorités investissent aussi dans la formation du personnel et l'accompagnement médical et psychologique des demandeurs d'asile. Il est nécessaire que des contrôles soient menés pour vérifier que chaque demandeur d'asile, dans chaque structure d'accueil puisse avoir accès à un accompagnement adapté à ses besoins. Ces contrôles doivent être menés dans toutes les structures d'accueil, avec une attention accrue pour les nouveaux acteurs qui n'ont pas d'expérience du secteur. Pour ces derniers, Fedasil réalise une visite des lieux avant l'attribution du marché, puis avant l'ouverture de la structure d'accueil et effectue ensuite une ou plusieurs vérifications après l'ouverture[235]. Selon Myria la détection des personnes vulnérables dès l'introduction de leur demande d'asile et le suivi de leurs besoins spécifiques méritent une attention accrue de tous les acteurs de l'asile et de l'accueil. Il s'agit d'ailleurs d'une obligation européenne fixée par la directive accueil[236].

La détection des personnes vulnérables dès l'introduction de leur demande d'asile et le suivi de leurs besoins spécifiques méritent une attention accrue de tous les acteurs de l'asile et de l'accueil.

2.1.9. | L'accès au marché du travail assoupli pour les demandeurs d'asile

Depuis le 9 novembre 2015, l'accès au marché du travail a été légèrement assoupli pour les demandeurs d'asile. Ceux-ci peuvent désormais obtenir un permis de travail C auprès de la région compétente s'ils n'ont pas encore reçu de décision du CGRA 4 mois après l'introduction de leur demande d'asile (au lieu de 6 mois auparavant)[237].

2.1.10. | Refus ou retrait de la protection aux personnes « menaçant la sécurité nationale »

La Convention de Genève prévoit qu'une personne peut être exclue du statut de réfugié, dans trois cas bien précis. Cette clause d'exclusion s'applique aux personnes « dont on aura des raisons sérieuses de penser : a) qu'elles ont

232 Voir Détention, retour, éloignement, Chapitre 7, 2.2.1.
233 Cour eur. D.H., *V.M. et autres c. Belgique*, 7 juillet 2015.
234 Fedasil, *Rapport statistique mensuel*, janvier 2016, p. 4, disponible sur : www.fedasil.be.
235 Ch. repr., *Commission de l'Intérieur*, *Compte rendu intégral*, CRIV 54 COM 353, 2 mars 2016, p. 6.
236 Art. 21 et 22 de la directive accueil. Voir aussi : Focus, L'intégration du droit européen en matière d'asile et de migration en droit belge.
237 Art. 17 de l'arrêté royal du 9 juin 1999 portant exécution de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers, modifié par l'arrêté royal du 29 octobre 2015.

commis un crime contre la paix, un crime de guerre ou un crime contre l'humanité (…) ; b) qu'elles ont commis un crime grave de droit commun en dehors du pays d'accueil avant d'y être admises comme réfugiées ; c) qu'elles se sont rendues coupables d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies »[238].

La directive qualification permet quant à elle aux États membres d'exclure certaines personnes de la protection internationale dans des conditions bien plus larges que la Convention de Genève[239]. Une loi du 10 août 2015[240], utilise les possibilités offertes par cette directive – y compris certaines qui ne sont pas obligatoires en droit européen - et élargit considérablement les possibilités d'exclusion, de refus et de retrait du statut de réfugié et de la protection subsidiaire. Cette loi permet au CGRA de retirer le statut à un réfugié qui constitue « un danger pour la société » suite à une condamnation définitive « pour une infraction particulièrement grave », et même sans aucune condamnation « lorsqu'il existe des motifs raisonnables de le considérer comme un danger pour la sécurité nationale »[241]. Il est aussi prévu que le CGRA retire le statut de réfugié lorsque celui-ci a été obtenu « sur la base de faits (…) présentés de manière altérée ou (…) dissimulés, de fausses déclarations ou de documents faux ou falsifiés qui ont été déterminants dans la reconnaissance du statut » ou lorsque le « comportement personnel » de l'étranger « démontre ultérieurement l'absence de crainte de persécution »[242].

Les bénéficiaires de la protection subsidiaire peuvent être exclus de cette protection dans des conditions encore plus larges : outre les cas applicables aux réfugiés, ils devraient être exclus de la protection pour avoir « commis un crime grave »[243], et peuvent l'être s'ils ont quitté leur pays uniquement pour échapper à une peine suite à une condamnation pour une infraction, même mineure, qui serait passible de prison si elle avait été commise en Belgique[244]. Dans quels cas peut-on parler de « crime grave » permettant l'exclusion de la protection subsidiaire ? La loi ne le définit pas clairement. Selon le CCE, il faut définir cette notion de manière restrictive, par analogie avec la clause d'exclusion de la Convention de Genève en tenant compte notamment de la gravité du comportement et du dommage réellement causé. Par exemple des faits de simple possession de drogue ne sont pas suffisamment graves. Par contre, une condamnation à 25 ans de prison pour des faits répétés de vente de drogue peut justifier l'exclusion de la protection subsidiaire, même si les faits sont anciens et ont été commis en Belgique[245] (pour l'exclusion des réfugiés, la Convention de Genève ne vise que les faits commis avant leur arrivée dans le pays d'accueil).

Pour Myria, il va de soi que les autorités peuvent priver les personnes coupables d'actes abominables de la protection internationale et s'assurer que ces personnes n'abusent pas de l'asile pour bénéficier de l'impunité pour ces actes. Toutefois, Myria note que cette loi, tout comme la directive qualification, permet d'exclure une personne de la protection dans des situations qui ne sont pas visées par la Convention de Genève. Le HCR considère que l'extension de ces motifs d'exclusion n'est pas permise par cette Convention pour les réfugiés[246]. Les raisons qui permettent l'exclusion une personne ou le retrait de la protection en Belgique dépassent de loin les crimes de guerre ou le terrorisme. En outre, certains termes sont particulièrement vagues. Dans quels cas précis peut-on considérer qu'un étranger constitue un « danger pour la sécurité nationale » ? Ce n'est pas défini par la loi. Myria rappelle qu'il est nécessaire de définir ce concept de manière précise pour éviter une interprétation arbitraire[247].

Myria rappelle qu'il est nécessaire de définir le concept de « danger pour la sécurité nationale » de manière précise pour éviter une interprétation arbitraire.

Que vont devenir les personnes exclues de la protection internationale ? Myria rappelle que le droit international

238 Art. 1F de la Convention de Genève de 1951.

239 Art. 12, 14, 17 de la Directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection, ci-après : la directive qualification.

240 Loi du 10 août 2015 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers en vue d'une meilleure prise en compte des menaces contre la société et la sécurité nationale dans les demandes de protection internationale.

241 Art. 55/3/1, § 1er de la loi sur les étrangers, inséré par la loi du 10 août 2015 précitée.

242 Art. 55/3/1, §2 de la loi sur les étrangers, inséré par la loi du 10 août 2015 précitée.

243 Art. 55/4, § 1er, al. 1, c) de la loi sur les étrangers, inséré par la loi du 10 août 2015 précitée.

244 Art. 55/4, §3 de la loi sur les étrangers, inséré par la loi du 10 août 2015 précitée.

245 CCE, n° 146.650, 28 mai 2015.

246 Selon le HCR, « les motifs d'exclusion sont énumérés de manière *exhaustive* dans la Convention de 1951 (…) ils ne peuvent pas être étendus en l'absence d'accord de tous les États parties » (traduction libre : « the grounds for exclusion are *exhaustively* enumerated in the 1951 Convention (…), they cannot be expanded in the absence of an agreement by all State Parties »), *UNHCR Annotated Comments on the EC Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on Minimum Standards for the Qualification and Status of Third Country Nationals or Stateless Persons as Refugees or as Persons Who Otherwise Need International Protection and the Content of the Protection Granted (OJ L 304/12 of 30.9.2004)*, 28 January 2005, p. 27, disponible sur : www.refworld.org/docid/4200d8354.html. Voir aussi : UNHCR, *Principes directeurs sur la protection internationale no. 5: Application des clauses d'exclusion: article 1F de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés*, 4 septembre 2003, point 3, p. 2, disponible sur : www.refworld.org/docid/4110bc314.html.

247 Voir : *Rapport annuel migration 2013*, pp. 193-199.

interdit l'éloignement de personnes exclues qui courent un risque sérieux de mauvais traitements. L'interdiction de mauvais traitements contenue dans l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme est absolue et vaut quel que soit le comportement de la personne concernée. Elle reste valable en tout temps, y compris en temps de guerre ou de « danger public menaçant la vie de la nation » comme une menace terroriste[248]. A cet égard, la loi prévoit un avis obligatoire du CGRA sur la compatibilité de l'éloignement avec ce risque : cette garantie n'est pas négligeable[249]. Toutefois, en cas d'avis du CGRA s'opposant à l'éloignement, Myria regrette que l'OE puisse toute de même éloigner la personne par une simple décision « motivée et circonstanciée démontrant que l'avis du CGRA n'est plus actuel »[250]. En cas de changement de situation entre l'adoption de la décision de retour et son exécution, il aurait fallu, selon Myria, prévoir une nouvelle consultation obligatoire du CGRA qui est beaucoup plus outillé et spécialisé que l'OE pour apprécier le risque de refoulement. Il n'en reste pas moins que l'OE est tenu par l'obligation de non-refoulement et ne pourra pas exécuter un OQT en cas de risque sérieux de mauvais traitements.

En étendant considérablement les possibilités de retirer une protection, et donc éventuellement le séjour, la nouvelle loi pourrait produire davantage de personnes « inéloignables » qui se retrouvent dans une situation inextricable : sans possibilité d'être expulsées du territoire mais sans titre de séjour. Lors du débat parlementaire le secrétaire d'État à l'Asile et la Migration en était conscient puisqu'il déclarait: « La question des étrangers ne pouvant être rapatriés dans leur pays d'origine n'est pas une question neuve. Il s'agit d'un problème fréquent que rencontrent tous les États qui respectent le principe de non-refoulement. (…) La loi sur les étrangers permet éventuellement de renvoyer un étranger exclu vers un pays tiers, mais cette possibilité reste – pour des raisons bien compréhensibles – théorique »[251]. Myria encourage le législateur à régler cette situation. Le fait que ce problème soit ancien et n'ait pas encore trouvé de solution ne constitue évidemment pas une raison valable pour ne pas vouloir le régler.

En 2015, la Cour de justice de l'UE a confirmé que les États membres ont le droit de retirer un titre de séjour d'un réfugié reconnu pour des raisons impérieuses liées à la sécurité nationale ou à l'ordre public. Toutefois, selon la Cour, le recours à la notion d'ordre public « suppose, en tout état de cause, l'existence, en dehors du trouble pour l'ordre social que constitue toute infraction à la loi, d'une menace réelle, actuelle et suffisamment grave, affectant un intérêt fondamental de la société »[252]. La seule circonstance que la personne concernée a soutenu une organisation considérée comme terroriste par l'UE « ne saurait avoir comme conséquence automatique la révocation de son titre de séjour ». Ceci vaut également lorsque la personne a été condamnée pénalement pour un tel soutien. Les autorités doivent vérifier si le rôle joué par le réfugié dans le soutien à l'organisation en cause et le degré de gravité des actes qui peuvent lui être imputés constituent des « raisons impérieuses liées à la sécurité nationale ou à l'ordre public » suffisamment actuelles pour justifier le retrait du titre de séjour[253]. Si le titre de séjour est retiré, ce retrait n'entraine pas nécessairement la perte de la qualité de réfugié. L'État doit respecter l'obligation de non-refoulement s'il veut éloigner la personne concernée. Si, pour une raison quelconque (par exemple liée au non-refoulement ou au droit à la vie familiale) l'État membre décide de suspendre l'exécution de la décision d'éloignement, le droit européen interdit de priver la personne de l'accès aux avantages sociaux garantis par la directive qualification, à moins qu'une exception expressément prévue par cette même directive ne s'applique[254].

2.1.11. | Précarisation du séjour des réfugiés reconnus et des membres de leur famille

Un projet de loi adopté par le parlement le 28 avril 2016 prévoit que le droit de séjour des réfugiés reconnus sera limité et matérialisé par un titre de séjour valable 5 ans. Ce droit de séjour deviendra illimité après 5 ans à compter à partir de l'introduction de la demande d'asile,

248 Cour eur. D.H., *Saadi c. Italie*, 28 février 2008, §§ 124-149. Selon la Cour, « il n'est pas possible de mettre en balance le risque de mauvais traitements et les motifs invoqués pour l'expulsion afin de déterminer si la responsabilité d'un État est engagée sur le terrain de l'article 3, ces mauvais traitements fussent-ils le fait d'un État tiers. A cet égard, les agissements de la personne considérée, aussi indésirables ou dangereux soient-ils, ne sauraient être pris en compte » (§ 138).

249 Il faut cependant regretter que la loi soit mal formulée parce que le CGRA ne doit vérifier le compatibilité de l'éloignement qu'avec « les articles 48/3 et 48/4 » de la loi sur les étrangers qui visent les définitions – limitées - du réfugié et de la protection subsidiaire, alors que, pour respecter pleinement l'interdiction du refoulement, qui est absolue, il aurait fallu viser notamment l'article 3 de la CEDH et 4 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE. Myria regrette que les députés n'aient pas suivi le Conseil d'État à ce sujet (Ch. repr., *Doc. Parl.*, DOC 54 1197/001, 22 juin 2015, pp. 46-47).

250 Art. 74/17 §1er, al. 2 de la loi sur les étrangers.

251 Ch. repr. *Doc. Parl,*. DOC 54 1197/003, p. 19.

252 CJUE, *H.T. c. Land Baden-Württemberg,* 24 juin 2015, C-373/13, § 79.

253 CJUE, *H.T. c. Land Baden-Württemberg,* 24 juin 2015, C-373/13, § 87-93.

254 CJUE, *H.T. c. Land Baden-Württemberg,* 24 juin 2015, C-373/13, § 94-98.

sauf si le statut a été abrogé ou retiré[255]. La fin du séjour du bénéficiaire de la protection internationale peut aussi entrainer la fin du séjour des membres de sa famille[256]. En outre, il est prévu que, même en cas de retrait ou d'abrogation du statut de réfugié par le CGRA, le droit de séjour ne prend pas automatiquement fin. En effet, avant de mettre fin au séjour, l'OE sera tenu de prendre « en considération la nature et la solidité des liens familiaux de l'intéressé, la durée de son séjour dans le Royaume ainsi que l'existence d'attaches familiales, culturelles ou sociales avec son pays d'origine »[257]. Dans un courrier daté du 21 octobre 2015 envoyé aux demandeurs d'asile, le secrétaire d'État à l'Asile et la Migration annonçait déjà cette mesure en indiquant que « le gouvernement belge a décidé de durcir la loi sur l'asile » et que « les demandeurs d'asile qui obtiennent le statut de réfugié recevront une autorisation de séjour valable uniquement 5 ans. ». Une nouvelle fois, Myria constate que ce courrier annonce une mesure non encore entrée en vigueur au moment de sa distribution et transmet donc – à ce moment-là – une information erronée visant à nouveau à rendre l'introduction d'une demande d'asile en Belgique moins « attractive ».

Il est paradoxal, d'une part, d'exiger que les étrangers s'engagent à s'intégrer dès leur arrivée sur le territoire et, d'autre part, de prendre des mesures qui fragilisent leur statut et la durée de leur séjour.

Myria considère qu'il est paradoxal, d'une part, d'exiger que les étrangers s'engagent à s'intégrer dès leur arrivée sur le territoire et, d'autre part, de prendre des mesures qui fragilisent leur statut et la durée de leur séjour. Une intégration harmonieuse est certainement facilitée lorsque la personne a une perspective de séjour durable. L'étude Careers, publiée par Myria en 2014, montre que la dépendance des anciens demandeurs d'asile aux aides sociales diminue considérablement avec le temps de séjour[258].

2.2. | MENA

2.2.1. | Droit des MENA au tuteur et à l'accueil adapté

L'afflux de MENA a été particulièrement important en 2015 (on comptait 486 demandes d'asile de MENA en 2014 pour 3.009 en 2015, soit 6 fois plus[259]) et tous n'ont pas pu obtenir un tuteur dans un délai raisonnable, malgré la réaction rapide du Service des tutelles du SPF justice qui a procédé à l'engagement et à la formation de nouveau tuteurs, tant professionnels qu'indépendants. Tant que les MENA n'ont pas de tuteur, il est impossible de poursuivre l'examen d'une procédure d'asile ou de séjour puisque le MENA ne peut pas être légalement représenté. Au niveau de l'accueil, des efforts importants ont été fournis pour offrir des places d'accueil adaptées aux MENA. Toutefois, certains n'ont pas pu obtenir immédiatement une place adaptée. Pour désengorger les places spécifiques pour MENA, Fedasil a décidé, à titre de mesure exceptionnelle, que certaines catégories de jeunes pourraient séjourner dans des places d'accueil parmi les adultes : les jeunes dont l'âge est contesté, ainsi que les MENA de plus de 17 ans qui sont suffisamment matures[260]. Il a aussi été décidé que lorsque l'OE émet un doute sur la minorité du jeune, celui-ci est hébergé dans une place d'accueil pour adulte en attendant le résultat du test d'âge[261]. Ceci pose question parce qu'en principe, le bénéfice du doute devrait profiter au jeune.

2.2.2. | Nouvelle fiche à remplir obligatoirement par les autorités pour signaler la présence d'un MENA, y compris ressortissant de l'EEE

Chaque autorité publique (police, commune…) qui entre en contact pour la première fois avec un MENA a l'obligation de le signaler au service tutelle et à l'OE[262]. Ce signalement s'effectue en remplissant une fiche dont le contenu a été actualisé par une circulaire du 8

255 Ch. repr., *Projet de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers*, DOC 54 1730/7, art. 49 §1er modifié par ce texte en projet.
256 Ibid., art. 11 §3, dernier alinéa inséré par le texte adopté.
257 Ibid., art. 11 § 3 inséré par le texte adopté.
258 Rea A. et Wets J. (ed.), *The long and Winding Road to Employment. An Analysis of the Labour Market Careers of Asylum Seekers and Refugees in Belgium*, Academia Press, Gand, 2014. L'étude et son résumé sont disponibles sur : www.myria.be.
259 CGRA, Statistiques d'asile. Rapport mensuel, avril 2016, p. 13.
260 Fedasil, *Instruction relative à la désignation vers une place adulte de MENA âgé d'au moins 17 ans et de MENA avec un doute sur l'âge*, 9 novembre 2015, disponible sur : www.cire.be/legislation/instructions-de-fedasil.
261 Ch. repr., *Commission de l'Intérieur, Compte rendu intégral,* CRIV 54 COM 295, 16 décembre 2015.
262 Art. 6 de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002 (art. 479) - Titre XIII - Chapitre VI : Tutelle des mineurs étrangers non accompagnés.

mai 2015[263]. Cette fiche concerne désormais aussi les mineurs non-accompagnés originaire d'un pays de l'Espace économique européen (EEE)[264]. La circulaire qui accompagne cette fiche vise à renforcer la coopération entre les administrations communales, les services de police, l'Office des étrangers et le Service des Tutelles. Elle précise notamment que la police doit réaliser une enquête de résidence à l'adresse d'un MENA qui se trouve légalement en Belgique pour un court séjour. Cette enquête doit se faire à l'expiration du délai fixé par le visa ou d'un délai de trois mois lorsque le jeune est dispensé de visa. La fiche de signalement doit être remplie si le MENA se trouve toujours à l'adresse. La circulaire demande aux administrations communales de notifier les décisions de l'OE non seulement au tuteur mais aussi de transmettre une copie à la résidence du mineur et au service des Tutelles. Elle précise également que le tuteur « est obligé de réserver un suivi à chaque invitation » de l'OE l'informant qu'il doit se rendre à la commune pour se voir notifier une décision concernant son pupille.

2.2.3. | Accès à la mutuelle élargi pour les MENA, y compris ressortissants de l'EEE

Depuis le 27 août 2015, l'accès à la mutuelle est garanti pour les MENA originaires d'un pays de l'EEE[265]. Ces jeunes pouvaient bénéficier d'un tuteur depuis le 1er décembre 2014[266]. Ils peuvent désormais être couverts par l'assurance maladie à conditions :

- soit de fréquenter depuis au moins trois mois consécutifs une école primaire ou secondaire agréée par une autorité belge ;
- soit d'être exemptés de l'obligation scolaire par la « Commissie van advies voor het Buitengewoon Onderwijs » ou la Commission consultative de l'enseignement spécial ou la « Sonderschulausschuss » ;
- soit d'avoir été présentés à une institution de soutien préventif aux familles agréée par une autorité belge, pour autant que ces dernières personnes ne soient pas soumises à l'obligation scolaire.

2.3. | Apatrie

S'inscrivant dans la campagne du HCR visant à éradiquer l'apatridie d'ici 2024, le Conseil de l'UE a adopté des conclusions sur l'apatridie le 4 décembre 2015. Ce document invite la Commission européenne et les États membres à collecter des données fiables sur les apatrides et les procédures de détermination de l'apatridie et à échanger des bonnes pratiques, en utilisant le réseau européen des migrations comme plateforme. Les points de contact nationaux des États membres sont invités à y participer activement « en fournissant toutes les informations pertinentes afin d'en faire un instrument utile pour atteindre les objectifs de réduction du nombre des apatrides, de renforcement de leur protection et de réduction du risque de discrimination »[267]. L'accord de gouvernement d'octobre 2014 prévoit certaines avancées en faveur des apatrides, la spécialisation des magistrats par arrondissement judiciaire et la possibilité pour ceux-ci de demander des avis au CGRA. Le gouvernement a prévu que la reconnaissance du statut d'apatride se traduira, « en principe », par l'obtention d'un permis de séjour temporaire après une vérification effectuée par l'OE visant à établir d'éventuelles infractions à l'ordre public ou à la sécurité nationale. Myria n'a pu constater aucune avancée significative sur ce sujet et ne peut que rappeler ses recommandations formulées l'année passée[268].

263 Circulaire du 8 mai 2015 relative à la fiche de signalement des mineurs étrangers non accompagnés et à leur prises en charge, *M.B.*, 20 mai 2015.
264 Voir : *Rapport annuel Migration 2013*, chapitre III.1.
265 Art. 32, 22° de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités coordonnée le 14 juillet 1994, modifiée par la loi du 17 août 2015 portant des dispositions divers en matière de santé.
266 Voir à ce sujet : *La migration en chiffres et droits 2015*, p. 87.
267 Le Conseil adopte des conclusions sur l'apatridie », communiqué de presse 893/15, 4 décembre 2015, www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2015/12/04-council-adopts-conclusions-on-statelessness/.
268 Voir : *La migration en chiffres et droits 2015*, pp. 84-85.

Encadré 15.

La réinstallation et les visas humanitaires : des canaux de migration légaux pour les personnes en besoin de protection internationale

En 2015, 276 personnes ont bénéficié du programme de réinstallation vers la Belgique. Il s'agit de 188 Syriens réfugiés au au Liban (141), en Jordanie (4), et en Turquie (43) et de 88 Congolais réfugiés au Burundi[269]. Ce programme mené en collaboration avec le HCR permet à des personnes qui se sont réfugiées dans un pays tiers et identifiées comme ayant besoin d'une protection internationale d'être réinstallées vers un autre pays qui a, au préalable, marqué son accord pour leur octroyer un droit de séjour durable.

Pour la même année, selon le secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, 843 visas ont été délivrés pour des raisons humanitaires (tout type de raisons confondues), à des ressortissants de Syrie, du Burundi, de Russie, de la R.D. Congo et de Turquie, contre 208 en 2014[270]. Ils ont notamment été délivrés à des personnes en besoin de protection issues de minorités religieuses, comme les 281 chrétiens d'Alep exfiltrés de Syrie[271] (opération qui a fait l'objet de controverses[272]). S'il est prévu dans la législation européenne[273], le visa humanitaire n'est pas en tant que tel prévu dans la loi belge mais il tombe dans la compétence générale du Ministre et de son administration sur la délivrance des visas. Pour des raisons humanitaires (non définies), un étranger peut demander un visa de court séjour pour accéder au territoire belge mais il sera soumis à l'appréciation discrétionnaire de l'OE ou du Ministre. Dans ce type de situation, l'OE ou le Ministre peut également user de son pouvoir discrétionnaire et accorder un visa de long séjour (de plus de 3 mois), qui est également une faveur et non un droit[274].

Myria tient à souligner que les visas délivrés pour raisons humanitaires sont actuellement et à côté de la réinstallation l'une des seules voies légales et sécurisées (mais discrétionnaire) d'accès au territoire pour les personnes en recherche de protection internationale et désireuses d'introduire une demande d'asile dans notre pays. À défaut, ces personnes sont contraintes d'entreprendre une route périlleuse et dangereuse, souvent au péril de leur vie. C'est pourquoi, Myria a, au mois de juin 2015, invité les autorités à faire preuve de plus de souplesse dans la délivrance des visas pour raisons humanitaires face à la crise humanitaire actuelle, notamment dans l'examen des demandes introduites par les membres de famille au sens large des belges ou des personnes qui résident légalement en Belgique (et qui ne rentrent pas en compte pour un regroupement familial) ou les personnes vulnérables. Notons que la délivrance de visas humanitaires est également un moyen efficace de couper l'herbe sous le pied des passeurs.

Notons par ailleurs qu'il existe un nouveau mécanisme de « relocalisation » intra-européen des personnes en besoin de protection qui arrivent en Grèce et en Italie mis en place en 2015 dans le cadre des actions entreprises au niveau européen pour faire face à la crise de l'asile. Celui-ci est abordé dans le focus « l'Europe en crise (d'asile) ».

RECOMMANDATIONS

En matière de protection internationale, Myria recommande :

- qu'une information correcte, à jour, complète et compréhensible soit fournie aux demandeurs d'asile dès l'introduction de la demande, notamment par la distribution des brochures élaborées par la Commission européenne dans le cadre du règlement Dublin III ;
- qu'une procédure de détection et un accompagnement adapté des personnes vulnérables soient systématiquement mis en place par les instances d'asile et les structures d'accueil;
- que les autorités mènent une véritable réflexion dans le but d'encadrer la situation des personnes qui sont exclues de la protection internationale ou dont le statut de protection internationale a été retiré.

269 Informations reçues par mail de Fedasil le 1er juin 2016.
270 « Hardvochtig migratiebeleid? Humanitaire visa x4. Focus op religieuze minderheden oa Christenen uit Syrië. », Communication de Theo Francken sur Twitter, 1er avril 2016.
271 244 personnes durant l'été 2015 et 37 en décembre 2015.
272 Voir notamment: Ch.repr., *Commission de l'intérieur, des affaires générales et de la fonction publique*, 14 juillet 2015, CRIV 54 COM 225, pp. 26-42.
273 Art. 5 § 4, c du Code frontières Schengen (562/2006/CE) et art. 25 §1, a, i du du Code européen des visas (810/2009/CE).
274 Art. 9 de la loi sur les étrangers.

Contribution externe : il est temps de réaffirmer des valeurs fondamentales

Michael Lindenbauer, Représentant régional du HCR pour l'Europe de l'Ouest

Mars 2016

2015 restera sans doute dans les annales comme l'année durant laquelle les réfugiés et l'asile auront façonné le débat en Europe. Les persécutions, les conflits et la pauvreté ont contraint plus d'un million de personnes à fuir vers ce continent – des chiffres sans précédent depuis des décennies.

Contrairement aux précédentes vagues d'arrivées massives en Europe dans un passé récent, il ne s'agit pas ici d'un simple phénomène migratoire, mais avant tout d'une situation d'urgence pour des réfugiés. L'immense majorité de ceux qui arrivent par la mer et traversent de nombreux États aux abords de l'Europe proviennent de zones de conflit et de pays où les violations des droits de l'homme sont monnaie courante. La moitié de ceux qui ont traversé la Méditerranée en 2015 – un demi-million de personnes – étaient des Syriens fuyant la guerre dans leur pays. Les Afghans représentent quant à eux 20% des nouveaux arrivants et les Irakiens 7%.

Si ces chiffres impressionnants peuvent être perçus comme une réalité nouvelle et choquante pour l'Europe, la crise des réfugiés n'est pas neuve. Ce n'est qu'au moment où les réfugiés se sont mis en route vers l'Europe qu'elle est devenue une question mondiale qui a retenu l'attention de tous. Cela a momentanément eu pour effet d'accroître les subventions et l'intérêt porté à la situation en Europe et au Moyen-Orient. Toutefois, les opérations destinées à aider les réfugiés dans d'autres parties du monde, notamment en Afrique, restent largement sous-financées. Ainsi, le HCR continue à se battre pour venir en aide aux réfugiés de la République centrafricaine, du Sud-Soudan et de Somalie.

Le conflit en Syrie, principal facteur d'exil

Quelle est exactement la cause de l'afflux de réfugiés en Europe ?

Un premier facteur clé a été le conflit en Syrie, qui a poussé des millions de gens à prendre la fuite alors que d'innombrables autres personnes sont restées piégées à l'intérieur du pays. Après plusieurs années de conflit, de nombreux Syriens ont perdu tout espoir d'une solution politique dans leur pays et dans la région.

Deuxièmement, les conditions de vie des plus de quatre millions de personnes réfugiées dans les pays voisins de la Syrie se sont rapidement détériorées. De nombreux Syriens ont, après plusieurs années d'exil, épuisé leurs économies et vivent dans une pauvreté abjecte. Plus de 80% des Syriens réfugiés en Jordanie et 90% de ceux au Liban vivent sous le seuil de pauvreté et à peine la moitié des enfants fréquentent une école. Les réfugiés syriens ne peuvent pas travailler dans de nombreux pays de la région, ce qui rend leur situation encore plus précaire.

Troisièmement, le Programme alimentaire mondial a dû en 2015, par manque de fonds, réduire de 40% l'aide alimentaire pour les réfugiés syriens. Beaucoup d'entre eux ont ainsi eu l'impression que la communauté internationale les abandonnait et se sont dès lors mis en route vers Europe.

Dans ce contexte, l'augmentation des arrivées en Europe – en particulier au cours du second semestre 2015 – n'aurait guère dû être une surprise. Pourtant, la réaction européenne a été en grande partie divisée et improvisée, avec pour résultat une réponse assez chaotique à l'afflux soudain de réfugiés sur les côtes européennes. Depuis la Grèce, des dizaines de milliers de personnes ont pris la route vers le nord à travers les Balkans occidentaux et se sont retrouvées bloquées à différentes frontières. La situation est devenue de plus en plus inquiétante et les conditions de vie insupportables, particulièrement à l'approche de l'hiver. L'absence d'une réponse européenne cohérente et coordonnée à une situation qui empirait de jour en jour a encore accru la misère humaine des demandeurs d'asile et a créé un environnement propice aux opportunistes et aux trafiquants.

Toutefois, n'oublions pas que 2015 a aussi été une année marquée par une remarquable solidarité des citoyens européens et de la société civile vis-à-vis des nombreux demandeurs d'asile arrivant chaque jour sur leur territoire. Sur les îles grecques, mais aussi dans d'autres pays européens, dont la Belgique, des milliers de volontaires sont venus en aide à ceux qui fuyaient les conflits et les violations des droits de l'homme.

Mais tout le monde ne s'est pas montré aussi accueillant. Le HCR observe avec inquiétude la récente montée d'un discours xénophobe, de discriminations, d'incidents impliquant des violences physiques et de sentiments extrémistes dans certains pays européens.

Sauvegarder le système d'asile européen

Le HCR est également très préoccupé par les restrictions que certains États membres ont instaurées ou sont en train d'instaurer en matière d'asile et notamment de regroupement familial. En durcissant la procédure de regroupement familial, il y a un risque réel qu'un plus grand nombre de femmes et d'enfants, qui pourraient rejoindre leur famille en toute sécurité grâce aux procédures existantes, vont désormais s'en remettre à de dangereuses traversées maritimes et à des passeurs pour pouvoir retrouver leurs proches. L'absence de vie familiale affecte également profondément le bien-être des gens et leur capacité d'intégration.

Plus largement, alors que l'Europe est à la croisée des chemins par rapport à l'une des questions les plus décisives de son histoire, on peut hélas constater que le Système d'asile européen commun est dangereusement mis sous pression. Le cadre existant semble en effet incapable de faire face aux mouvements de réfugiés et le système d'asile européen lui-même est en péril.

La nécessité d'une réponse efficace

Du point de vue du HCR, il faut une réponse globale et multiforme comprenant entre autres trois axes prioritaires.

Une première priorité doit consister à s'attaquer aux facteurs à l'origine des déplacements massifs de population, qui ne cesseront pas tant qu'on ne remédiera pas aux causes profondes de la détresse des gens. Il faut faire beaucoup plus pour éviter les conflits et mettre fin aux guerres qui poussent tant de gens à partir de chez eux. Cette nécessité a aussi été reconnue par la Commission européenne à la suite de l'adoption de l'Agenda européen sur la migration en mai 2015. Elle a ainsi mis en avant une série de mesures, en septembre 2015, pour mieux répondre à la crise des réfugiés et pour s'attaquer aux causes profondes de l'immigration clandestine en Afrique. Cet Agenda comprend des propositions de relocalisation ainsi qu'un Fonds fiduciaire d'urgence de l'UE pour l'Afrique (lancé lors du sommet de La Valette en novembre 2015).

Une deuxième priorité est de renforcer le soutien aux communautés d'accueil dans les pays tiers. Si l'Europe fait face à un nombre grandissant d'arrivées sur ses côtes, ces chiffres paraissent dérisoires en comparaison au nombre considérable de réfugiés syriens accueillis par des pays tels que la Turquie (2,5 millions), le Liban (plus d'un million) et la Jordanie (650 000). Il ne faut pas seulement féliciter ces pays pour leur incroyable générosité : ils ont aussi besoin de notre soutien pour préserver leur capacité à accueillir la majeure partie des réfugiés syriens. C'est également le cas pour d'autres États limitrophes de zones de conflit, souvent des pays en développement, qui continuent d'accueillir 9 réfugiés sur 10 dans le monde.

Lors de la conférence de deux jours qui s'est tenue à Londres en février 2016, des donateurs et des pays d'accueil ont récolté plus de 6 milliards de dollars et se sont engagés à maintenir leur soutien pour les plus de 22,5 millions de Syriens vivant aussi bien en Syrie que dans toute la région. Le HCR se félicite tout particulièrement des engagements forts pris pendant la conférence par des pays européens pour soutenir les Syriens et leurs voisins. Il sera toutefois important de les traduire rapidement en actions sur le terrain afin d'offrir une véritable bouée de sauvetage et une lueur d'espoir aux nombreux Syriens déplacés.

Une troisième priorité est que les pays européens proposent davantage de voies légales et sûres pour que des personnes puissent avoir accès à une protection en Europe. Les programmes de réinstallation et de relocalisation doivent tous deux avoir des chances de fonctionner. Il y a un besoin urgent d'instruments de solidarité pour créer une alternative à la traite et au trafic d'êtres humains et pour réduire la perte de vies humaines en Méditerranée. Ils peuvent aussi répondre à des préoccupations sécuritaires en garantissant que les nouveaux arrivants soient identifiés et puissent avoir accès au territoire de manière organisée.

Certes, la mise en œuvre des programmes de relocalisation pose des défis, comme des retards dans le déploiement de l'approche des 'hotspots' et des difficultés au niveau de l'efficacité de l'enregistrement. Jusqu'ici, à peine quelques centaines de demandeurs d'asile ont été relocalisés de Grèce et d'Italie vers d'autres États membres de l'UE. Cependant, le projet pilote a montré que le processus pouvait fonctionner avec de la volonté. De fait, une forme de répartition équitable des personnes recherchant une protection est sans doute le seul moyen de gérer les déséquilibres actuels de demandeurs d'asile et de réfugiés entre les États membres. Avec l'intensification des restrictions, en particulier sur la route des Balkans occidentaux, il est encore plus urgent d'activer ces mécanismes d'aide en faveur de la Grèce.

Perspectives

2016 risque d'être une nouvelle année difficile étant donné que le nombre d'arrivées ne faiblit pas. Il est clair que les États vont devoir intensifier leurs efforts afin de mieux gérer les déplacements de réfugiés en Europe. Même si le nombre d'arrivées en Europe demeure élevé, c'est et cela reste une crise gérable. Néanmoins, elle nécessitera une stratégie commune solide, basée sur le partage des responsabilités, la solidarité et la confiance entre les États membres de l'UE.

Des organisations humanitaires telles que le HCR continueront à protéger et aider les réfugiés et à offrir leur soutien aux gouvernements en réponse à la situation actuelle. Cependant, l'expérience nous a appris qu'il n'y a pas de solutions humanitaires à des problèmes humanitaires : la vraie solution est toujours politique. Les leaders européens et mondiaux doivent jouer un rôle plus actif dans la lutte contre les causes sous-jacentes des conflits et des violations des droits de l'homme. C'est la seule voie viable pour réduire durablement les déplacements de population.

C'est l'heure de vérité pour l'Europe. Il est temps qu'elle réaffirme son engagement en faveur des droits de l'homme et de protection des réfugiés sur lesquelles elle s'est construite.

FOCUS : AFFLUX DE DEMANDEURS D'ASILE ET POLITIQUE D'ACCUEIL EN BELGIQUE : COMPARAISON DES ANNÉES 2000 ET 2015

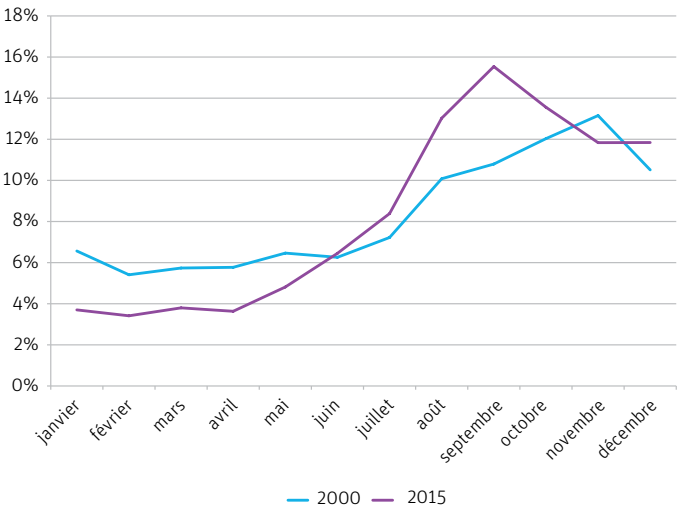
L'afflux élevé des demandeurs d'asile en Belgique au cours des six derniers mois de 2015 a suscité de nombreuses discussions, tant sur la capacité pour la Belgique d'accueillir ces nouveaux arrivants que sur la nature et l'ampleur de ces flux soudains. Cette « crise de l'asile » n'est pourtant pas sans précédent en Belgique. En effet, en 2000, un pic de demande d'asile d'une ampleur plus importante avait été enregistré. Ce focus vise à prendre un peu de recul face aux chiffres en replaçant ces deux années clés - 2000 et 2015 - dans leurs contextes respectifs, qui diffèrent fortement.

Plus de demandeurs d'asile en 2000 qu'en 2015

Au cours de l'année 2015, les flux liés aux besoins de protection internationale ont régulièrement été comparés à ceux de l'année 2000. En réalité pourtant, davantage de demandes d'asile ont été enregistrées en 2000 qu'au cours de l'année dernière. En termes de *dossiers,* 31.285 *premières demandes d'asile* ont été enregistrées en 2015, contre 40.212 en 2000 (soit 23% de moins). En termes de *personnes*, cela concerne 38.990 *premiers demandeurs d'asile* en 2015, contre 46.855 en 2000 (soit 17% de moins). Remarquons qu'en 2000, les demandeurs pouvaient solliciter uniquement le statut de réfugié sur base de la Convention de Genève de 1951 alors que ceux de 2015 peuvent, s'ils ne sont pas reconnus réfugiés, obtenir le statut de protection subsidiaire, notamment s'ils sont victimes de violence aveugle dans le cadre d'un conflit armé[275]. Plusieurs éléments peuvent toutefois être mis en évidence pour comprendre ce qui distingue l'afflux de 2015 de celui de 2000.

Une augmentation soudaine en 2015

Figure 32. Évolution mensuelle des demandes d'asile (exprimées en pourcentage du total de l'année), 2000 et 2015 (Source : OE-Eurostat)[276]



Un premier élément marquant en 2015 réside dans l'augmentation rapide et importante du nombre de demandeurs d'asile à partir du mois d'avril. Entre le mois d'avril et le mois de septembre, le nombre de demandeurs d'asile ayant introduit une première demande a été

275 En 2000, le CGRA qui considérait qu'une personne n'était pas réfugié pouvait assortir sa décision d'une « clause de non-reconduite » lorsqu'il estimait qu'un retour vers son pays d'origine comportait un risque de violation de ses droits fondamentaux. On note également que des personnes ont été régularisées en 2000 sur base de la loi de 1999 qui permettait d'obtenir un titre de séjour notamment pour raisons humanitaires ou en cas d'impossibilité de retour dans leur pays « pour des raisons indépendantes de leur volonté » (Loi du 22 décembre 1999 relative à la régularisation de séjour de certaines catégories d'étrangers séjournant sur le territoire du Royaume, art. 2). Voir aussi chapitre 3 (*Protection internationale*).

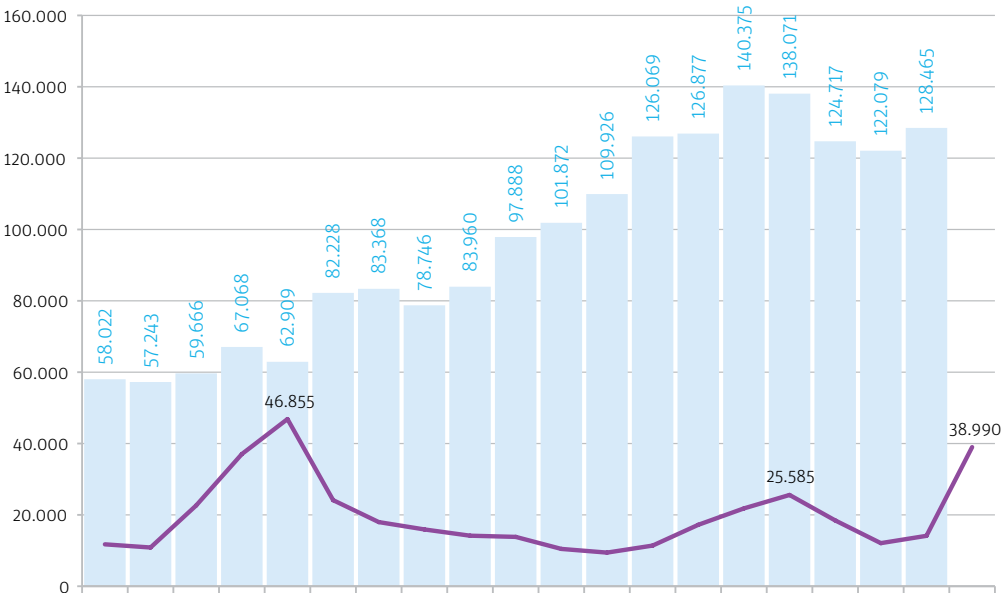
276 Les figures 32 et 34 portent sur des indicateurs un peu différents. Les chiffres de 2000 portent sur l'ensemble des demandeurs d'asile (demandes multiples comprises), hors accompagnants, alors que les chiffres de 2015 portent sur les premiers demandeurs d'asile (sans les demandes multiples), accompagnants compris. En ce qui concerne les demandes mensuelles et les origines des demandeurs d'asile, l'indicateur utilisé pour 2015 n'était pas disponible pour 2000. Les figures 32 et 34 donnent dès lors des indications d'ordres de grandeur, mais ne sont pas strictement comparables.

multiplié par 3,3. Chaque mois, un nouveau record s'affichait, avec plus de 6.000 premiers demandeurs d'asile enregistrés au cours du seul mois de septembre. Quinze ans plus tôt, lors du dernier pic important de demandeurs d'asile, les demandes mensuelles étaient davantage étalées au cours de l'année. La crise avait été moins soudaine, affichant déjà plusieurs milliers de demandeurs d'asile certains mois de l'année précédente.

Face à la situation en 2000, l'asile représente une part moins importante de la migration en 2015

On peut illustrer le poids de l'asile dans le contexte migratoire global en comparant deux indicateurs : d'une part, le nombre de premiers demandeurs d'asile enregistrés par l'Office des étrangers au cours d'une année et, d'autre part, le nombre d'immigrations légales enregistrées au cours de cette même année (qui représente le nombre de personnes étrangères nouvellement inscrites au registre des étrangers ou de population au cours de l'année). Même si ces deux sources ne permettent pas de calculer précisément la proportion de demandeurs d'asile dans le flux total d'immigration annuel[277], le rapport entre ces deux indicateurs permet de donner un ordre de grandeur. Le nombre d'immigrations légales n'est pas encore disponible pour l'année 2015. On peut toutefois penser que ce chiffre restera dans une fourchette de 125.000 à 130.000 personnes[278]. Sur base de cette hypothèse, en 2015, pour 10 immigrations légales on compte environ 3 demandeurs d'asile, alors que ce rapport était de l'ordre de 7 pour 10 en 2000.

Figure 33. Nombre d'immigrations légales (Source : Statistics Belgium) et de premiers demandeurs d'asile (Source : OE-RA, calculs Nicolas Perrin[279] jusqu'en 2007 et OE-Eurostat entre 2008 et 2015) en Belgique, 1996-2015



	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Immigrations légales	58.022	57.243	59.666	67.068	62.909	82.228	83.369	78.746	83.960	97.888	101.872	109.926	126.069	126.877	140.375	138.071	124.717	122.079	128.465	
Premiers demandeurs d'asile	11.746	10.856	22.644	37.042	46.855	24.131	17.981	15.921	14.167	13.832	10.460	9.426	11.395	17.215	21.815	25.585	18.450	12.080	14.130	38.990

277 Il ne s'agit pas ici de la proportion des demandeurs d'asile sur l'ensemble des flux, mais du ratio entre ces deux indicateurs. D'un point de vue méthodologique, il ne serait en effet pas correct d'additionner ces deux indicateurs puisqu'au sein des immigrations légales, on retrouve certains demandeurs d'asile lorsqu'ils sont reconnus réfugiés. Les personnes ayant introduit leur demande d'asile et ayant été reconnues au cours de la même année sont dès lors comptabilisés tant dans les flux légaux que parmi les demandeurs d'asile.

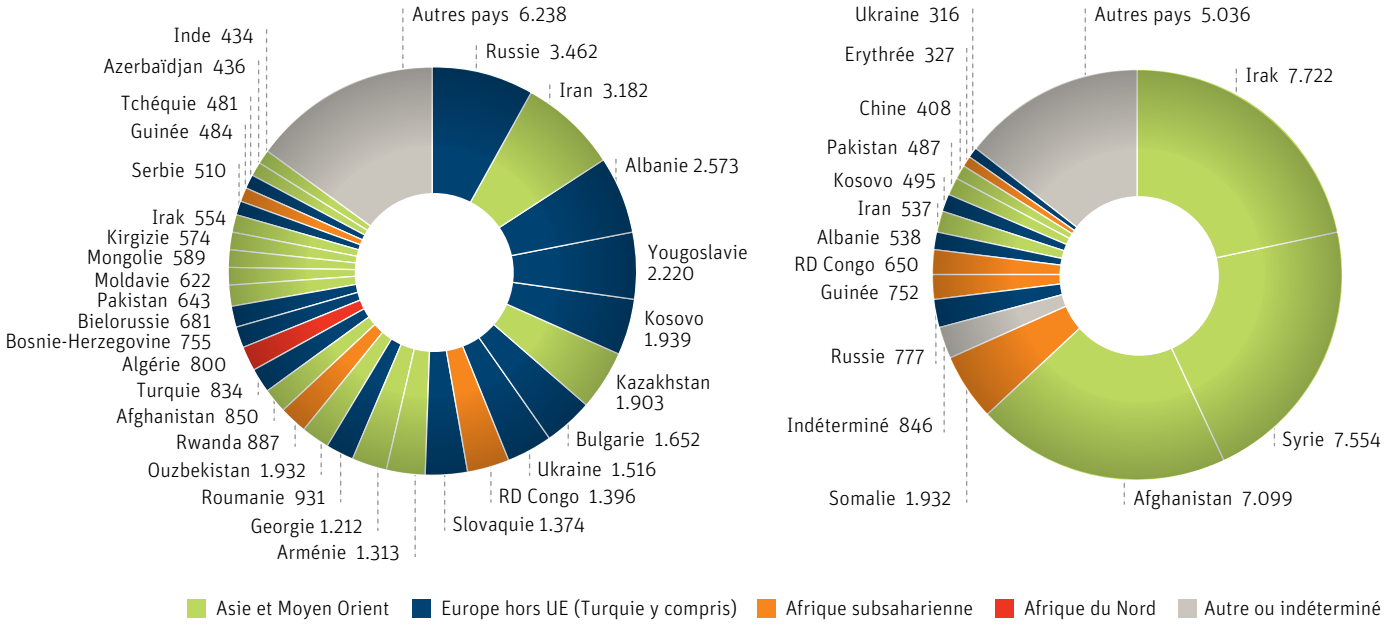
278 Les demandeurs d'asile n'intègrent les statistiques d'immigration qu'une fois que le statut de réfugié ou de bénéficiaire de la protection subsidiaire leur a été accordé (cf. calcul des flux, ch 2, encadré 9). Les demandeurs d'asile déboutés n'apparaissent dès lors pas dans les statistiques officielles des flux d'immigration, et les personnes reconnues réfugiées (ou ayant obtenu une protection subsidiaire) ou régularisées sur une autre base légale apparaissent dans les statistiques avec un léger décalage dans le temps. On part ici de l'hypothèse que ces flux restent relativement stables par rapport aux années antérieures.

279 CECLR & GÉDAP (2008), *Demandeurs d'asile, réfugiés et apatrides en Belgique : un essai de démographie des populations demandeuses ou bénéficiaires d'une protection internationale, pp. 19-20.*

Une grande diversité des origines en 2000

En 2000, une trentaine de nationalités représentaient ensemble 85% des premières demandes d'asile. On observait alors une grande diversité des origines. Les conflits dans les Balkans (Albanie, Yougoslavie, Kosovo) et dans la région des grands Lacs (RDC, Rwanda) ainsi que l'instabilité dans les pays d'Europe de l'Est (Russie, Bulgarie, Ukraine, Roumanie,...) sont notamment à l'origine de plusieurs milliers de demandes d'asile en 2000. En 2015, le contexte est très différent : à peine 15 nationalités représentent 85% de l'ensemble des demandes d'asile. En particulier, trois principaux pays d'origine se partagent près de deux tiers des demandeurs d'asile enregistrés cette année : l'Irak (22%), la Syrie (21%) et l'Afghanistan (20%).

Figure 34. Répartition des nationalités d'origine pour les demandeurs d'asile enregistrés en 2000 et 2015 (Source : OE-Eurostat)[280]



280 Bien que le Kosovo et la Serbie dans leurs frontières actuelles ne soient pas des pays indépendants ni reconnus par la Belgique en 2000, les chiffres du CGRA comme ceux de l'OE mentionnent déjà ces nationalités.

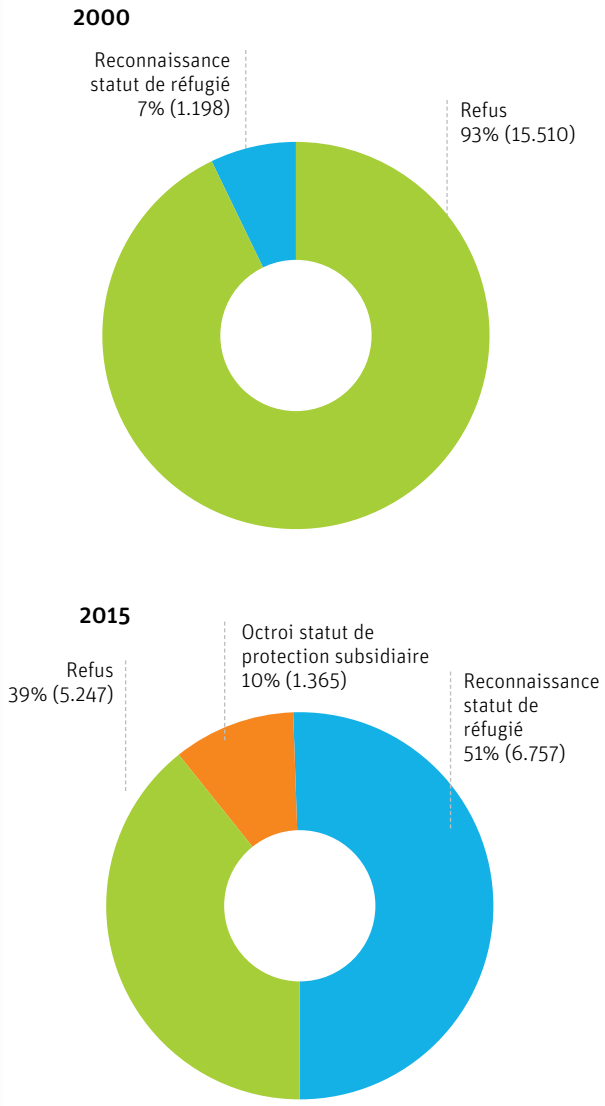
Un taux de reconnaissance beaucoup plus élevé en 2015

Non seulement le traitement des demandes d'asile s'est considérablement accéléré entre 2000 et 2015, mais les taux de reconnaissance ont également fortement augmenté. En 2000, seul le statut de réfugié pouvait être accordé aux demandeurs d'asile. Sur l'ensemble des décisions prises au cours de l'année 2000, 7%, soit environ 1.200 demandes avaient connu une issue positive au niveau du CGRA[281]. En 2015, c'est plus de 8.000 demandes qui ont connu une issue favorable, ce qui représente 61% des décisions prises au fond par le CGRA en 2015 (51% en ce qui concerne le statut de réfugié et 10% en ce qui concerne la protection subsidiaire).

Ces taux de reconnaissance peuvent être qualifiés de « conjoncturels », puisqu'ils rapportent le nombre de décisions positives au cours d'une année à la somme des décisions finales (positives et négatives) prises durant cette année-là. Or, les procédures d'asile prennent plusieurs mois, et peuvent dépasser une année. Les décisions prises au cours d'une année se rapportent donc souvent à des demandes déposées durant l'année ou les années précédentes. Cette présentation des chiffres mélange des demandes traitées rapidement avec des demandes dont l'examen a pris de nombreux mois. Par conséquent, les statistiques présentées confondent des demandes introduites dans des contextes très différents.

Une autre méthode consiste à calculer des taux de reconnaissance « par cohorte »[282]. Il s'agit de rapporter les décisions positives au nombre de demandes auxquelles elles correspondent, c'est-à-dire en fonction de l'ensemble des personnes qui ont introduit une demande d'asile au cours de la même année. Pour les demandeurs d'asile ayant introduit leur demande en 2000, la méthode par cohorte indique que, trois ans après avoir introduit leur demande, seulement 2% des individus qui ont introduit une demande d'asile en 2000 en Belgique se sont vu octroyer le statut de réfugié. Sept ans après, on constate que ce taux stagne à environ 5%[283]. Depuis la fin des années 1990 jusqu'à récemment, ce taux de reconnaissance (par cohortes) n'a jamais été aussi bas. On ne dispose pas des données identiques pour étudier ce type de taux pour les cohortes plus récentes de demandeurs d'asile, mais on peut penser que ces taux sont plus élevés, même après quelques mois seulement de procédure.

Figure 35. Répartition des décisions selon l'issue sur les décisions prises en 2000 et 2015 par le CGRA (Source : CGRA)



281 En 2000, la procédure d'asile comportait une phase de recevabilité et une phase de fond. Le CGRA ne traitait au fond que les dossiers déjà déclarés recevables par l'OE (ou lui-même après recours urgent). Le pourcentage de 7% est calculé sur base du nombre de décisions positives au fond (1.198) au regard de l'ensemble des décisions négatives prises en 2000 (3.277 au fond et 12.233 au stade de la recevabilité).

282 Pour plus de détails sur cette méthode, cf. Rapport statistique et démographique 2013, chapitre 3

283 Voir Figure 22 du *Rapport annuel migration 2013*, Centre fédéral migration, p. 71.

Ces quelques indicateurs clés (données mensuelles, origine des demandeurs d'asile, taux de reconnaissance) mettent en évidence qu'au-delà des chiffres absolus, le contexte dans le cadre duquel les demandeurs d'asile sont arrivés en Belgique diffère fortement en 2000 et en 2015.

Les afflux importants de demandeurs d'asile provoquent inévitablement des discussions sur la manière dont ceux-ci sont accueillis. Les crises et les décisions prises en réaction à celles-ci peuvent façonner durablement une politique. Ce constat, valable en toutes matières, s'avère particulièrement pertinent en ce qui concerne l'accueil. En effet, on observe que l'afflux de demandeurs d'asile en 2000 a façonné durablement la politique d'accueil en Belgique, et que c'est encore sur base des principes dégagés de la crise de 2000, que celle de 2015 a été gérée.

2000 : un tournant dans la politique d'accueil des demandeurs d'asile en Belgique

Pour le comprendre, il faut revenir un peu en arrière[284]. À l'origine, il n'existe aucun régime particulier pour les demandeurs d'asile. Ceux qui ne peuvent pas subvenir eux-mêmes à leurs besoins obtiennent donc une aide sociale au CPAS de leur lieu de résidence, librement choisi. Dans les années 1980, certains CPAS des grandes villes, qui accueillent une majorité de « candidats réfugiés », se disent victimes d'une forte charge financière et administrative pas toujours adéquatement remboursée par le gouvernement. Certaines communes et CPAS refusent illégalement d'inscrire et d'aider les demandeurs d'asile se présentant à leur guichet, certains d'entre eux se retrouvent alors à la rue[285]. La création des premières structures d'accueil par le ministère de l'Intégration sociale[286] ne suffit pas à répondre à la demande. Dans un premier temps, les demandeurs d'asile sont soit hébergés dans un centre d'accueil, soit ils peuvent bénéficier de l'aide du CPAS. Un « plan de répartition » est alors mis en place pour que les CPAS de toutes les communes contribuent. Il s'agit de désigner un « CPAS code 207 »[287], seul compétent pour offrir une aide sociale au demandeur d'asile, qui reste totalement libre de résider où il veut. En 2000, malgré l'entrée d'ONG (Ciré et Ociv, l'ancêtre de Vluchtelingenwerk Vlaanderen) dans le secteur de l'accueil, les structures d'accueil sont débordées et beaucoup de demandeurs d'asile sont renvoyés vers les CPAS pour obtenir une aide sociale financière. Celle-ci est considérée comme un facteur d'attractivité de la Belgique. Cette crise fournit l'occasion pour prendre une mesure importante : à leur arrivée, les demandeurs d'asile ne peuvent en principe plus obtenir aucune aide du CPAS, mais uniquement une aide matérielle dans la structure d'accueil qui leur est désignée. Selon le législateur de l'époque, il s'agit non seulement de lutter contre ce qui est perçu comme un facteur d'attractivité (l'aide financière) mais aussi d'accorder un accueil digne à des personnes qui, dans les grandes villes, sont parfois victimes de marchands de sommeil qui captent une bonne partie de l'aide accordée par le CPAS[288]. Même si cette règle se limite à l'époque à la phase de la recevabilité de la demande d'asile (la personne peut encore faire appel à l'aide sociale du CPAS lorsque sa demande est déclarée recevable), il s'agit là de la mise en place du principe fondamental sur lequel repose tout le système d'accueil actuel. Une aide accordée par le CPAS n'est possible que dans des cas exceptionnels, pour raison d'unité familiale par exemple. La création de nombreuses nouvelles places d'accueil fait intervenir des opérateurs de plus en plus nombreux, qui concluent des conventions directement avec le ministère de l'Intégration sociale. Pour permettre une gestion plus souple de l'accueil, l'agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile est créée en 2001[289]. On peut donc considérer que Fedasil est né suite à la crise de 2000. Ce principe fondamental de la limitation de l'accueil à une « aide matérielle » est ensuite étendu dans la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile[290].

2015 : la confirmation du principe du refus d'aide financière pour les demandeurs d'asile

Au cours de la crise de 2015, de nombreuses personnes désireuses d'introduire une demande d'asile en Belgique se sont retrouvées dans un premier temps sans structure d'accueil, comme en témoignait les tentes au parc Maximilien. Pourtant durant cette crise, le réseau de Fedasil n'a pas été considéré comme officiellement saturé. Cette attitude contraste avec la politique menée lors de la crise de 2008-2010. À l'époque, Fedasil, qui ne

284 Certaines informations qui suivent sont tirées de l'historique de Fedasil qui figurait dans l'ancienne version du site internet (www.fedasil.be/fr/home/20jaargeschiedenis4/ consulté en mars 2010), plus disponible.

285 En réponse à ces comportements, l'article 5 § 2bis de la loi du 2 avril 1965 (inséré par la loi du 24 décembre 1999 portant des dispositions sociales et diverses) prévoira que l'État ne remboursera pas l'aide accordée par un CPAS compétent qui a « systématiquement incité ou forcé le candidat réfugié (…) directement ou indirectement, soit par des promesses, des menaces, un abus d'autorité ou de pouvoir, soit en n'intervenant pas ou d'une autre manière, à quitter le territoire de la commune ou à s'établir dans une autre commune ».

286 Notamment le Petit Château, ouvert en 1986 et les centres de la Croix-Rouge ouverts après l'afflux qui suit la chute du rideau de fer en 1990.

287 Le « code 207 » est, dans le registre d'attente, le numéro du code indiquant le « lieu obligatoire d'inscription » du demandeur d'asile.

288 Exposé des motifs de la loi du 2 janvier 2001 portant des dispositions sociales, budgétaires et diverses, MB, 3 janvier 2001 p 124 ; Exposé des motifs, Doc. Parl. Ch. 51, 16 juin 2006, 2565/001, p. 5.

289 Loi-programme du 19 juillet 2001, art. 60 à 65.

290 Art. 10 et 11 de la loi accueil du 12 janvier 2007.

parvenait plus à faire face aux demandes d'accueil[291], considérait que les « circonstances exceptionnelles » justifiaient le renvoi de demandeurs d'asile vers l'aide financière du CPAS, comme la loi le permet[292]. En 2015, on a assisté à une course contre la montre pour créer très rapidement des nouvelles places d'accueil afin de faire face aux arrivées importantes de demandeurs d'asile enregistrés. La limitation du nombre d'enregistrement des demandes d'asile par l'OE a été utilisée comme outil pour ne pas engorger le réseau d'accueil de Fedasil. Une solution d'hébergement temporaire, créée en dehors du cadre de Fedasil pour les demandeurs d'asile non encore enregistrés, a pris la forme du pré-accueil. Toutes ces mesures prises en 2015 ont un objectif commun : éviter à tout prix de devoir utiliser la « soupape de sécurité » prévue par la loi permettant de renvoyer les personnes vers l'aide financière du CPAS. Il s'agissait donc d'appliquer à la lettre le principe de limitation de l'accueil à l'aide matérielle adopté suite à la crise de 2000.

La comparaison des situations montre que si l'afflux de 2015 est, en terme quantitatif, similaire (légèrement moins élevé) à celui de 2000, le profil des arrivants diffère quant à lui très fortement. Le contexte est également très différent. Alors que très peu de demandeurs d'asile arrivés en 2000 ont finalement obtenu le statut de réfugié[293], on observe que de nombreuses personnes arrivées en 2015 obtiennent la protection qu'elles sollicitaient (statut de réfugié ou protection subsidiaire). Sur le terrain de l'accueil, les réactions politiques de 2015 suivent une constante depuis 2000: des conditions d'accueil perçues comme trop favorables entraineraient un afflux plus important de demandeurs d'asile. La gestion de la situation en 2015, confirme le principe d'exclusion de l'aide matérielle, et a créé de nouvelles modalités d'accueil (tels que le pré-accueil) dont les effets à moyen terme sont encore difficiles à mesurer. En 2015, contrairement à 2000, un même secrétaire d'État est compétent aussi bien pour la politique d'asile que pour la politique d'accueil. Cette fusion des compétences a permis de prendre des mesures rapides utilisant en même temps les deux leviers en 2015.

291 Sur cette crise de l'accueil, voir Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, *Rapport migration 2010*, pp. 54-55.

292 Art. 11 de la loi accueil du 12 janvier 2007. Certains CPAS ont contesté la légalité du procédé mais celui-ci a été validé plusieurs fois par la Cour de cassation (voir Cass. 26 novembre 2012, S.11.0126.N; Cass. 7 janvier 2013, S.11.0111.F; Cass. 30 mars 2015, S.14.0017.F, disponibles sur www.juridat.be).

293 Cependant, on note que nombre d'entre eux ont pu obtenir une régularisation de leur séjour par la suite, notamment sur base de la longueur déraisonnable de leur procédure d'asile, conséquence logique du système LIFO (« last in, first out ») mis en place en 2000 (voir Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, *Rapport migration 2007*, p. 26).

Chapitre 4
Droit de vivre en famille

De plus en plus de personnes vivent une vie de famille qui se déroule dans différents pays. C'est une conséquence logique de la migration. Dans ce chapitre, Myria analyse les changements législatifs belges et une partie de la jurisprudence sur le regroupement familial, et leur conformité avec le droit de vivre en famille. Dans un premier temps, il analyse les chiffres sur les visas pour regroupement familial de 2015 (qui sont plus élevés qu'en 2014) et ceux sur les titres de séjour sur base de regroupement familial délivrés en 2014 (dont un peu plus de la moitié sont délivrés à des membres de famille de citoyens de l'UE).

1. CHIFFRES

1.1. | Le regroupement familial à partir de différentes sources de données

Le regroupement familial peut être étudié à partir de deux sources de données principales : les données relatives aux *décisions sur les visas* d'une part (2), et les données sur la délivrance des *titres de séjour* d'autre part (3). Si elles se recoupent en partie, ces deux bases de données ne portent pas exactement sur les mêmes individus[294].

Tableau 11. Synthèse comparative des données utilisées pour étudier le regroupement familial en Belgique

	Visas long séjour (visas D) dans le cadre du regroupement familial	Titres de séjour (cartes pour étrangers et documents de séjour délivrés dans le cadre du regroupement familial)
Date des données disponibles	2010-2015	2010-2014
Diffusion des données	SPF Affaires étrangères	Office des étrangers
Contenu des données	Décisions prises au cours de l'année (positives et négatives), selon la date de demande de visa et selon quelques caractéristiques du bénéficiaire (sexe, âge, nationalité).	Délivrance des titres de séjour, avec des informations selon la nationalité, l'âge et le sexe du bénéficiaire, ainsi que selon le lien de parenté avec la personne qui ouvre le droit au regroupement familial.
Nationalités concernées	Uniquement les nationalités soumises au régime des visas, c'est-à-dire les ressortissants de pays tiers[295]	Tous les étrangers (ressortissants de pays tiers et citoyens de l'UE)
Population inclue	Individus ayant introduit une demande de visa dans le cadre du regroupement familial (que l'issue soit positive ou négative).	Individus ayant accédé au territoire belge avec un visa pour regroupement familial ainsi que ceux qui se trouvent en Belgique par le biais d'un autre titre de séjour et qui ont obtenu par la suite un titre de séjour dans le cadre d'un regroupement familial.
Population non inclue	Individus ayant accédé au territoire belge soit par le biais d'un autre type de visa, soit de manière irrégulière, et qui introduisent une demande de regroupement familial une fois sur place.	Individus à qui un titre de séjour dans le cadre du regroupement familial a été refusé.

294 Les deux sources de données sont détaillées et comparées dans le chapitre 2. Cependant, les données sur les titres de séjour présentées dans ce chapitres sont différentes des données sur les premiers titres de séjour présentées au chapitre 2.

295 La liste complète des nationalités soumise au régime des visas est disponible sur le site de l'Office des étrangers : https://sif-gid.ibz.be/FR/les_pays_tiers_dont_les_ressortissants_sont_soumis_a_l_obligation_de_visa.aspx.

Encadré 16.

Définitions

- Le **regroupant** désigne la *personne qui ouvre le droit* au regroupement familial, c'est-à-dire la personne déjà présente en Belgique et qui est rejointe par des membres de sa famille.
- Le **regroupé** désigne le *bénéficiaire* du regroupement familial, c'est-à-dire la personne qui rejoint le regroupant, déjà présent en Belgique.
- Lorsque le regroupant est un **ressortissant d'un pays tiers**, la base légale qui régit le regroupement familial est l'*article 10* (lorsque son séjour est illimité) ou l'*article 10bis* (lorsque son séjour est limité) de la loi sur les étrangers.
- Lorsque le regroupant est un **citoyen de l'UE**, la base légale qui régit le regroupement familial est l'*article 40bis* de cette même loi.
- Lorsque le regroupant est de **nationalité belge**, la base légale qui régit le regroupement familial est l'*article 40ter* de cette même loi.

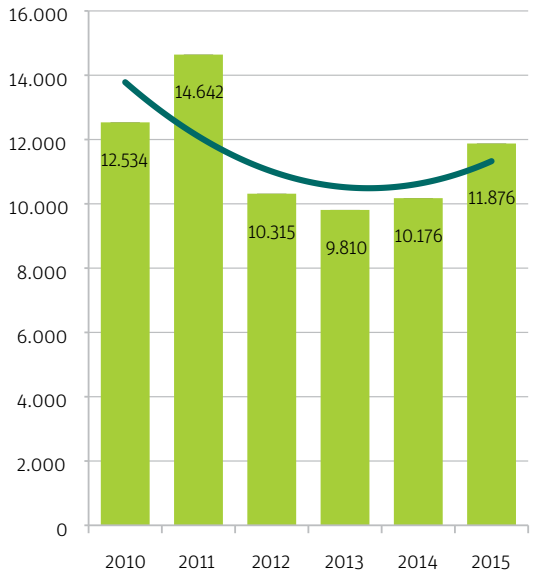
1.2. | Les visas

Dans la base de données sur les visas, le regroupement familial est essentiellement étudié à partir des visas long séjour (visas D) dont le motif est le regroupement familial (art. 10/10bis ou art. 40bis/40ter). La distinction entre les articles 40bis et 40ter n'est pas possible dans la base de données visas.

1.2.1. | 11.876 visas pour regroupement familial délivrés en 2015, un chiffre en légère hausse par rapport à 2014

Entre 2011 et 2012, le nombre de visas délivrés dans le cadre d'un regroupement familial avait chuté de 30%[296]. Cette diminution reflétait très probablement les effets de la loi sur le regroupement familial entrée en vigueur le 22 septembre 2011[297]. Les statistiques de l'année 2013 montraient toujours une diminution, même si elle était moins marquée que précédemment : 9.810 visas délivrés pour regroupement familial en 2013 contre 10.176 en 2012 (-5%). Cette légère baisse s'expliquait toutefois essentiellement par une diminution du nombre total des décisions (qu'elles soient négatives ou positives) et non pas par une augmentation des taux de refus, comme c'était le cas en 2012. Cette diminution du nombre de *décisions* pourrait notamment refléter une diminution du nombre de *demandes* de visa[298]. En effet, on peut penser qu'en 2013, les conditions plus strictes introduites par la nouvelle loi en matière de regroupement familial étaient

Figure 36. Évolution du nombre de visas délivrés dans le cadre d'un regroupement familial, toutes nationalités confondues, 2010-2015 (Source : SPF Affaires étrangères)



296 Les chiffres présentés pour les années 2010-2014 dans le présent rapport diffèrent légèrement de ceux présentés dans les rapports antérieurs, car une harmonisation des données (notamment des catégories à prendre en compte dans le regroupement familial) a été effectuée.

297 La loi du 8 juillet 2011 modifiant la loi du 15 décembre 1980 et entrée en vigueur le 22 septembre 2011 a inséré de nouvelles conditions matérielles pour le regroupement familial, tant avec un ressortissant de pays tiers (article 10/10bis) qu'avec un citoyen européen (article 40bis) ou avec un Belge (article 40ter).

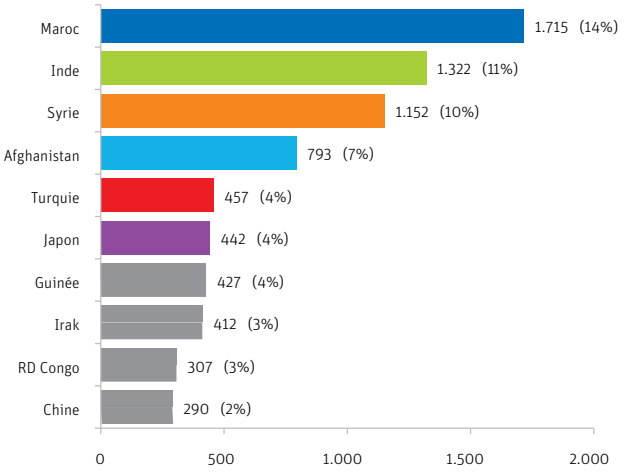
298 Rappelons que le SPF Affaires étrangères fournit les données sur base de la date de décision et non pas en fonction de l'année de la demande. Il n'est dès lors pas possible d'examiner l'évolution du nombre de demandes de visa.

mieux connues et ont pu, de ce fait, influencer le nombre de demandes à la baisse. En 2014 et 2015, on observe une légère hausse du nombre de visas délivrés, pour atteindre 11.876 visas en 2015.

1.2.2. | Une évolution contrastée selon le pays d'origine

Parmi les titulaires d'un visa pour regroupement familial, quelques nationalités se distinguent des autres. En 2015, les Marocains, les Indiens, les Syriens, les Afghans, les Turcs et les Japonais occupent le haut du classement (Figure 37).

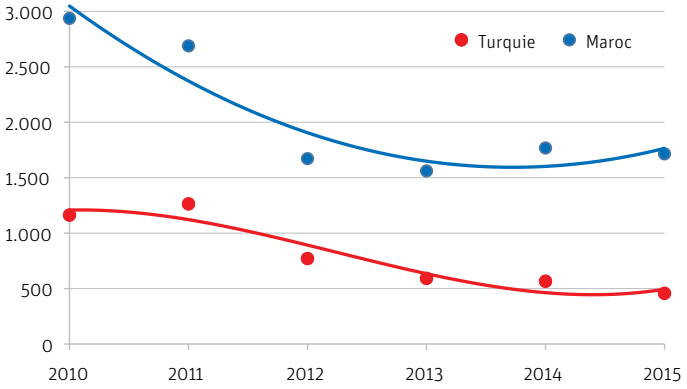
Figure 37. Principales nationalités des titulaires d'un visa pour regroupement familial en 2015 (Source : SPF Affaires étrangères)

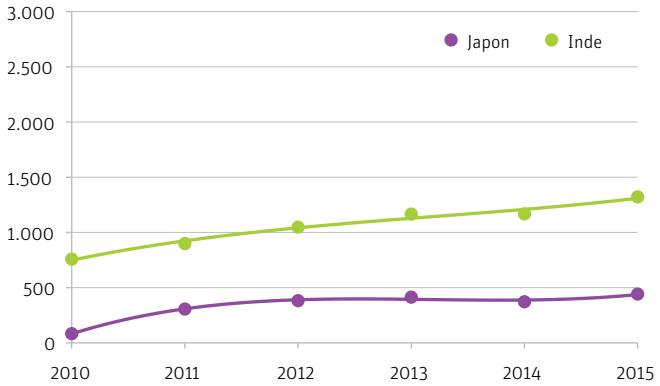


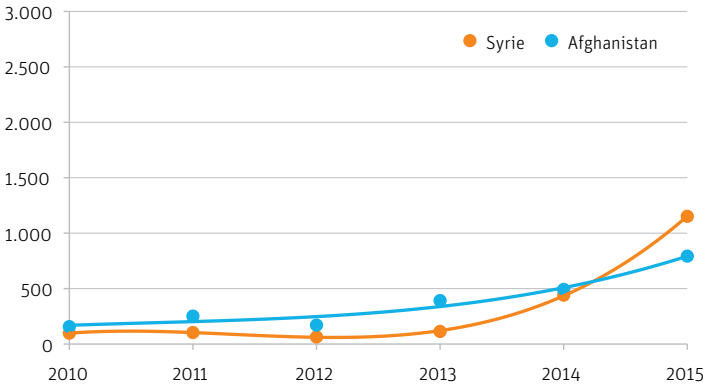
Pour ces quelques nationalités, l'évolution du nombre de visas délivrés pour regroupement familial n'est pas similaire (Figure 38).

- Les *Marocains* et les *Turcs* se démarquent par une diminution importante au cours des cinq dernières années. En particulier une diminution considérable dans le nombre de visas délivrés à ces deux nationalités entre 2011 et 2012 peut être observée. Ils ont en effet été particulièrement touchés par la réforme de 2011. Depuis 2012, on observe une certaine stabilisation. Entre 2010 et 2015, c'est une diminution de 40% qui est enregistrée pour les Marocains, et de 60% pour les Turcs.

Figure 38. Évolution du nombre de visas délivrés dans le cadre d'un regroupement familial pour les principales nationalités, 2010-2015 (Source : SPF Affaires étrangères)







- Les *Japonais* et les *Indiens* ont quant à eux connu une augmentation du nombre de visas délivrés pour regroupement familial. Les Japonais, qui ne figuraient pas parmi les dix principales nationalités en 2010, se retrouvent en 6ème position en 2015.
- Un dernier élément marquant concerne les *Syriens* et les *Afghans*. Le nombre de visas pour regroupement familial délivrés à des Syriens était très bas avant 2014 (entre 60 et 120 visas chaque année), alors qu'ils arrivent en troisième position en 2015 avec plus de 1.100 visas délivrés. Cette évolution, particulièrement marquée dans le cas des Syriens est sans doute en partie liée aux conditions plus favorables accordées aux réfugiés reconnus et aux bénéficiaires de la protection subsidiaires (statut qu'ont obtenu bon nombre de Syriens et d'Afghans en 2014 et 2015) au cours de la première année de leur reconnaissance pour se faire rejoindre par les membres de leur famille (conjoints et enfants).

1.2.3. | Les visas pour regroupement familial connaissent des refus plus fréquents et un traitement plus long que les autres types de visas

Les visas sollicités dans le cadre du regroupement familial se distinguent des autres types de visas pour deux raisons au moins. D'une part, ils sont plus souvent refusés et d'autre part, leur durée de traitement est plus longue. Avec la réforme du droit au regroupement familial entrée en vigueur en 2011, l'année 2012 s'affiche clairement comme une année de transition : par rapport aux années précédentes, les proportions de refus sont plus importantes alors que la durée de traitement de ces dossiers a globalement diminué. En 2012, 41% des visas délivrés sur base de l'article 10/10bis étaient refusés et 52% des visas sur base de l'article 40bis/40ter (contre 26% et 32% l'année précédente). Ces proportions de refus ont légèrement diminué ces dernières années, pour atteindre respectivement 23% et 40%. Cela dit, les taux de refus sont largement supérieurs aux autres types de visas (1% de refus pour les visas liés à des raisons professionnelles et 15% de refus pour les visas d'étude)[299].

En termes de durée moyenne de traitement, on observe une diminution importante de la durée moyenne de traitement des visas pour regroupement familial. De 2011 à 2015, ces durées sont passées de 26 semaines à 16 semaines pour les visas articles 10/10bis et de 27 semaines à 15 semaines pour les visas articles 40bis/40ter. C'est en particulier les décisions prises entre 3 et 6 mois qui ont considérablement augmenté, reflétant les effets de la réforme de 2011. Celle-ci prévoit le raccourcissement du délai dans lequel une décision doit être prise en matière de visa pour regroupement familial pour les ressortissants de pays tiers (de 9 mois vers 6 mois) et introduit un délai de six mois pour les Belges et les citoyens européens. Toutefois, il faut rappeler que ces délais de traitement calculés par l'administration représentent la période entre la réception du dossier complet et la prise de décision. En réalité, les candidats au regroupement familial doivent souvent, avant l'introduction formelle de leur demande, effectuer des démarches administratives et parfois des procédures judiciaires souvent longues pour réunir les documents exigés. Ensuite, un temps parfois non négligeable sépare la prise de décision de la prise de connaissance de celle-ci par les personnes concernées. Ces délais de traitement administratifs sont donc beaucoup plus courts que le temps d'attente effectivement subi par les familles concernées[300]. Notons par ailleurs que les durées de traitement sont en moyenne plus longues lorsqu'elles se soldent par une décision négative.

299 Voir chapitre 2, Raisons migratoires, figure 17.

300 Voir Évolutions récentes de ce chapitre, point 2.2.

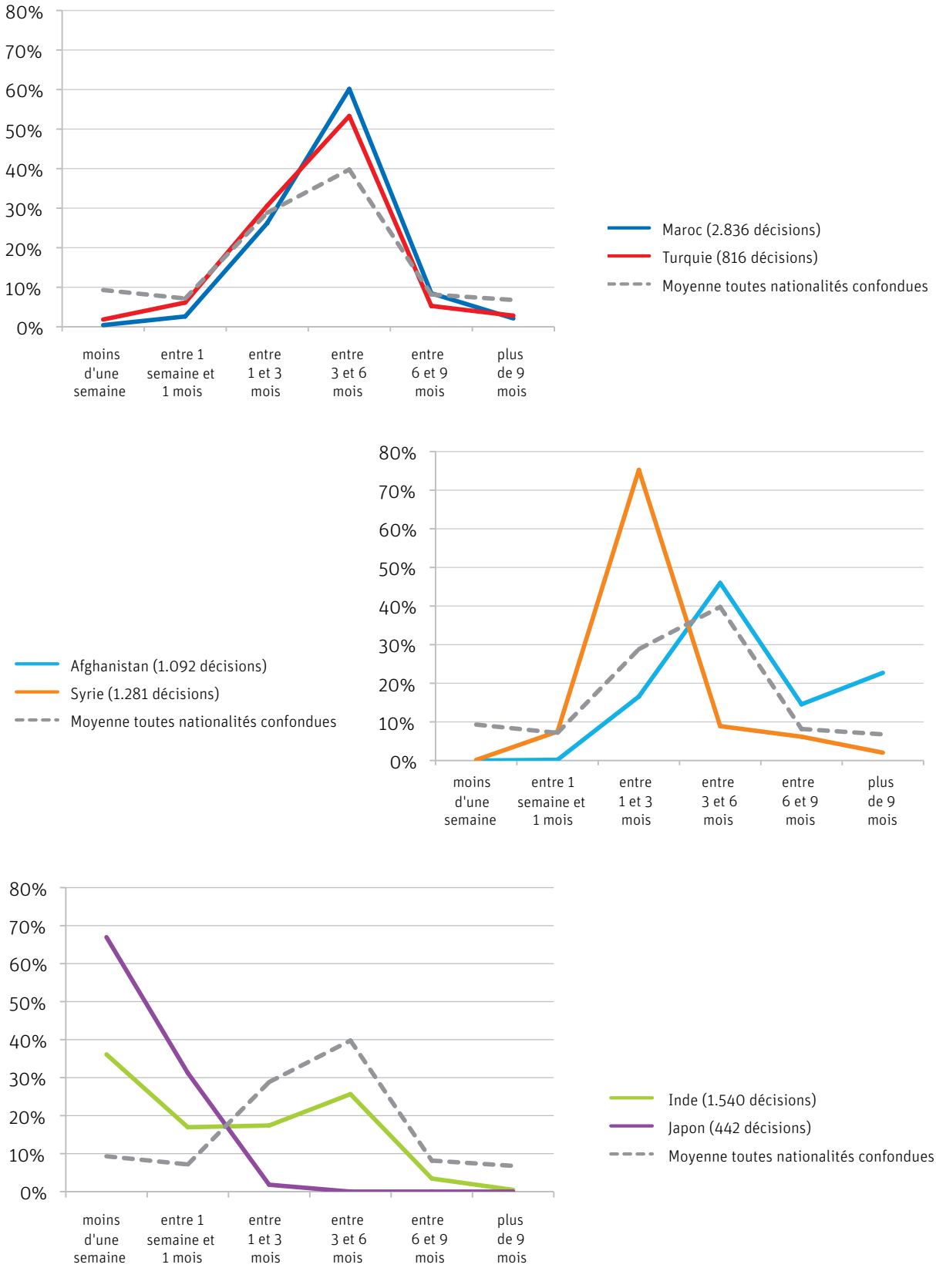
Tableau 12. Nombre de décisions, proportion de refus et durée moyenne de traitement pour les visas long séjour, selon le motif, 2011-2015 (Source : SPF Affaires étrangères)

	2011			2012			2013			2014			2015		
	Nombre total de décisions	Durée moyenne de traitement (en semaines)	Proportion de refus	Nombre total de décisions	Durée moyenne de traitement (en semaines)	Proportion de refus	Nombre total de décisions	Durée moyenne de traitement (en semaines)	Proportion de refus	Nombre total de décisions	Durée moyenne de traitement (en semaines)	Proportion de refus	Nombre total de décisions	Durée moyenne de traitement (en semaines)	Proportion de refus
Raisons professionnelles	3.610	2	2%	3.438	2	2%	3.795	2	1%	3.480	1	1%	3.532	1	1%
Études	8.902	3	26%	9.091	3	25%	9.249	4	24%	9.387	4	21%	8.963	3	15%
Regroupement familial avec un ressortissant de pays tiers (art. 10/10bis)	10.812	26	26%	11.192	19	41%	9.111	15	29%	8.973	20	26%	11.352	16	23%
Regroupement familial avec un citoyen de l'UE ou avec un Belge (art. 40bis et 40ter)	9.779	27	32%	7.672	18	52%	5.956	15	44%	5.835	20	39%	5.218	15	40%
Autres visas long séjour	2.622	8	9%	2.769	7	11%	2.702	9	10%	3.029	8	10%	3.444	8	9%
Total des visas long séjour	**35.725**			**34.162**			**30.813**			**30.704**			**32.509**		

1.2.4. | Un délai de traitement qui varie selon la nationalité du bénéficiaire

En moyenne, toutes nationalités confondues, la grande majorité (85%) des décisions sur les visas pour regroupement familial sont prises au cours des six premiers mois qui suivent la demande de visa, l'essentiel étant pris entre trois et six mois après la demande (Figure 39). Pour les Marocains et les Turcs, le timing de décision de leur demande de visa suit globalement la courbe observée en moyenne : environ 85% des décisions prennent entre un et six mois. Le calendrier des décisions pour les visas demandés par des Afghans est également assez proche de cette moyenne, si ce n'est qu'une part importante des décisions (37%) sont prises après six mois. Les Syriens se démarquent légèrement, avec un traitement de dossier globalement plus court : l'essentiel des décisions (75%) tombe entre le premier et le troisième mois après la demande. Enfin, les Indiens et les Japonais tranchent très nettement avec la moyenne puisque les demandes de visas sont très rapides. 36% des décisions de visas pour les Indiens et 67% des décisions pour les Japonais sont prises dans les premiers jours suivant leur demande (moins d'une semaine). Pour les Japonais, aucune décision n'est prise au-delà de trois mois, et en ce qui concerne les Indiens, 29% des décisions sont prises entre 3 et 9 mois, mais pas au-delà.

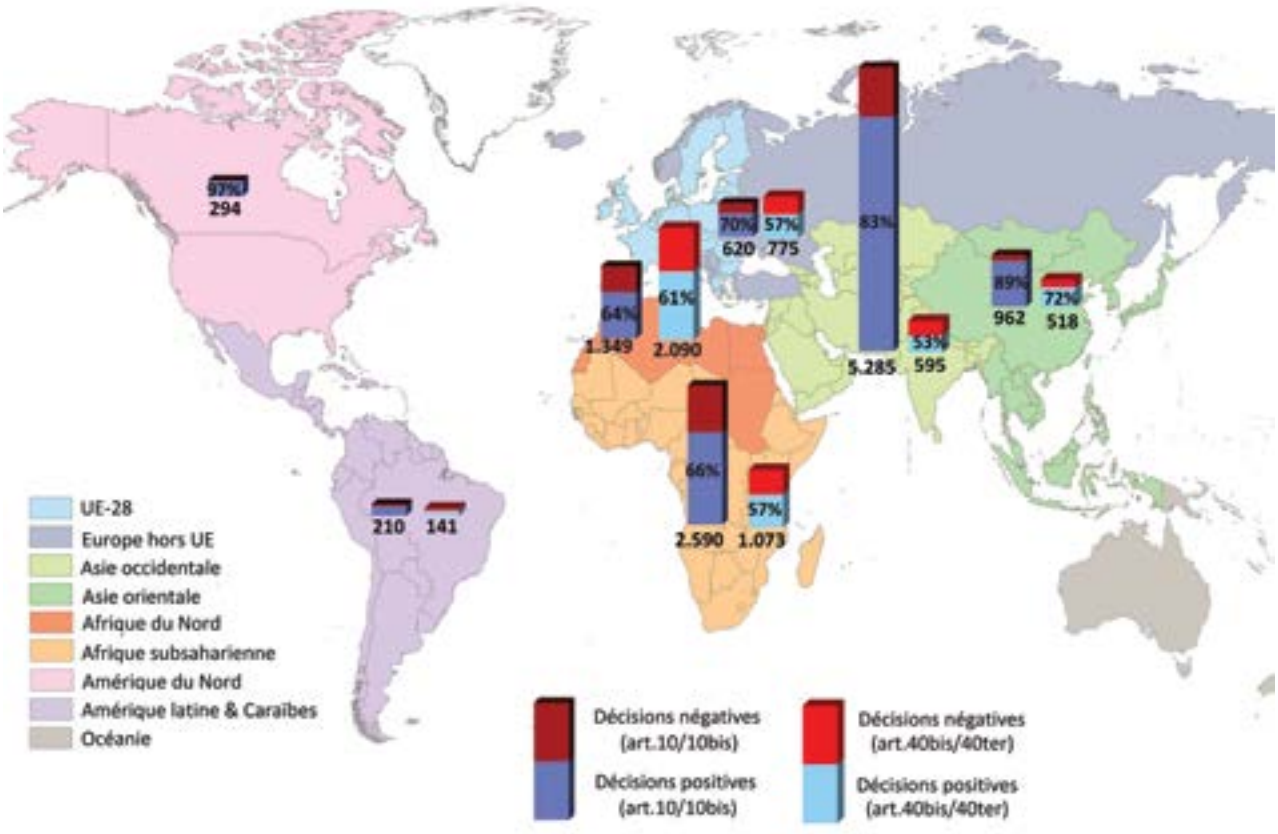
Figure 39. Durée de traitement administratif des demandes de visas (ayant abouti à une décision positive ou négative) dans le cadre du regroupement familial pour quelques nationalités, 2015 (Source : SPF Affaires étrangères)



1.2.5. | Les regroupements familiaux avec un Belge ou un citoyen de l'UE sont moins nombreux

Comme l'indique la Carte 11, quelle que soit la nationalité du regroupé, la majorité des décisions porte sur des demandes de visa dans le cadre d'un regroupement familial avec un ressortissant de pays tiers (art. 10/10bis). Toutefois, en ce qui concerne les nord-africains et les européens (hors UE), les décisions d'octroi de visa comptent un peu plus de regroupements familiaux avec un Belge ou un citoyen de l'UE. C'est en particulier, le cas pour les Marocains et les Turcs. Cela peut notamment s'expliquer par le fait que les migrations marocaines et turques en Belgique sont plus anciennes et davantage de ces migrants sont devenus Belges ou sont nés Belges. Si les décisions prises pour des visas de regroupement familial avec un Belge ou un citoyen de l'UE sont moins nombreuses, ces visas sont aussi moins souvent accordés. En moyenne, les décisions prises en 2015 pour des visas sollicités dans le cadre des art. 40bis/40ter affichent 40% de refus, contre 23% dans le cas des art. 10/10bis.

Carte 11. Nombre de décisions et % positif/négatif pour les visas D dans le cadre d'un regroupement familial en Belgique (art. 10/10bis et art. 40bis/40ter), selon l'origine du regroupé en 2015 (Source : SPF Affaires étrangères)



1.3. | Les premiers titres de séjour

Depuis quelques années, l'OE publie annuellement des statistiques sur les titres de séjour délivrés dans le cadre du regroupement familial, tant pour les ressortissants de pays tiers que pour les citoyens UE. Contrairement aux autres motifs légaux de la migration, le regroupement familial peut donc être étudié pour toutes les nationalités.

Dans ces premiers titres, sont aussi bien pris en compte :

- les cartes et documents délivrés à des personnes arrivant de l'étranger.
- les cartes et documents délivrés à des personnes qui séjournaient précédemment de manière illégale sur le territoire. Parmi ces personnes, certaines disposent d'un titre de séjour temporaire (il s'agit notamment de personnes disposant d'une attestation d'immatriculation, d'une annexe 15 ou d'une annexe 35).
- les cartes et documents délivrés à des nouveau-nés en Belgique, ces derniers étant repris dans la catégorie « descendants » du regroupement familial. Ils représentent 31% de l'ensemble des 52.486 titres de séjour pour regroupement familial. Pour étudier le regroupement familial, il faudrait idéalement ne pas inclure ces enfants nés en Belgique, mais ne disposant pas de la base de données complète de l'OE, nous ne sommes pas en mesure d'identifier ces enfants en fonction des différentes caractéristiques (et notamment en fonction de la nationalité)[301].

Les statistiques présentées ici sont toutefois différentes de celles sur les premiers titres de séjour présentées dans le chapitre 2 (Raisons migratoires), car elles incluent les citoyens UE, alors que les données disponibles sur Eurostat ne portent que sur les ressortissants de pays tiers.

1.3.1. | Le regroupement familial en nette baisse pour les Turcs et les Marocains

En 2014, toutes nationalités confondues, 52.486 titres de séjour ont été délivrés dans le cadre du regroupement familial. Pour la majorité de ces titres, les regroupés sont des ressortissants de l'UE (56%). Les Roumains étaient les premiers bénéficiaires avec 5.045 titres pour raisons familiales, suivis de près par les Néerlandais (4.927), les Français (4.377) et ensuite, les Marocains (4.142).

Les évolutions observées pour la période 2010-2014 sont très contrastées (Tableau 13). Entre 2010 et 2014, on observe une diminution de 24% pour les ressortissants de pays tiers et, inversement, une augmentation de 32% pour les citoyens de l'UE. Quelques nationalités tirent en particulier ces extrêmes. Les Turcs (-53%) et les Marocains (-47%) sont les seules nationalités issues de pays tiers parmi les 10 principales, et elles ont toutes deux connu une diminution importante du nombre de titres délivrés pour raisons familiales. Par contre, une augmentation importante est observée pour quelques nationalités, dont les Roumains (+65%), les Italiens (+60%), les Espagnols (+45%) et les Français (+44%).

301 Pour plus de précisions concernant ces données : https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/FR/Documents/ Statistiques/Stat_A_RGF_Fr_2014.pdf.

Tableau 13. Premiers titres de séjour de séjour délivrés dans le cadre du regroupement familial selon la nationalité des bénéficiaires, 2010-2014 (Source : OE)

Nationalités	2010	2011	2012	2013	2014	Évolution 2010-2014
Roumanie	3.063	3.774	4.122	4.132	5.045	+65%
Pays-Bas	3.947	4.161	4.055	3.907	4.927	+25%
France	3.046	3.171	2.914	3.086	4.377	+44%
Maroc	7.816	6.715	5.002	4.005	4.142	-47%
Pologne	2.804	2.639	2.666	2.692	3.031	+8%
Espagne	1.752	1.910	2.088	1.924	2.537	+45%
Italie	1.329	1.495	1.532	1.587	2.120	+60%
Bulgarie	1.771	1.910	1.885	1.855	1.963	+11%
Portugal	1.052	1.036	1.302	1.428	1.411	+34%
Turquie	2.515	2.328	1.576	1.278	1.184	-53%
Autres	23.637	24.820	21.756	20.085	21.749	-8%
Total UE	22.186	23.521	23.838	23.713	29.372	+32%
Total non UE	30.546	30.438	25.060	22.266	23.114	-24%
Total	**52.732**	**53.959**	**48.898**	**45.979**	**52.486**	

1.3.2. | Les regroupements familiaux concernent surtout les enfants

Sur l'ensemble des 52.486 titres délivrés en 2014 dans le cadre du regroupement familial, environ un quart concernait des regroupements entre conjoints (27%). Les enfants représentent quant à eux 71% des regroupements familiaux. Les enfants nés en Belgique représentent une part non négligeable (31%), alors qu'il ne s'agit pas réellement de regroupement familial. Les enfants nés à l'étranger qui rejoignent un parent déjà présent en Belgique représentent quant à eux 40%. Les regroupements familiaux d'ascendants rejoignant leurs enfants sont très minoritaires (2%)[302].

La répartition des regroupements familiaux selon le type de lien qui unit les personnes concernées varie fortement selon la nationalité des regroupants. En particulier, les regroupements familiaux avec des Belges (art. 40ter) se distinguent nettement des regroupements familiaux avec un citoyen de l'UE (art. 40bis) ou avec un ressortissant d'un pays tiers (art. 10 et 10bis).

- Les regroupements familiaux avec des **Belges** concernent très majoritairement des regroupements entre conjoints (66%). 22% des premiers titres concernent en revanche des enfants, parmi lesquels la majorité sont des enfants nés à l'étranger. La délivrance de titres de séjour pour regroupement familial à des ascendants qui désirent rejoindre leur(s) enfant(s) est proportionnellement moins importante (12%). Elle est cependant non négligeable, dans la mesure où il s'agit exclusivement de parents rejoignant leurs enfants mineurs d'âge. Il n'est pas exclu que cette proportion reflète un effet de rattrapage : avant la réforme du regroupement familial (2011), les parents étrangers d'enfants belges mineurs ne pouvaient obtenir de séjour que sur base d'une demande de régularisation, qui est une procédure plus aléatoire[303].

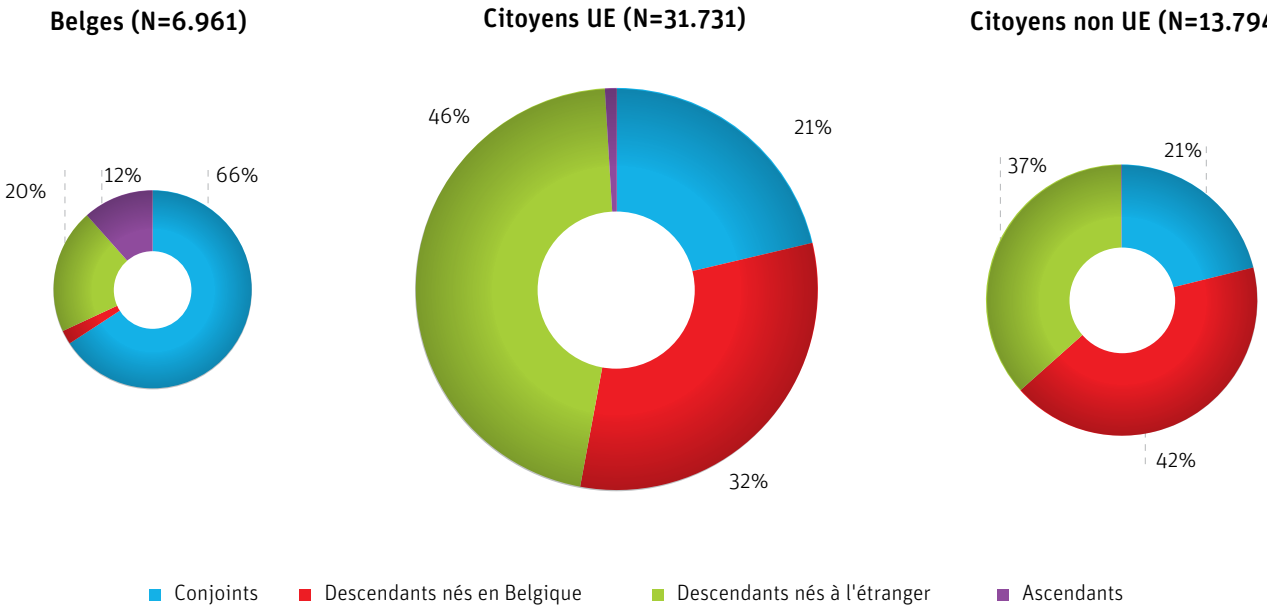
302 Cela s'explique en partie par le fait que pour les ressortissants de pays tiers seuls les ascendants souhaitant rejoindre un mineur étranger non accompagné bénéficiant d'une protection internationale ont le droit d'obtenir un titre de séjour pour motif de regroupement familial, à l'exception des citoyens turcs qui ont la possibilité, dans des cas particuliers, de se faire rejoindre par des ascendants à charge en vertu de l'article 11 de l'accord bilatéral entre la Belgique et la Turquie relatif à l'occupation de travailleurs turcs en Belgique.

303 Voir : *Focus,* Chapitre III : Les visas de court séjour pour visite familiale, *Rapport annuel, La migration en chiffres et en droits*, 2015.

- Les titres de séjour délivrés dans le cadre d'un regroupement familial à des **ressortissants de l'UE ou de pays tiers** présentent davantage de similitudes. Respectivement 78% et 79% de ces titres de séjour concernent des enfants. Parmi ces enfants regroupés, environ la moitié correspond à des enfants nés en Belgique.

De façon générale, on observe une importante diminution des titres de séjour délivrés dans le cadre de regroupements entre conjoints (entre 2011 et 2014 : -30%). Cette forte baisse illustre sans doute les effets de la réforme de 2011, et notamment les exigences matérielles et économiques qui s'appliquent de façon beaucoup moins souples que pour les demandes de regroupement familial avec des enfants[304].

Figure 40. Répartition des titres de séjour délivrés dans le cadre du regroupement familial selon la nationalité du « regroupant » et le lien familial du « regroupé », 2014 (Source : OE)



304 ADDE, Edito, Newsletter n° 113, octobre 2015.

2. ÉVOLUTIONS RECENTES

En 2014, la Commission européenne a fourni un certain nombre de lignes directrices[305] sur les modalités d'application de la directive sur le regroupement familial des ressortissants de pays tiers[306]. Elle a rappelé l'un des principes majeurs de la directive, à savoir « la marge d'appréciation reconnue aux États membres ne doit pas être utilisée d'une manière qui porterait atteinte à l'objectif de la directive, qui est de favoriser le regroupement familial, et à l'effet utile de celle-ci »[307]. Myria a vu paraître récemment plusieurs modifications de lois et des arrêts relatifs au droit au regroupement familial. Dans cette section, nous commenterons un certain nombre de ces arrêts et nous examinerons si les modifications de loi ont effectivement pour effet de favoriser le droit au regroupement familial.

2.1. | Un projet de loi modifie plusieurs articles relatifs au regroupement familial

En mars 2016, un projet de loi portant des dispositions diverses et proposant plusieurs modifications à la loi sur les étrangers a été soumis à la Chambre[308]. Un grand nombre de ces modifications concernent le droit au regroupement familial. Dans un souci d'exhaustivité, celles-ci sont présentées ci-dessous.

2.1.1. | Prolongation du droit de séjour temporaire pour les membres de la famille de ressortissants de pays tiers

Le droit de séjour des membres de la famille des ressortissants de pays tiers en séjour régulier est actuellement temporaire pendant les trois premières années de séjour. Durant cette période, le droit au séjour peut être retiré si l'intéressé ne satisfait plus aux conditions de son séjour[309] ou s'il a commis une fraude pour l'obtention de celui-ci. Le projet de loi propose de porter ce délai à cinq ans, comme c'est le cas pour les membres de la famille de Belges et de citoyens de l'UE. Au bout de cinq ans de séjour temporaire, le membre de la famille peut solliciter un séjour illimité si la famille satisfait encore à toutes les conditions liées à son séjour. Mais que se passe-t-il si ces conditions ne sont pas remplies ? Dans ce cas, le membre de la famille conserve son séjour temporaire pendant un an. Si, au bout d'un an, il répond aux nouvelles conditions[310], il obtient un droit de séjour permanent, sinon il perd son droit de séjour. Lorsque le ministre ou son délégué envisage de mettre un terme au séjour de membres de la famille, ou de celui du regroupant lui-même, il doit tenir compte de la nature et de la solidité du lien familial, de la durée du séjour en Belgique et d'attaches familiales, culturelles ou sociales avec le pays d'origine[311].

Myria se pose des questions quant à la prolongation du séjour temporaire après le délai de cinq ans. La directive sur le regroupement familial stipule très clairement[312] qu'au plus tard après cinq ans, le membre de la famille a droit à un titre de séjour autonome, indépendamment de celui du regroupant. Les États membres ont uniquement la liberté de définir eux-mêmes les conditions d'octroi et le délai (de cinq ans maximum) permettant d'obtenir ce titre de séjour autonome[313].

305 Communication du 3 avril 2014 de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant les lignes directrices pour l'application de la directive 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial, COM (2014)210 définitif.
306 Directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial (ci-après : la directive sur le regroupement familial).
307 Communication du 3 avril 2014 de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant les lignes directrices pour l'application de la directive 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial, COM (2014)210 définitif, point 1 Introduction.
308 Ch. repr., *Projet de loi portant des dispositions diverses en matière d'asile et de migration et modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers*, Doc 54K1696/006, 14 avril 2016.
309 Loi sur les étrangers, art. 13, §1, 3ème alinéa : « (…) à l'expiration de laquelle elle devient illimitée, pour autant que l'étranger remplisse encore les conditions de l'article 10. »
310 Ch. Repr., *op.cit.*, pp. 8-9: Art. 13§1, 3ème alinéa est complété par : « (…) et octroie un nouveau séjour pour une durée limitée dont le renouvellement est subordonné à la possession de ressources suffisantes pour ne pas devenir une charge pour les pouvoirs publics et d'une assurance maladie couvrant l'ensemble des risques et pour autant que l'étranger ne constitue pas un danger pour l'ordre public et/ou la sécurité nationale. »
311 Un nouveau paragraphe 3 est ajouté à l'article 13, en conformité avec l'article 17 de la directive sur le regroupement familial. Pour plus d'information sur cette prolongation à cinq ans, voir: Ch. repr., *Exposé des motifs*, Doc 54K1696/001, 2 mars 2016, p. 25.
312 Art. 15, 1 de la directive sur le regroupement familial.
313 Art. 15, 4 de la directive sur le regroupement familial.

2.1.2. | Abaissement du critère de l'âge pour les membres de la famille de citoyens de l'UE et de Belges

En exécution de l'arrêt de la Cour constitutionnelle de septembre 2013[314], le projet de loi abaisse de 21 ans à 18 ans le critère de l'âge pour les citoyens de l'UE et leur conjoint si la relation préexistait à la venue en Belgique du citoyen de l'UE. Afin d'éviter une différence de traitement, ceci s'applique également au Belge et à son conjoint s'ils cohabitaient déjà depuis au moins un an à l'étranger.

2.1.3. | Notion de moyens de subsistance dans le cadre d'une analyse individuelle des besoins

Le projet de loi modifie en profondeur les dispositions relatives à l'examen individuel des besoins que l'Office des étrangers (OE) doit effectuer dans le cadre de la condition de ressources. La nouvelle condition, préalable à cet examen, est formulée comme suit : « Si le caractère suffisant des ressources (…) n'est pas rempli ». Il ressort de l'exposé des motifs que si le pourcentage de 120% du revenu d'intégration sociale n'est pas atteint, l'OE doit déterminer le montant qui évitera aux personnes concernées de devenir une charge pour les pouvoirs publics. L'exposé des motifs poursuit : « Toutefois, il n'y a lieu de vérifier le caractère suffisant que pour autant que les ressources satisfassent déjà au caractère stable et régulier. Si ce n'est pas le cas, l'OE ne doit pas pousser plus loin son analyse des ressources de l'étranger. Ceci est conforme à la jurisprudence du Conseil d'État (…) arrêt n° 230 222 du 17 février 2015 »[315].

Pour Myria, ce raisonnement semble un peu court. Dans son avis sur ce projet de loi, le Conseil d'État se demandait ce qui justifie que la nouvelle disposition se limite à faire état du « caractère suffisant » des ressources alors que la condition de revenus parle de moyens de subsistance stables, réguliers et suffisants[316]. L'exposé des motifs (voir ci-dessus) indique que les ressources doivent être stables et régulières avant que l'OE ne procède à une analyse des besoins. Il se réfère pour cela à un arrêt[317] du Conseil d'État dans lequel ce dernier indiquait que si aucun moyen de subsistance n'était présenté, il ne fallait pas effectuer une analyse individuelle des besoins. Le regroupant avait en effet fourni des preuves d'une allocation de chômage sans démontrer qu'il recherchait activement un emploi. Le Conseil d'État s'est aussi référé à un arrêt de 2013, où seules des attestations d'une allocation du CPAS avaient été déposées. Il en a conclu dans les deux cas qu'il ne s'agit pas d'éléments pouvant être acceptés comme des preuves de moyens de subsistance qui satisfont à la condition de ressources et que, dès lors, il ne fallait pas procéder à une analyse individuelle des besoins. Le Conseil d'État n'établit donc aucun lien entre le caractère stable et régulier des ressources et l'analyse individuelle des besoins. Il affirme uniquement qu'il faut apporter la preuve des moyens de subsistance pour que l'Office des Étrangers doive procéder à l'analyse en question.

De plus, la directive sur le regroupement familial[318] stipule que toute décision de rejet ou de retrait de séjour doit faire l'objet d'une évaluation de la situation individuelle. La Cour de justice de l'Union européenne a fixé les principes de base de l'examen de la condition de ressources dans son arrêt *Chakroun*, dans lequel elle s'est référée à ce principe et a affirmé que toute demande de regroupement familial devait être traitée individuellement[319]. L'avocat-général P. Mengozzi a lui aussi réitéré ce principe : dans chaque cas, il faut tenir compte des circonstances spécifiques des intéressés[320].

Toute décision de rejet ou de retrait de séjour doit faire l'objet d'une évaluation de la situation individuelle.

314 CC, 26 septembre 2013, n° 121/2013.
315 Ch. repr., *Exposé des motifs*, Doc 54K1696/001, 2 mars 2016, p. 23.
316 Ch. repr., *Avis du Conseil d'État n° 57.881/4*, DOC 54 1696/001, 16 septembre 2015, pp. 134-135.
317 Conseil d'État, 17 février 2015, n° 230 222. Cet arrêt renvoie lui-même à un arrêt de 2013: Conseil d'État, 11 juin 2013, n° 223 807.
318 Art. 17 de la directive sur le regroupement familial.
319 CJUE, *R. Chakroun c. Ministère des Affaires étrangères*, 4 mars 2010, C-578/08, §48.
320 CJUE, *Conclusion de l'Avocat-général P.Mengozzi*, 23 décembre 2015, C-558/14, §25.

2.2. | Allongement du délai de traitement pour les demandes de regroupement familial des membres de la famille des ressortissants de pays tiers

Le 18 mars 2016, un projet de loi[321] portant de six à neuf mois le délai pour traiter une demande de regroupement familial introduite par les membres de la famille des ressortissants de pays tiers a été présenté à la Chambre. La disposition permettant de prolonger de trois mois ce délai à deux reprises dans des circonstances exceptionnelles est maintenue, ce qui signifie que le délai de traitement pour ces familles est le même que celui d'avant la modification de la loi de 2011.

La directive sur le regroupement familial invite les États membres[322] à veiller à ce que les procédures de traitement des demandes de regroupement familial soient efficaces, gérables, transparentes et équitables afin d'offrir un niveau adéquat de sécurité juridique aux personnes concernées. Dans sa communication[323], la Commission européenne a précisé que le traitement de ces demandes devait tenir compte de la charge normale de travail des administrations des États membres. Pour la Commission, « en règle générale, *dans une situation normale* de la charge de travail, une demande ordinaire doit être traitée rapidement et sans retard inutile. Si la charge de travail dépasse exceptionnellement les capacités administratives ou si la demande nécessite un examen approfondi, le *délai maximal de neuf mois* peut être justifié. » La directive sur le regroupement familial prévoit que ce délai de neuf mois peut être prolongé dans des circonstances particulières, notamment en raison du caractère complexe d'une demande, mais la Commission estime que cette dérogation doit être interprétée de manière stricte et au cas par cas. Ainsi, « les problèmes de capacités administratives ne sauraient justifier une prolongation exceptionnelle du délai ». Sont cependant acceptés comme cas exceptionnels : « la nécessité d'évaluer les liens familiaux dans le cadre de plusieurs unités familiales, une grave crise dans le pays d'origine entravant l'accès aux documents administratifs, des difficultés dans l'organisation des entretiens avec des membres de la famille dans le pays d'origine en raison de l'état de la sécurité, la difficulté d'accès aux missions diplomatiques ou la détermination du droit de garde légal si les parents sont séparés ».

Même si la prolongation du délai de traitement est conforme à la directive sur le regroupement familial, Myria tient à souligner que la longueur des délais de traitement est lourde à supporter pour les familles concernées. En effet, leur délai réel d'attente ne se limite pas à la durée de l'examen de leur dossier par l'Office des Étrangers : avant de pouvoir introduire leur demande de regroupement familial, elles doivent passer par des démarches administratives ou parfois des procédures judiciaires qui peuvent prendre beaucoup de temps pour pouvoir réunir les documents requis. Or, une complication supplémentaire est précisément apparue depuis 2015 aux yeux de Myria et de ses partenaires. Le 22 janvier 2015, le SPF Affaires étrangères a publié au Moniteur belge la circulaire du 14 janvier 2015 relative à la légalisation et à l'examen des documents étrangers. Alors qu'une circulaire se contente normalement de clarifier une législation, celle-ci y ajoute des conditions, ce qui n'est juridiquement pas correct. Deux sujets y sont abordés : la légalisation et l'examen des documents étrangers.

Les délais réels d'attente pour les demandes de regroupement familial ne se limitent pas à la durée de traitement de leur dossier par l'OE et sont lourds à supporter pour les familles concernées.

Le principe de la légalisation reste le même : une légalisation ne fait que vérifier la véracité de la signature, la qualité dans laquelle le signataire a agi et l'identité du sceau ou du timbre dont le document est revêtu[324]. Une légalisation peut donc être refusée si : 1) la signature n'est pas celle du fonctionnaire compétent, 2) le signataire n'est pas compétent, 3) le sceau ou le timbre est faux, falsifié ou inusité. La circulaire ajoute néanmoins la condition suivante : « la légalisation peut aussi être refusée si le document présenté est jugé contraire à l'ordre public belge ». Le point d'appui néerlandophone en droit international privé[325], s'est interrogé sur la base légale et la portée précise d'une telle condition : s'agit-il de la notion d'ordre public en droit interne[326] ou de la notion d'ordre public international[327] ?

Par ailleurs, la circulaire décrit la procédure à suivre si l'administration veut faire examiner un document

321 Ch. repr., *Projet de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers*, DOC 54 1726/001, 18 mars 2016.
322 Considérant 13 de la directive sur le regroupement familial.
323 Communication du 3 avril 2014 de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant les lignes directrices pour l'application de la directive 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial, COM (2014)210 définitif, point 3.3. Durée de la procédure.
324 Art. 30§1, 2° § de la loi portant le Code de droit international privé (ci-après : Code de droit international privé).
325 STEUNPUNT IPR, AGENTSCHAP I-I, *Onduidelijkheid over legalisatie na nieuwe omzendbrief 18 augustus 2015*, disponible sur: www.kruispuntmi.be/nieuws/onduidelijkheid-over-legalisatie-na-nieuwe-omzendbrief.
326 Art. 6 du Code civil.
327 Art. 21 du Code de droit international privé.

étranger[328]. Malheureusement, cet examen n'est assorti d'aucun délai. La Commission européenne a pourtant répété dans sa communication qu'une décision en matière de regroupement familial devait être prise le plus rapidement possible, sans quoi le droit au regroupement familial des intéressés serait entravé[329]. La Cour européenne des droits de l'homme a déjà jugé en 2014 que des vérifications anormalement longues du lien de parenté constituent une violation du droit à la vie de famille[330].

Pour Myria, il est important 1) de veiller à un délai de traitement aussi court que possible pour les demandes de regroupement familial ; 2) d'éviter que la légalisation d'un document puisse être refusée en vertu de la notion d'ordre public (ou, à tout le moins, de clarifier cette notion) ; 3) de prévoir un délai de traitement pour l'examen par l'administration de documents étrangers.

2.3. | La Cour constitutionnelle clarifie le droit au regroupement familial pour les cohabitants légaux ainsi que la protection des victimes de violences domestiques

En 2015, la Cour constitutionnelle a examiné deux questions importantes, présentées ci-dessous.

Y a-t-il une discrimination entre des personnes mariées et des cohabitants légaux quant à leur droit au regroupement familial ?

Est-il légitime que des époux ne doivent répondre qu'aux conditions générales pour pouvoir ouvrir un droit au regroupement familial alors que les cohabitants légaux se voient imposer des conditions supplémentaires, comme une relation stable et durable ? C'est la première question sur laquelle la Cour constitutionnelle s'est penchée.

Le 26 mars 2015, la Cour a affirmé qu'il n'y a pas de discrimination entre les couples mariés et les cohabitants légaux : « Dès lors que, contrairement à ce qui est le cas lors d'un mariage, l'officier de l'état civil qui a enregistré la déclaration de cohabitation légale (…) ne pouvait vérifier si les parties faisaient cette déclaration dans le seul but d'obtenir un titre de séjour et étant donné qu'il peut être mis fin unilatéralement à la cohabitation (…) »[331]. C'est le Conseil du contentieux des étrangers qui avait soumis cette question à la Cour constitutionnelle le 17 mars 2014 dans le cadre du recours d'un couple qui avait fait sa déclaration de cohabitation légale avant l'entrée en vigueur de la législation relative aux cohabitations légales de complaisance. Depuis lors, le Code civil connaît le principe de la cohabitation légale de complaisance[332], qui permet à l'officier de l'état civil de vérifier les intentions du couple qui souhaite conclure une cohabitation légale et notamment de voir si l'un des deux partenaires cherche uniquement à obtenir un titre de séjour. On peut dès lors se demander s'il n'y a pas une différence de traitement injustifiée entre un couple marié et un couple de cohabitants légaux puisque ce dernier doit satisfaire à un plus grand nombre de conditions pour pouvoir ouvrir un droit de séjour sur la base d'un regroupement familial.

Les victimes de violences domestiques sont-elles traitées différemment ?

Est-il légitime que les victimes de violences domestiques mariées avec un citoyen de l'UE ou un Belge doivent démontrer, si elles décident de ne plus cohabiter avec leur agresseur, qu'elles ne sont pas à la charge du système d'assistance sociale et qu'elles possèdent une assurance-maladie pour pouvoir conserver leur droit de séjour alors que les victimes mariées avec un ressortissant de pays tiers ne doivent pas le faire ?

Le ministre a un pouvoir discrétionnaire dans son appréciation de la situation de séjour de toutes les victimes de violence domestique.

Ici aussi, il n'y a pas de discrimination, selon la Cour constitutionnelle : un étranger non européen qui a cessé de cohabiter avec son époux belge, en raison des violences domestiques qu'il a subies, et qui ne répond donc plus aux conditions de séjour, ne dispose pas d'un droit au maintien de son séjour. Mais il ne perd pas automatiquement ce droit de séjour.

328 Myria a déjà mentionné cette nouvelle possibilité prévue dans le Code consulaire en soulignant les dangers de vérifications excessivement détaillées et de délais d'examen trop longs, voir : *La migration en chiffres et en droits 2015*, pp. 109-110.

329 Communication du 3 avril 2014 de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant les lignes directrices pour l'application de la directive 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial, COM (2014)210 définitif, point 3.3. Durée de la procédure.

330 Cour eur. D.H., *Senigo Longue c. France*, 10 juillet 2014, n° 19113/09.

331 CC, arrêt n° 43/2015, 26 mars 2015, B.11.

332 Loi modifiant le Code civil, la loi du 31 décembre 1851 sur les consulats et la juridiction consulaire, le Code pénal, le Code judiciaire et la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, en vue de la lutte contre les mariages de complaisance et les cohabitations légales de complaisance, 2 juin 2013, *MB*, 23 septembre 2013. Pour plus d'informations, voir: *Rapport annuel Migration 2013*, p. 108.

La Cour affirme en effet que le ministre est légalement compétent pour se prononcer à ce sujet et qu'il doit tenir compte de tous les éléments qui lui sont communiqués : en particulier les raisons pour lesquelles le ressortissant de pays tiers ne vit plus avec son conjoint belge, en l'occurrence les violences domestiques qu'il a subies. La Cour confirme que le ministre a le même pouvoir discrétionnaire dans son appréciation de la situation de séjour de la victime de violences domestiques qui est mariée avec un ressortissant de pays tiers[333].

2.4. | Une condition d'intégration ne peut pas empêcher ou rendre très difficile le droit au regroupement familial pour des ressortissants de pays tiers

La Cour de justice de l'Union européenne a clarifié le 9 juillet 2015 la condition d'intégration[334] de la directive sur le regroupement familial. Elle a jugé dans deux affaires conjointes (pour lesquelles, dans les deux cas, le même tribunal avait « jugé contraire à l'article 7, paragraphe 2, de la directive sur le regroupement familial le fait d'exiger d'un ressortissant d'un pays tiers qui introduit en dehors de l'Union européenne une demande (…) qu'il satisfasse à l'exigence d'intégration civique préalablement à son admission aux Pays-Bas »[335]. Dans le cadre des procédures de recours, le ministère néerlandais des Affaires étrangères a fait valoir qu'il ressort du Livre vert[336] « que la Commission ne considère pas inconditionnellement comme contraire à l'article 7, paragraphe 2, de la directive l'obligation, pour les conjoints des regroupants, de réussir un examen d'intégration civique avant la délivrance de l'autorisation d'entrée et de séjour sur le territoire de l'État membre concerné »[337]. Dans sa question préjudicielle à la Cour, la juridiction de renvoi relève que le Livre vert indique que « l'admissibilité des mesures d'intégration dépend des points de savoir si elles servent ou non à faciliter l'intégration et si elles respectent ou non les principes de proportionnalité et de subsidiarité »[338].

L'exigence d'intégration peut seulement avoir pour objet l'intégration des membres de famille dans leur nouvelle société.

En vertu de la législation néerlandaise, l'étranger doit réussir un examen d'intégration civique avant l'introduction d'une demande de regroupement familial. Par ailleurs, il doit payer 110€ pour le matériel de cours servant à préparer l'examen ainsi que 350€ chaque fois qu'il doit le (re)passer. Les autorités néerlandaises ont inclus dans la législation une clause d'équité qui permet à une personne d'être exemptée de la mesure d'intégration « si, par la suite d'une combinaison de circonstances individuelles très particulières, le ressortissant de pays tiers n'est durablement pas en mesure de réussir l'examen de base d'intégration civique »[339].

Selon la Cour de justice de l'UE (et la Commission européenne[340]), la condition d'intégration ne peut avoir pour objectif que l'intégration des membres de la famille dans leur nouvelle société. L'obligation de réussir l'examen d'intégration civique permettra aux ressortissants de pays tiers d'acquérir des connaissances qui seront incontestablement utiles pour créer des liens avec le pays d'accueil. Mais en vertu du critère d'équité, la mesure d'intégration ne peut pas aller plus loin que ça. La demande de regroupement familial ne devrait donc pas être refusée si les membres de la famille échouent à cet examen après avoir fait tous les efforts possibles pour le réussir. En effet, la mesure d'intégration ne serait alors rien d'autre qu'un instrument pour accepter ou non la demande de regroupement familial et elle perdrait son objectif initial, qui est de favoriser l'intégration. Il faut également tenir compte des conditions individuelles du demandeur : son âge, son niveau de formation, sa situation financière ou son état de santé[341].

La Cour en conclut qu'il n'y a rien de mal à exiger de ressortissants de pays tiers qu'ils réussissent un examen d'intégration civique avant de leur autoriser l'entrée et le séjour sur le territoire de l'État membre en question. Cet examen comprend l'évaluation d'une connaissance élémentaire tant de la langue que de la société de l'État membre concerné et implique le paiement de différents frais. Toutefois, les modalités pratiques de cet examen ne peuvent pas avoir pour effet de rendre impossible ou

333 CC, arrêt n° 121/2015, 17 septembre 2015, B.5.2 – B.5.3.
334 Art. 7, § 2 de la directive sur le regroupement familial: « Les États membres peuvent exiger des ressortissants de pays tiers qu'ils se conforment aux mesures d'intégration, dans le respect du droit national. »
335 CJUE, *Minister van Buitenlandse Zaken c. K et A*, 9 juillet 2015, C-153/14,§40.
336 Livre vert relatif au droit au regroupement familial pour les ressortissants de pays tiers qui séjournent dans l'Union européenne (directive 2003/86), COM(2011) 735 définitif.
337 CJUE, *op.cit.*, §41.
338 CJUE, *Ibid.*, §42.
339 CJUE, *Ibid.*, *§27.*
340 Communication du 3 avril 2014 de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant les lignes directrices pour l'application de la directive 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial, COM (2014)210 définitif, point 4.5. Mesures d'intégration.
341 CJUE, *op.cit.*, *§§53-60.*

L'examen d'intégration civique ne peut pas rendre le droit de regroupement familial impossible ou extrêmement difficile.

excessivement difficile l'exercice du droit au regroupement familial. Ceci est pourtant le cas aux Pays-Bas dans la mesure où : (1) il n'est pas tenu compte de circonstances particulières qui empêchent objectivement un individu de réussir cet examen, et (2) le montant des frais afférents à cet examen est trop élevé[342].

2.5. | La condition de ressources pour les ressortissants de pays tiers et les Belges continue à susciter des remous

Durant la période 2015-2016, plusieurs juridictions ont apporté des éclaircissements sur la condition de ressources dans le cadre des demandes de regroupement familial avec un ressortissant de pays tiers ou un Belge[343]. La jurisprudence est divisée concernant l'appréciation de l'origine des ressources[344], et le CCE a réprimandé l'OE concernant sa manière d'évaluer les revenus obtenus suite à une incapacité de travail[345].

Le CCE a jugé en 2014-2015[346] que **l'origine des ressources** est sans importance pour satisfaire à la condition de ressources imposée aux Belges et aux ressortissants de pays tiers, à la condition que le regroupant puisse prouver qu'il peut disposer de manière effective de ces sources de revenus. Ainsi, le regroupant peut présenter comme preuve non seulement ses propres revenus au moment d'introduire la demande, mais aussi ceux de son partenaire. En 2015, le Conseil d'État a rappelé à l'ordre le CCE en se référant à l'arrêt de la Cour constitutionnelle de septembre 2013, qui cite les travaux préparatoires à la réforme du droit au regroupement familial en Belgique pour préciser que seuls les revenus du regroupant lui-même peuvent être pris en considération[347]. Le CCE reste cependant sur ses positions, et a établi en janvier 2016[348] que le regroupant belge doit pouvoir disposer (c'est-à-dire, jouir) de moyens de subsistance suffisants pour ne pas tomber à charge de la sécurité sociale. Le CCE renvoie ensuite au Code civil[349] qui prévoit que chaque conjoint contribue aux charges de son ménage selon ses moyens, et que par conséquent le regroupant belge, selon le CCE, peut aussi utiliser les moyens de subsistance de son conjoint pour prouver qu'il répond aux conditions de ressources.

Dans sa communication[350] d'avril 2014, la Commission européenne s'est prononcée aussi sur cette problématique en se référant à la jurisprudence de la Cour de justice de l'UE sur la condition de revenus. Cette dernière a en effet estimé « que ce sont, *en principe*, les ressources du regroupant qui font l'objet de l'examen individualisé des demandes de regroupement (…) et non les ressources du ressortissant de pays tiers (…) ». « Parallèlement, en utilisant les termes 'en principe', la Cour sous-entend que les États membres peuvent choisir de tenir compte des ressources des membres de la famille ou que des exceptions à cette règle, motivées par des circonstances particulières, peuvent être accordées dans des cas spécifiques ». Le principal objectif de cette condition est d'éviter que le regroupant et les membres de sa famille ne deviennent à charge du système d'aide sociale de l'État membre concerné, comme l'a aussi rappelé le CCE dans ses arrêts. Si les États membres sont obligés de tenir compte des ressources des membres de la famille au moment de renouveler le titre de séjour[351], aucune disposition de la directive sur le regroupement familial ne les empêche de prendre également en considération les ressources des membres de la famille au moment de l'introduction de la demande.

Fin décembre 2014, l'OE a refusé le séjour du membre de la famille d'un Belge parce que ce dernier ne pouvait apporter la preuve de ses ressources qu'au moyen d'une allocation **d'incapacité de travail**. L'OE a affirmé qu'il ne disposait pas de moyens de subsistance suffisamment stables et réguliers parce que ceci suppose une perspective d'avenir minimale qui n'était pas présente dans ce cas-ci. Il en a conclu qu'il ne pouvait pas prévoir quels seraient

342 CJUE, *Ibid., §71.*

343 Pour une analyse plus approfondie de cette condition de ressources, voir S.SAROLÉA et J.HARDY, « Le regroupement familial: la jurisprudence belge au croisement de sources internes et européennes. Section 2. Les Conditions d'octroi. §3. Les conditions socio-économiques et les principes transversaux de l'arrêt Chakroun », *Questions actuelles en droit des étrangers, Anthemis, 2016, pp. 22-26.*

344 Conseil d'État, 20 octobre 2015, n° 232.612; CCE, n° 150 168, 29 juillet 2015; CCE, n° 160.902, 28 janvier 2016.

345 CCE, n° 146.813, 29 mai 2015.

346 Entre autre: CCE, n° 126.996, 14 juillet 2014 ; CCE, n° 145.915, 21 mai 2015 ; CCE, n° 150.168, 29 juillet 2015 ; CCE, n° 151.113, 20 aout 2015.

347 Conseil d'État, 23 avril 2015, n° 230.955 ; Conseil d'État, 20 octobre 2015, n° 232.612; CC, 26 septembre 2013, arrêt 121/2013, B.52.3 en B.55.2-4.

348 CCE, n° 160.902, 28 janvier 2016; CCE, n° 166.218, 21 avril 2016.

349 Code Civil, art. 221.

350 Communication du 3 avril 2014 de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant les lignes directrices pour l'application de la directive 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial, COM (2014)210 définitif, Point 4.4. Exigence de revenus suffisants.

351 Art. 16, § 1 a) de la directive sur le regroupement familial.

les revenus de l'intéressé une fois qu'il serait guéri et qu'il ne toucherait donc plus son allocation. Cette prémisse de l'OE est préoccupante étant donné qu'une allocation de maladie pour incapacité de travail n'est pas légalement exclue de moyens de subsistance qui peuvent être pris en considération pour satisfaire à la condition de revenus. Le CCE a annulé cette décision le 29 mai 2015 parce qu'il n'est pas exclu que des ressources qui ne constituent pas une garantie de revenus futurs puissent être stables, suffisantes et régulières. Il a d'ailleurs fait remarquer que « même un salarié ayant un contrat de travail à durée indéterminée n'est pas en mesure de garantir des ressources stables, suffisantes et régulières dans un avenir proche étant donné qu'il est largement dépendant de son employeur »[352].

2.6. | Les membres de la famille revendiquent le droit d'être entendus

Myria s'est déjà penché sur la question du droit à être entendu, tant au niveau européen que belge[353]. La Cour de justice de l'UE reconnaît effectivement ce droit, même si celui-ci n'est pas absolu. Néanmoins, la Cour se montre stricte quant aux conséquences d'une violation de ce droit : l'intéressé doit démontrer que la décision aurait pu connaître une autre issue s'il avait eu l'occasion d'être entendu.

Le Conseil d'État a en 2015 cité cette jurisprudence européenne dans une série d'arrêts concernant le retrait du droit de séjour de membres de la famille de citoyens de l'UE[354]. Il dit que cette analyse individuelle est cruciale pour octroyer ou retirer un titre de séjour à un membre de la famille d'un ressortissant de l'UE (ou d'un Belge ou d'un ressortissant de pays tiers). Il faut pour cela que cette analyse soit effectuée correctement. Or, c'est là que le bât blesse.

L'OE part du principe que l'intéressé doit transmettre spontanément toutes les informations pertinentes sur sa situation personnelle, sans quoi il est dans l'impossibilité de statuer. Mais le Conseil d'État lui répond: « Il lui appartient (…) d'inviter l'étranger à être entendu au sujet des raisons qui s'opposeraient à ce que l'OE mette fin à son droit au séjour et l'éloigne du territoire (…). Seule une telle invitation offre, par ailleurs, une possibilité effective et utile à l'étranger de faire valoir son point de vue »[355]. L'OE est donc obligé de récolter lui-même des informations. Dans son arrêt, le Conseil d'État se réfère à l'arrêt *Khaled Boudjlida* dans lequel la CJUE avait mis les points sur les i à propos du droit à être entendu pour que l'intéressé puisse exercer son droit à un recours effectif[356].

L'OE doit lui-même faire un examen détaillé de la situation individuelle de la personne concernée.

Le CCE se réfère ensuite à cette jurisprudence du Conseil d'État et précise que même l'envoi d'un courrier demandant davantage d'informations sur la situation personnelle de l'intéressé ne suffit pas en cas de retrait du titre de séjour d'un citoyen de l'UE[357]. L'OE doit entreprendre toutes les démarches possibles pour vérifier que cette lettre soit réellement parvenue à l'intéressé. Il doit par ailleurs procéder à un examen détaillé de la situation personnelle de l'intéressé et il ne peut pas se contenter de déclarer que c'était impossible pour lui étant donné que l'intéressé n'a pas fourni d'informations[358].

2.7. | Une interdiction d'entrée peut-elle entraver le droit au regroupement familial pour des Belges ?

L'OE a pour pratique d'exclure de la régularisation humanitaire ou du droit au regroupement familial avec un Belge les étrangers faisant l'objet d'une interdiction d'entrée qui n'a pas été suspendue ou levée. Il n'applique néanmoins pas cette procédure restrictive aux membres de la famille

352 CCE, n° 146 813, 29 mai 2015.

353 *La migration en chiffres et en droits 2015*, Focus: le droit d'être entendu, pp. 193-200. Le droit d'être entendu y est analysé à la lumière de la jurisprudence relative à l'application de la directive relative retour.

354 La directive sur la libre circulation des ressortissants de l'UE prévoit en son art. 28, 1 une analyse de la situation individuelle avant de prendre une décision sur l'octroi ou le retrait du titre de séjour. Ce principe a été transposé en droit national à l'article 42quater, §1, al 3 de la loi du 15 décembre 1980 (loi sur les étrangers) qui oblige l'OE à prendre en considération la durée du séjour en Belgique de l'intéressé, son âge, son état de santé, sa situation familiale et économique, son intégration sociale et culturelle et l'intensité de ses liens avec son pays d'origine. Voir: Conseil d'État, 19 février 2015, n° 230.257; Conseil d'État, 24 février 2015, n° 230.293; Conseil d'État, 19 janvier 2016, n° 233.512. Pour une analyse plus approfondie du droit d'être entendu, voir S.SAROLÉA et J.HARDY, « Le regroupement familial: la jurisprudence belge au croisement de sources internes et européennes. Section 1. Questions transversales. §6. Le droit d'être entendu », *Questions actuelles en droit des étrangers, Anthemis, 2016, pp. 17-19.*

355 Conseil d'État, 19 janvier 2016, n° 233.512, point 12.

356 CJUE, *Khaled Boudjila c. Préfet des Pyrénées-Atlantiques*, C-249/13,11 décembre 2014, points 34, 36, 37 et 59.

357 CCE, n° 144 652, 30 avril 2015.

358 CCE, n° 157 132, 26 novembre 2015.

de ressortissants de l'UE étant donné qu'ils relèvent du droit communautaire : une demande de regroupement familial équivaut pour eux implicitement à une demande de levée de l'interdiction d'entrée. Myria a déjà formulé la recommandation d'appliquer ce raisonnement également aux autres demandeurs de regroupement familial et aux demandeurs d'une régularisation humanitaire[359]. Le CCE a affirmé en 2015 qu'un refus de prendre en considération une demande de regroupement familial faite par le membre de la famille d'un Belge faisant l'objet d'une interdiction d'entrée ne reposait sur aucun fondement juridique dans la loi sur les étrangers et a annulé la décision de l'OE[360]. De plus, il s'est référé à cette même loi qui stipule qu'une demande de regroupement familial avec un Belge ne peut être refusée que dans deux situations spécifiques[361] : si elle ne répond pas aux conditions du regroupement familial ; ou en cas d'abus, de fraude ou pour des raisons d'ordre public. Le CCE applique donc pour le membre de famille d'un Belge les mêmes principes que ceux qu'il a invoqués pour les membres de la famille de citoyens de l'UE[362].

2.8. | Le Conseil du contentieux des étrangers clarifie les conditions de séjour pour les parents du citoyen mineur de l'UE

En mars 2014, les conditions d'obtention d'un droit de séjour par le ressortissant d'un pays tiers qui est le parent d'un enfant mineur citoyen de l'UE ont été reprises dans la législation relative au droit de séjour[363]. Les conditions sont les suivantes :

- avoir effectivement la garde de l'enfant ;
- avoir des ressources suffisantes et une assurance-maladie ;
- l'enfant doit être à charge du parent qui en a effectivement la garde.

L'OE a interprété cette disposition ainsi : l'enfant mineur devait en outre être inscrit comme citoyen de l'UE économiquement non actif. Dans deux arrêts[364], le Conseil du contentieux des étrangers (CCE) a recadré cette interprétation. Il ressort des travaux parlementaires préparatoires, affirme le CCE, que la raison d'être de cette disposition repose clairement sur le fait que le parent et l'enfant mineur ne peuvent pas tomber à la charge des finances publiques de l'État membre d'accueil. Par ailleurs, le CCE souligne qu'aucune disposition légale n'empêche l'enfant de bénéficier d'un droit de séjour sur une autre base, par exemple comme étudiant, tant qu'il dispose de ressources suffisantes et d'une assurance-maladie. Enfin, le Conseil affirme qu'il n'y a aucune exigence quant à l'origine[365] des moyens de subsistance de l'enfant.

RECOMMANDATIONS

Myria recommande que :

- les membres de la famille d'un ressortissant de pays tiers obtiennent après maximum 5 ans de séjour (et donc sans conditions supplémentaires) un droit de séjour autonome et indépendant du regroupant;
- l'OE effectue une analyse individuelle des besoins lorsque la preuve des moyens de subsistance est apportée et indépendamment du fait que ces moyens soient stables et réguliers;
- les délais de traitement des demandes de regroupement familial pour les membres de familles des ressortissants de pays tiers soient le plus court possible;
- un délai contraignant soit introduit dans le cadre de l'examen de documents étrangers;
- la légalisation d'un document ne puisse pas être refusée en vertu de la notion d'ordre public (ou, à tout le moins, que cette notion soit clarifiée).

359 *Rapport annuel Migration en chiffres et droit 2015*, pp. 147-148. Pour plus d'information, voir aussi : AGENTSCHAP I-I, *Aanvraag gezinshereniging met Unieburger of Belg mogelijk ondanks inreisverbod*, 28 avril 2015, disponible sur: www.kruispuntmi.be/nieuws/aanvraag-gezinshereniging-met-unieburger-of-belg-mogelijk-ondanks-inreisverbod?. Pour une analyse plus approfondie de la jurisprudence récente concernant la pratique de l'OE vis-à-vis des demandes de regroupement familial malgré une interdiction d'entrée voir S.SAROLÉA et J.HARDY, « Le regroupement familial: la jurisprudence belge au croisement de sources internes et européennes. Section 1. Questions transversales. §2. Interdiction d'entrée », *Questions actuelles en droit des étrangers, Anthemis, 2016, pp. 12-14*.

360 CCE, n° 150 096, 28 juillet 2015, point 3.2.2.; CCE, n° 142 68, 22 avril 2015, point 3.2.4.

361 Ces deux situations spécifiques sont prévues aux articles 42*septies* et 43 de la loi sur les étrangers. Voir : CCE, n° 150 096, 28 juillet 2015, points 3.3.1. et 3.3.2. et CCE, n° 139 567, 26 février 2015, points 3.9-3.12.

362 Voir aussi l'arrêt du CCE sur la non prise en considération, en raison d'une interdiction d'entrée, d'une demande de regroupement familial introduite par le membre de la famille d'un ressortissant de l'UE : CCE, n° 135 627, 19 décembre 2014, points 3.13 – 3.16.

363 Art. 40*bis*§2, 5° de la loi sur les étrangers. À ce sujet, voir : *La Migration en chiffres en droits 2015*, pp. 108-109.

364 CCE, n° 145 025, 7 mai 2015 et CCE, n° 148 088, 18 juin 2015.

365 Le Conseil se réfère ici à CJUE, *Zu et Chen c. RU*, C-200/02,§30.

FOCUS : L'INTÉGRATION DU DROIT EUROPÉEN EN MATIÈRE D'ASILE ET DE MIGRATION EN DROIT BELGE

L'objectif de ce focus est de se pencher sur la question de l'intégration du droit de l'Union européenne (principalement des directives européennes) relatif à l'asile et l'immigration en droit belge. Il ne s'agira pas d'examiner en détails ou de manière exhaustive la façon dont les directives ont été transposées et les manquements éventuels dans notre législation nationale ou dans la pratique. L'objectif sera plutôt de mettre en évidence quelques exemples spécifiques qui ont déjà fait l'objet d'une analyse par Myria ou qui seront détaillés de manière plus approfondie ailleurs dans ce rapport. Les conséquences juridiques de la non transposition de ces directives par la Belgique seront brièvement présentées. Enfin et pour terminer, une rapide comparaison sera faite sur la mise en œuvre des règlements européens.

1. ÉTAT DE TRANSPOSITION DES DIRECTIVES EUROPÉENNES EN MATIÈRE D'ASILE ET DE MIGRATION

Une directive européenne lie les États membres quant au résultat à atteindre. Toutefois, les États sont libres de choisir la forme et les moyens pour y parvenir[366]. Les États membres devront pour cela transposer la directive, c'est-à-dire adapter leur législation dans leur droit national et prendre toutes les mesures nécessaires pour rencontrer les objectifs prescrits dans le délai prévu.

De manière générale, nombreux sont les États membres qui ont du retard dans la transposition de directives. D'après le dernier rapport de la Commission européenne sur l'application du droit de l'Union en 2014[367], la Belgique est l'État qui, toutes matières confondues, connaissait le plus grand nombre de retards de transposition.

Lorsque la Commission soupçonne un État membre de ne pas s'être conformé à ses obligations (transposition tardive et/ou incomplète), elle peut entamer une procédure formelle d'infraction. La Commission envoie alors une lettre de mise en demeure à l'État. Ce dernier dispose d'un certain délai pour faire valoir ses observations. Si la Commission n'est pas satisfaite de la réponse, elle émet un avis motivé pour permettre à l'État de se mettre en conformité. Si cette demande de mise en conformité n'est pas rencontrée dans le temps imparti, la Commission européenne peut alors saisir la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE)[368]. Cette procédure peut aboutir à une condamnation par la CJUE. Lorsqu'un État membre n'a pas communiqué les mesures nationales de transposition ou se refait condamner pour inexécution d'un arrêt, la CJUE peut condamner ce dernier au paiement d'un montant forfaitaire et/ou d'une astreinte, qui ne peut toutefois dépasser la proposition formulée par la Commission[369].

La procédure d'infraction est généralement précédée d'un système instauré par la Commission européenne en 2008 et intitulé projet « projet pilote ». Il vise à assurer une meilleure application du droit européen en favorisant la coopération entre les États membres et la Commission sur les questions relatives à la conformité de la législation nationale ou de la pratique au droit de l'Union. L'objectif est d'utiliser ce processus à un stade précoce en vue de clarifier ou de solutionner un problème, et d'éviter une procédure formelle d'infraction. Il est néanmoins toujours possible pour la Commission d'entamer une procédure d'infraction, sans passer par le processus de EU Pilot, si l'urgence ou un intérêt supérieur le justifie. Cette analyse ne portera pas sur les procédures de EU Pilot ouvertes envers la Belgique en ce qui concerne la transposition des directives en matière d'asile et d'migration[370], mais bien sur les procédures d'infraction.

366 Art. 288 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

367 COM(2015) 329 final, COMMISSION EUROPENNE, *Le contrôle de l'application du droit de l'Union européenne – Rapport annuel 2014*, 9 juillet 2015.

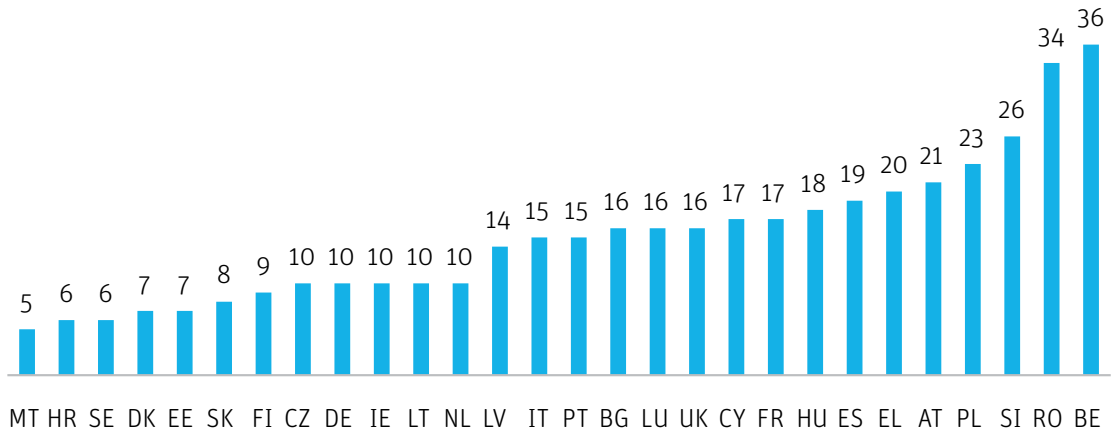
368 Art. 258 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

369 Art. 260 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

370 COM(2011) 930 final, COMMISSION EUROPEENNE, *Deuxième rapport concernant l'initiative EU Pilot,* 21 décembre 2011.

Figure 41. A. Transposition tardive de directives dans l'UE-28 (au 31 décembre 2014) – B. Nouvelles procédures d'infraction ouvertes en 2014 pour transposition tardive dans l'UE-28 (Source : Extrait du rapport de la Commission sur le contrôle de l'application du droit de l'Union européenne)

A. Transposition tardive de directives dans l'UE-28 (31 décembre 2014)



B. Nouvelles procédures d'infraction pour transposition tardive dans l'UE-28

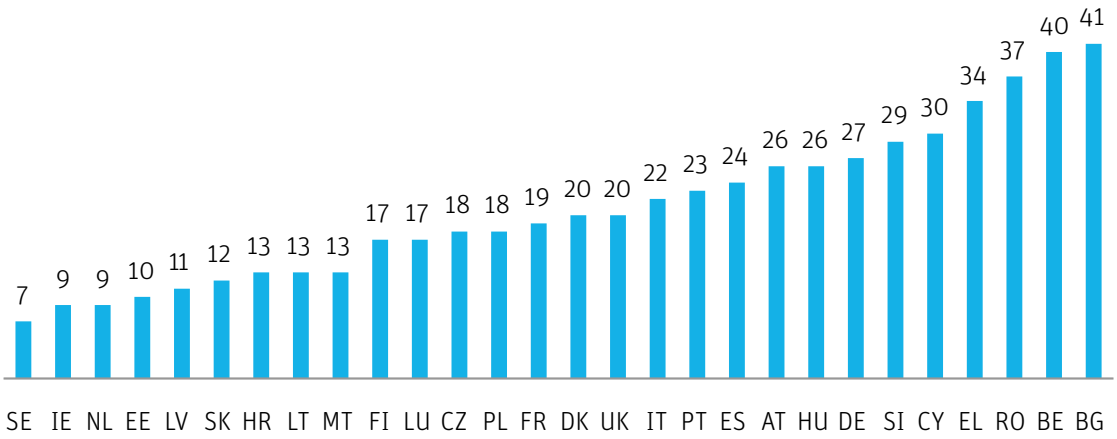


Tableau 14. Procédures d'infraction initiées par la Commission européenne contre la Belgique en matière d'asile et d'immigration pour transposition tardive[371]

Nom de la directive	Date d'entrée en vigueur de la directive	Procédure d'infraction contre la Belgique
Asile		
Directive sur la protection temporaire (2001/55/CE)	01/01/2003	Mise en demeure (07/03/2003) Avis motivé Saisine de la Cour[372] Désistement (12/04/2005)
Directive accueil (2003/9/CE)	06/02/2005	Mise en demeure (22/03/2005) Avis motivé Saisine de la Cour[373] Désistement (27/06/2007)[374]
Directive qualification (2004/83/CE)	10/10/2006	Mise en demeure (27/11/2006)[375] Classement (27/06/2007)
Directive procédure (2005/85/CE)	01/12/2007 (article sur l'assistance judiciaire 01/12/2008)	Mise en demeure (29/01/2008) Avis motivé Saisine de la Cour[376] Classement (24/11/2010)
Directive procédure- refonte (2013/32/UE)	20/07/2015 (article sur délai de la procédure 20/07/2018)	Mise en demeure (23/09/2015)[377]
Directive accueil- refonte (2013/33/UE)	20/07/2015	Mise en demeure (23/09/2015)[378]
Immigration		
Directive définissant l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irrégulier (2002/90/CE)	05/12/2004	Mise en demeure (04/02/2005) Avis motivé Classement (13/12/2005)[379]
Directive résident longue durée (2003/109/CE)	23/01/2006	Mise en demeure (27/03/2006) Avis motivé Classement (19/02/2009)[380]
Directive concernant l'assistance au transit dans le cadre de mesures d'éloignement par voie aérienne (2003/110/CE)	05/12/2005	Mise en demeure (09/02/2006) Avis motivé Saisine de la Cour Classement (14/04/2009)[381]
Directive relative au regroupement familial (2003/86/CE)	03/10/2005	Mise en demeure (05/12/2005) Avis motivé Classement (12/12/2006)[382]
Directive retour (2008/115/CE)	24/12/2010	Mise en demeure (27/01/2011) Avis motivé Classement (26/04/2012)[383]
Directive carte bleue (2009/50/CE)	19/06/2011	Mise en demeure (18/07/2011) Classement (24/10/2012)[384]
Directive sanction (2009/52/CE)	20/07/2011	Mise en demeure (30/09/2011) Avis motivé Classement (21/03/2013)[385]
Directive modifiant la directive résident longue durée afin d'étendre son champ d'application aux bénéficiaires d'une protection internationale (2011/51/UE)	20/05/2013	Mise en demeure (24/07/2013) Classement (24/09/2015)[386]
Directive permis unique (2011/98/UE)	25/12/2013	Mise en demeure (31/03/2014) Avis motivé Saisine de la Cour (19/11/2015)[387]
Libre circulation		
Directive libre circulation (2004/38/CE)	30/04/2006	Mise en demeure (01/06/2006) Avis motivé Saisine de la Cour Classement (05/06/2008)

Ce tableau met en exergue pas moins de seize procédures en infraction pour défaut de transposition (partiel) dans les délais en matière d'asile et d'immigration que la Commission européenne a introduites à l'encontre de la Belgique. Cela a abouti à une saisine de la CJUE dans cinq affaires, dont une est encore pendante (permis unique). Dans les quatre autres cas, cela n'a néanmoins pas donné lieu à une condamnation de la Belgique, cette dernière s'étant finalement conformée à ses obligations.

Sur les treize cas classés, la clôture de la procédure d'infraction s'est réalisée (sauf dans un cas) plus d'un an après le délai maximal de transposition de la directive (6 cas), voire même plus de deux ans après (6 cas).

371 Le site de la Commission européenne met à disposition un moteur de recherche relatif à ses décisions en matière d'infractions : http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/?lang_code=fr.

372 La Commission avait également saisie la CJUE contre le Luxembourg et les Pays-Bas. Pour plus d'informations, voir : Commission européenne, 22ème Rapport annuel sur le contrôle de l'application du droit communautaire, SEC(2005)1446.

373 La Commission avait saisi six États membres. Pour plus d'informations, voir : Commission européenne, Rapport sur l'application de la directive 2003/9/ce du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les états membres, 26 novembre 2007, COM(2007) 745 final.

374 La Belgique a notifié 60 mesures nationales d'exécution, dont certaines antérieures à la date d'entrée en vigueur de la directive. Mais la plus significative, la loi sur l'accueil des demandeurs d'asile, ne date que du 12 janvier 2007.

375 La Commission avait envoyé dix-neuf lettres de mise en demeure et treize avis motivés. Pour plus d'informations, voir : Commission européenne, Rapport sur l'application de la directive 2004/83/ce du 29 avril 2004 concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts, 16 juin 2010, COM (2010)314 final.

376 La Commission avait décidé de renvoyer la Belgique et l'Irlande devant la CJUE, tous les autres États membres ayant notifié leurs mesures de transposition complètes. Pour plus d'informations, voir : Commission européenne, Rapport sur l'application de la directive 2005/85/CE relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres, 8 septembre 2010, COM (2010) 465 final.

377 Voir ci-dessous.

378 Voir ci-dessous.

379 Loi du 10 août 2005 modifiant diverses dispositions en vue de renforcer la lutte contre la traite et le traffic des êtres humains et contre les pratiques des marchands de sommeil.

380 La Belgique a rapporté 42 mesures nationales d'exécution dont les plus significatives n'ont été adoptées qu'en 2007 (Loi du 25 avril 2007 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers) et 2008 (A.R. du 22 juillet 2008 fixant certaines modalités d'exécution de la loi du 15 décembre 1980).

381 La Belgique a adopté le 15 décembre 2008 la loi relative à l'assistance au transit dans le cadre des mesures d'éloignement par voie aérienne.

382 En vue de transposer cette directive, la Belgique a adopté le 15 septembre 2006 une loi modifiant la loi du 15 décembre 1980.

383 La Commission avait ouvert 20 procédures d'infraction à l'encontre des États membres pour non-communication des mesures nationales, qui ont toutes été classées. La Belgique a transposé en grande partie cette directive par l'adoption de la loi du 19 janvier 2012 modifiant la loi du 15 décembre 1980. Pour plus d'informations, voir : Commission européenne, Communication sur la politique de l'Union européenne en matière de retour, 28 mars 2014, COM(2014) 199 final.

384 La Commission a entamé des procédures d'infraction à l'encontre de 20 États membres pour défaut de transposition de la directive dans les délais. Ces procédures ont toutes été clôturées. La Belgique a quant à elle adopté les principales mesures nationales d'exécution en 2012. Pour plus d'informations, voir : Commission européenne, Communication sur la mise en œuvre de la directive 2009/50/CE du Conseil établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié, 22 mai 2014, COM(2014) 287 final.

385 La Commission avait engagé des procédures d'infraction contre 20 États membres qui ne s'étaient pas exécutés à temps. Celles-ci ont toutes été clôturées. Pour plus d'informations, voir : Commission européenne, Communication sur l'application de la directive 2009/52/CE du 18 juin 2009 prévoyant des normes minimales concernant les sanctions et les mesures à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, 22 mai 2014, COM(2014) 286 final.

386 La Belgique a adopté la loi du 19 mars 2014 qui modifie la loi du 15 décembre 1980 ainsi que l' A.R. du 13 février 2015 modifiant l'A.R. du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

387 Deux procédures d'infraction demeurent pendantes à ce jour, à savoir celle contre la Belgique et celle contre la Slovénie, laquelle se trouve au stade de l'avis motivé. Pour plus d'informations, voir : Commission européenne, communiqué de presse, *La Commission saisit la CJUE d'un recours contre la Belgique en ce qui concerne la directive « permis unique », 19 novembre 2015.*

2. QUELQUES EXEMPLES DE DIRECTIVES QUI ONT ÉTÉ INADÉQUATEMENT OU SEULEMENT PARTIELLEMENT TRANSPOSÉES

Il est parfois difficile d'apprécier dans quelle mesure une directive a ou non fait l'objet d'une transposition complète. Les États membres doivent communiquer à la Commission, en tant que gardienne du droit européen, les mesures nationales d'exécution[388] qu'ils ont adoptées.

Celles communiquées par la Belgique renvoient parfois à de nombreux instruments législatifs. Certaines de ces normes existaient préalablement à l'adoption de la directive mais semblent poursuivre les mêmes objectifs. Dans ce cas, des mesures additionnelles ne sont pas requises pour transposer la directive. D'autres dispositions ont, au contraire, été adoptées postérieurement en vue de mettre en œuvre la directive, ce qui ne signifie pas pour autant qu'elles s'y conforment. Une analyse approfondie est donc nécessaire. Les constats réalisés par la Commission européenne dans le cadre de ses rapports d'évaluation relatifs à la mise en œuvre des directives ou des procédures d'infraction constitueront à cet égard des sources d'information précieuses.

Ce focus met en exergue quelques directives qui, au moment de la rédaction de ce rapport, ne sont pas encore intégralement transposées par la Belgique. Il ne s'agit pas de prétendre à un examen exhaustif, article par article, des éléments qui n'ont pas été adéquatement intégrés à la législation nationale mais seulement d'illustrer les manquements à travers quelques exemples.

La directive permis unique

La Commission a saisi récemment la CJUE d'un recours contre la Belgique pour son retard dans la transposition de la directive permis unique[389], qui devait être transposée pour le 25 décembre 2013. Ce retard est notamment lié à la 6ème réforme de l'État[390].

La directive procédure

La directive procédure[391] devait être transposée pour le 20 juillet 2015. Durant le mois de septembre 2015, la Commission européenne a adressé une lettre de mise en demeure à la Belgique. La Commission a concomitamment engagé quarante procédures d'infraction contre plusieurs États membres afin d'assurer le bon fonctionnement du régime d'asile européen[392].

Au moment de la rédaction de ce rapport, aucune mesure nationale d'exécution n'était encore rapportée par la Commission en ce qui concerne la Belgique. Néanmoins, certaines dispositions de cette directive avaient été récemment mises en œuvre. Cela concerne la procédure devant le Conseil du Contentieux des étrangers et devant le Conseil d'État[393] ou la procédure à suivre dans le cadre du retrait de la protection internationale à un réfugié reconnu[394].

La directive procédure contient de nombreux principes qui devraient encore être introduits dans la législation et la pratique belges tels que :

- le droit d'un demandeur d'asile de demeurer sur le territoire pendant toute la procédure. Cela a pour conséquence de rendre contraire au droit européen la délivrance de l'ordre de quitter le territoire délivré aux

388 Le site EUR-Lex contient, pour chacune des directives, une liste des mesures nationales de transposition par État membre : http://eur-lex.europa.eu/homepage.html.

389 Directive 2011/98/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 établissant une procédure de demande unique en vue de la délivrance d'un permis unique autorisant les ressortissants de pays tiers à résider et à travailler sur le territoire d'un État membre et établissant un socle commun de droits pour les travailleurs issus de pays tiers qui résident légalement dans un État membre.

390 Pour plus d'informations sur l'absence de transposition complète et dans les délais de cette directive, voir : Chap.5, 2.3., Migration économique des ressortissants de pays tiers.

391 Directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale.

392 Information disponible sur : http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5699_fr.htm.

393 Art. 41 et 46 de la directive procédure transposés par la loi du 10 avril 2014 portant des dispositions diverses concernant la procédure devant le Conseil du Contentieux des étrangers et devant le Conseil d' État. Pour plus d'informations, voir : *La migration en chiffres et en droits,* 2015,chap. 4 et 10.

394 Art. 45.5 de la directive procédure mis en œuvre dans le cadre de la loi du 10 aout 2015 modifiant la loi du 15 décembre 1980 en vue d'une meilleure prise en compte des menaces contre la société et la sécurité nationale. Pour plus d'informations sur les questions qui se posent à cet égard, voir : Chap. 3, 2.1.10. *Refus de la protection aux personnes « menaçant la sécurité nationale ».*

demandeurs d'asile à l'issue de la procédure devant le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides[395] ;
- le caractère non systématique et la durée réduite de la détention des demandeurs d'asile à la frontière[396] ;
- un renforcement des garanties procédurales visant à protéger les personnes vulnérables[397].

La directive accueil

La directive accueil[398] devait être transposée pour le 20 juillet 2015.

Au moment de la rédaction de ce rapport, la Belgique avait rapporté onze mesures nationales d'exécution, toutes concernant les domaines de la scolarisation et de la formation professionnelle. Il s'agit donc uniquement des mesures qui ont fait l'objet d'une transposition par les Communautés.

Le rapport de la Commission sur l'application de l'ancienne directive accueil[399] contient des éléments toujours pertinents quant à la transposition de la nouvelle directive. Il soulevait notamment que:

- la Belgique n'appliquait pas la directive accueil dans les centres de détention. Or, en l'absence d'exceptions prévues explicitement, elle aurait dû s'appliquer à toutes les installations destinées aux demandeurs d'asile, en ce compris les centres fermés[400]. Néanmoins, la nouvelle directive accueil, qui contient des clauses sur la détention, s'applique clairement dans tous les lieux de détention. Il appartient donc au législateur de l'énoncer de manière explicite dans la loi accueil et éventuellement dans la loi sur les étrangers.
- la Belgique ne disposait pas d'une procédure d'identification des personnes ayant des besoins spécifiques. Il ne s'agissait alors pas d'une véritable obligation. La refonte de la directive accueil a rendu cette procédure obligatoire[401]. Cela a d'ailleurs fait l'objet d'une question parlementaire en octobre 2015[402] qui mettait en exergue le retard de transposition de la directive accueil. Ce processus d'identification serait en cours d'élaboration au moment de la rédaction de ce rapport et devra en tout cas être transposé dans la loi belge[403] la Belgique rendait impossible ou très limité dans la pratique l'accès à l'éducation aux mineurs placés en détention. Si actuellement, les mineurs ne sont plus placés dans des centres fermés, ils séjournent néanmoins dans des maisons de retour qui sont légalement considérées comme de la détention. Les mineurs ont théoriquement accès à l'école mais en pratique, ce n'est que rarement le cas[404]. Il importe également que toutes les mesures concrètes soient prises pour que les objectifs poursuivis par la directive soient rencontrés.

Directive victime

La directive européenne sur les victimes de la criminalité[405] a des conséquences sur la situation des étrangers en séjour irrégulier. Elle prévoit que les victimes de faits criminels doivent être traitées sans discriminations, en ce compris fondées sur le statut de séjour[406]. Cette directive devait être transposée pour le 16 novembre 2015. Même si la Belgique a déjà rapporté, au moment de la rédaction de ce rapport, 24 mesures nationales d'exécution, la directive n'a pas encore fait l'objet d'une transposition complète. Plus particulièrement, aucune mesure n'a encore été adoptée en ce qui concerne les victimes et la question de leur situation de séjour. En date du 27 janvier 2016, la Commission a mis la Belgique en demeure pour transposition tardive.

Depuis longtemps, Myria a évoqué les obstacles rencontrés par les étrangers en séjour irrégulier victimes d'infraction pour déposer plainte auprès des services de police[407]. En effet, ces victimes sont également, du simple fait de leur situation administrative, auteurs de l'infraction de séjour illégal[408].

395 Il existe une controverse quant à l'application actuelle de la loi relative à l'accueil aux demandeurs d'asile placés dans un centre de détention. Pour plus d'informations voir : S. DATOUSSAID, H. GRIBAUMONT, S. SAROLEA, « *La réception du droit européen de l'asile en droit belge : la directive procédure* », Cedie, décembre 2014, pp. 70-72.
396 Pour plus d'informations,voir : Chap. 7, 2.2.2., Détention de certains groupes spécifiques.
397 Voir Chap. 3, 2.1.8., *Renforcer la détection et l'accompagnement spécifique des demandeurs d'asile vulnérables.*
398 Directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale.
399 Commission européenne, Rapport sur l'application de la directive 2003/9/CE du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les états membres, 26 novembre 2007, COM(2007) 745 final.
400 L. TSOURDY, S. SAROLEA, « *La réception du droit européen de l'asile en droit belge : la directive accueil* », Cedie, décembre 2014, pp. 23-26.
401 Considérant n° 29 et art. 22.
402 Ch. Repr., Compte rendu intégral de la Commission intérieur, 21 octobre 2015, CRIV 54 COM 246, pp. 33-35.
403 Voir Chap. 3, 2.1.8., Renforcer la détection et l'accompagnement spécifique des personnes vulnérables.
404 Voir : *La migration en chiffres et en droits 2015,* chap. 9 et Plate-forme mineure en exil, *Détention des enfants en famille : analyse de la théorie et de la pratique,* décembre 2015.
405 Directive 2012/29/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité et remplaçant la décision-cadre 2001/220/JAI du Conseil.
406 Art. 1er, § 1er, al. 2, dernière phrase.
407 Voir notamment : *La migration en chiffres et droits 2015*, annexe 2.
408 Art. 75 de la loi du 15 décembre 1980.

La règlementation actuelle oblige les policiers confrontés à ces personnes non seulement à acter leur plainte et à leur fournir l'assistance adaptée à leur situation de victimes, mais ils doivent aussi les dénoncer au parquet et à l'Office des étrangers (OE)[409]. En pratique, Myria constate que certains étrangers se trouvent parfois dans l'impossibilité de faire valoir leurs droits. Pour Myria, les autorités doivent prendre toutes les mesures utiles pour qu'une victime d'infraction en séjour illégal bénéficie des mêmes droits que toute autre victime, en ce compris le droit à l'information[410]. Myria avait déjà recommandé que le rapport administratif de contrôle d'étrangers qui est transmis à l'OE soit modifié pour permettre de rajouter si la personne s'est présentée volontairement pour porter plainte[411]. En vue notamment de transposer la directive victime, la réglementation belge devrait être modifiée pour que les droits des victimes priment sur toute poursuite ou toute mesure administrative fondée sur le séjour illégal. Les services de police devraient également recevoir une formation appropriée à ce sujet.

La directive retour

Myria s'est déjà penché sur la question de la transposition de la directive retour en Belgique[412]. Il avait alors mis en exergue quelques éléments qui n'avaient à son sens pas été correctement transposés, notamment ceux relatifs aux circonstances de la prolongation du délai de départ volontaire ou au report de l'éloignement, l'absence de mise en œuvre des mesures préventives au risque de fuite, le recours trop large à la détention et l'étendue de son contrôle juridictionnel. En outre, le fait que la durée de détention recommence à courir depuis zéro lorsqu'un nouveau titre de détention est délivré[413], par exemple lorsqu'une tentative d'éloignement n'aboutit pas, permettrait de dépasser la durée légale maximale de détention autorisée par la loi et la directive retour.

On peut encore souligner[414] que la disposition belge qui prévoit d'appliquer des sanctions pénales d'emprisonnement au ressortissant de pays tiers en séjour irrégulier[415] indépendamment du fait qu'il ait ou non déjà fait l'objet d'une procédure de retour, n'est pas conforme à la directive retour et à la jurisprudence de la CJUE sur la criminalisation du séjour irrégulier[416].

La directive libre circulation

Comme déjà mentionné par Myria dans son précédent rapport annuel[417], la Belgique fait l'objet d'une procédure d'infraction en ce qui concerne la transposition de la directive libre circulation. La procédure en est au stade de l'avis motivé[418] et n'a donc pas été transmise à la CJUE. La Commission reprochait à la Belgique[419] :

- de ne pas faciliter l'entrée et le séjour des membres de la famille d'un citoyen de l'Union qui sont ressortissants de pays tiers, plus particulièrement de ne pas faciliter la délivrance de leurs visas et cartes de séjour ;
- de ne pas avoir adopté toutes les garanties permettant une évaluation individuelle de la situation des citoyens de l'Union qui ont recours au système belge d'assistance sociale avant un éventuel retrait de séjour ;
- de ne pas avoir adopté des règles protectrices contre l'éloignement des citoyens de l'Union pour des raisons d'ordre ou de sécurité publics.

En outre, la Belgique avait également une notion trop restrictive de la notion de membre de famille.

Entretemps, la Belgique a adopté une loi[420] ainsi qu'un arrêté royal[421] qui transposent certains de ces éléments en droit belge. Le parlement européen[422] a en tout cas estimé que la Belgique se conformait désormais à ses obligations en ce qui concerne la procédure facilitant la délivrance de visas pour les membres de la famille d'un citoyen européen.

409 Art. 21, 40 et 46 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, art. 3bis du titre préliminaire et art. 53 et 54 du Code d'instruction criminelle.
410 En ce qui concerne les victimes de la traite, la loi sur les étrangers oblige la police à informer toute victime potentielle de traite sur le statut de séjour spécifique dont elle peut bénéficier (art. 61/2).
411 *Rapport annuel Migration*, 2010, chap. 3, B.5.
412 Centre fédéral Migration, *Un nouveau cadre pour la politique de retour en Belgique*, juin 2014.
413 Centre fédéral Migration, *Contribution écrite à destination du Groupe de travail sur la détention arbitraire,* www.ohchr.org/Documents/Issues/Detention/Consultation2014/JointSubmission.pdf.
414 Voir en ce sens P. D'HUART, S. SAROLEA, « La réception du droit européen de l'asile en droit belge : la directive retour », *Cedie*, décembre 2014.
415 Art. 75, al. 1 de la loi du 15 décembre 1980.
416 Voir Chap.7, 2.1.2, Jurisprudence de la CJUE sur le retour.
417 *La migration en chiffres et en droit,* 2015, chap. 6.
418 La mise en demeure date du 29 septembre 2011 et l'avis motivé du 21 février 2013.
419 Commission européenne, *Free movement : Commission asks Belgium to comply with EU rules in « February infringements package : main decisions »*, 21 février 2013. Consultable sur : http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-122_en.htm.
420 Loi du 19 mars 2014 modifiant la loi du 15 décembre 1980. Voir aussi : *La migration en chiffres et en droit, 2015*, chap. 5 et 6.
421 A.R. du 13 février 2015 modifiant l'A.R. du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers. Il introduit, en son art. 17, le principe selon lequel la délivrance du visa C (de type Schengen) à un membre de la famille d'un citoyen de l'Union est gratuite et qu'elle doit intervenir dans un délai de 15 jours, prorogeable dans des cas exceptionnels.
422 Parlement européen, Pétition n° 0934/2014, présentée par Andrew Wilson, de nationalité britannique, sur la violation de la directive 38/2004/CE par la Belgique. Pour plus d'informations sur le système des pétitions voir plus bas dans ce chapitre.

Néanmoins, comme déjà soulevé par Myria[423], d'autres obligations prévues par le droit de l'UE n'ont toujours pas été intégrées en droit belge par cette loi, comme l'obligation d'évaluer la proportionnalité du retrait de séjour d'un citoyen de l'UE en cas de fraude. Au moment de la rédaction de ce rapport, la Chambre avait adopté un projet de loi[424] qui contient différentes dispositions sur les citoyens de l'UE. Il intègre notamment des critères (la durée du séjour en Belgique, l'âge, l'état de santé, la situation familiale et économique, l'intégration sociale et culturelle ou l'intensité des liens avec le pays d'origine) qui doivent être pris en compte lors de l'adoption d'une décision de retrait de séjour ou d'éloignement en cas de fraude. Ces nouveaux éléments liés à la proportionnalité de la mesure envisagée en cas de fraude sont également prévus dans le projet de loi en ce qui concerne le refus d'entrée et de séjour des citoyens de l'UE.

Il faudra encore voir si la Commisssion considère quant à elle que les mesures adoptées sont suffisantes pour clôturer la procédure d'infraction.

3. CONSÉQUENCES DE LA NON TRANSPOSITION DES DIRECTIVES POUR LE PARTICULIER

Effet direct

Lorsque qu'une directive n'est pas transposée dans le droit national dans les délais, il est possible de se prévaloir de son effet direct. Ce principe, qui a été défini par la CJUE[425], implique qu'un particulier puisse se fonder sur le droit européen devant les juridictions, indépendamment de sa mise en œuvre au niveau national. L'invocation du droit européen est toutefois conditionnée au fait que d'une part, les dispositions de la directive soient suffisamment claires, précises et inconditionnelles et d'autre part, que le délai de transposition soit dépassé[426]. Cet effet direct n'est, dans le cadre des directives, que vertical ce qui signifie qu'il ne peut être invoqué que par un particulier à l'encontre de l'État[427].

Ainsi, le fait que la Belgique n'ait pas transposé certaines directives en matière d'asile et de migration dans le délai imparti ne devrait pas empêcher les particuliers de se prévaloir de certaines de ces dispositions qui pourraient leur être favorables.

Procédure de plainte auprès de la Commission et du Parlement

Toute personne peut introduire une plainte auprès de la Commission lorsqu'elle estime qu'un État membre a adopté une mesure ou dispose d'une pratique contraire au droit de l'Union. Cela pourra éventuellement aboutir à l'introduction d'une procédure d'infraction par la Commission. Un particulier peut de même dénoncer l'absence de mesures prises au niveau national (par exemple en cas de non transposition d'une directive). Le plaignant ne doit pas présenter un intérêt particulier à agir ou être concerné par la mesure. La plainte doit être introduite par écrit sous forme d'une lettre, d'un fax ou d'un courriel, ou à l'aide d'un formulaire type[428]. La Commission entame le traitement de la plainte et décide, habituellement dans un délai d'un an, si cela doit donner lieu à une procédure d'infraction à l'encontre de l'État membre en question. Il s'agit d'un pouvoir discrétionnaire de la Commission qui peut décider de ne pas engager une telle procédure alors même que des manquements auraient été constatés. La Commission tient le plaignant informé de sa décision[429].

Les plaintes des particuliers représentent une source précieuse pour la Commission dans son rôle de gardienne du droit européen.

Le droit européen[430] permet également à tout citoyen de l'Union ou toute personne séjournant sur le territoire d'un État membre d'introduire une pétition auprès du Parlement européen. Cette pétition peut être introduite à titre individuel sur un sujet qui relève des compétences

423 *La migration en chiffres et en droit,* 2015, *p. 109.*
424 Projet de loi portant des dispositions diverses en matière d'asile et de migration et modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, DOC 54 1696/006.
425 CJCE, *Van Gend en Loos*, 5 février 1963, 26/62.
426 CJUE, *Van Duyn*, 4 décembre 1974, 41/74.
427 CJUE, *Marshall/Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority*, 26 février 1986, 152/84.
428 Disponible sur le site de la Commission : http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/complaint_form_fr.htm.
429 Commission européenne, Communication modernisant la gestion des relations avec le plaignant en matière d'application du droit de l'Union, COM(2012) 154 final.
430 Art. 227 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

de l'Union et qui la concerne directement. Cela peut donc prendre la forme d'une plainte sur l'application du droit de l'Union sollicitant une prise de position du Parlement européen. La commission des pétitions du Parlement a pour mission de répondre aux plaintes et de suggérer une solution extrajudiciaire[431]. Cette procédure permet de mettre en exergue une violation du droit de l'Union mais ne constitue pas formellement le début d'une procédure d'infraction.

Les personnes qui considéreraient que le droit de l'UE n'est pas conformément mis en œuvre par la Belgique dispose donc de plusieurs moyens d'action pour en référer aux autorités européennes.

4. QU'EN EST-IL DES RÈGLEMENTS ?

À la différence des directives, un règlement est d'application directe dans tous ses éléments dès son entrée en vigueur et dans tout État membre[432]. Il ne doit donc pas faire l'objet de mesures de transposition en droit national. Pour en assurer une mise en œuvre effective dans la pratique, un changement de législation ou des mesures nationales sont parfois nécessaires. Néanmoins, la législation et les mesures nationales ne peuvent en aucun cas être contraires au règlement. Le cas échéant, elles doivent être écartées puisqu'en vertu du principe de primauté, le droit européen a, dans la hiérarchie des normes, une valeur supérieure au droit national[433]. Les procédures de plainte et d'infraction sont également d'application en ce qui concerne les règlements.

Le règlement Dublin III

Myria considère que la Belgique n'applique pas le règlement Dublin III[434] à différents égards, notamment en ce qui concerne l'information fournie aux demandeurs d'asile, l'effectivité du recours contre une décision de transfert[435] ou la détention[436]. Après des contacts infructueux avec les autorités belges sur ce point, Myria a introduit en décembre 2015 une plainte auprès de la Commission européenne, procédure toujours en cours au moment de la rédaction de ce rapport[437].

5. CONCLUSIONS

La Belgique rencontrera encore de nouveaux défis en matière de transposition, en particulier en ce qui concerne les directives relatives à la migration économique (directive relatives aux travailleurs saisonniers[438], celle relative aux travailleurs transférés au sein d'une entreprise[439], celle sur le détachement de travailleurs dans le cadre d'une prestation de services[440] et la directive visant à renforcer la libre circulation des travailleurs notamment via la promotion de l'égalité de traitement[441]).

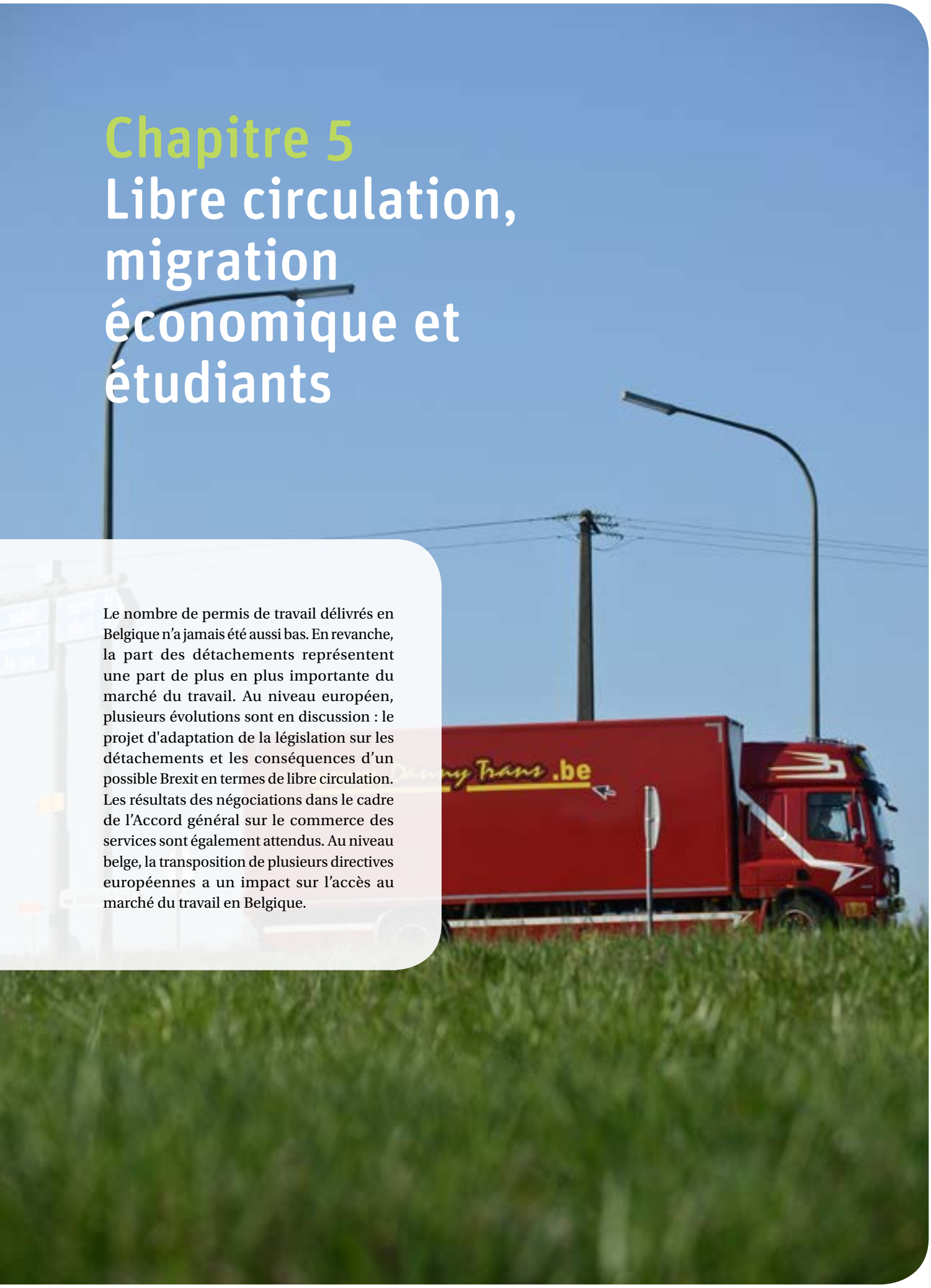
La transposition de certaines directives requiert un accord entre les entités fédérées et l'État fédéral, ce qui retarde le processus. Néanmoins, d'autres directives qui n'impliquent une mise en œuvre qu'au niveau de l'État fédéral connaissent également un retard de transposition[442]. La question de la cause de ces retards dans des matières qui ne concernent qu'un seul niveau de pouvoir se pose parfois. En outre, la Belgique ne peut se prévaloir de la répartition interne des compétences entre ses différentes entités fédérées et fédérales pour s'exonérer de ses obligations au niveau européen[443].

431 Le site du Parlement européen dispose d'un portail web qui permet d'introduire une pétition et de faire le suivi de celles qui ont été intentées. Voir : https://petiport.secure.europarl.europa.eu//petitions/fr/main.
432 Art. 288 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.
433 CJCE, *Costa/ENEL*, 15 juillet 1964, 6-64.
434 Règlement n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride.
435 Voir : Chap. 3, Le droit à une information claire et compréhensible pour tous les demandeurs d'asile dès l'introduction de la demande.
436 Voir : Chap.7, 2.2.2., Détention de certains groupes spécifiques.
437 Myria, Communiqué de presse, « La Belgique ne respecte pas pleinement le droit à l'information des demandeurs d'asile », 8 mars 2016, www.myria.be/files/Communique-080316-Myria_.pdf.
438 Directive 2014/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi en tant que travailleur saisonnier. Délai de transposition : 30/09/2016.
439 Directive 2014/66/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers dans le cadre d'un transfert temporaire intragroupe. Délai de transposition : 29/11/2016.
440 Directive 2014/67/UE du Parlement Européen et du Conseil du 15 mai 2014 relative à l'exécution de la directive 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services. Délai de transposition : 18/06/2016.
441 Directive 2014/54/UE du 16 avril 2014 relative à des mesures facilitant l'exercice des droits conférés aux travailleurs dans le contexte de la libre circulation des travailleurs. Délai de transposition : 21/05/2016.
442 Voir plus haut le tableau sur les transpositions tardives.
443 CJUE, *Klaus Konle et Republik Österreich*, 1er juin 1999, C302/97.

Le développement d'indicateurs clairs qui permettent d'évaluer la bonne exécution par la Belgique de ses obligations en matière de transposition dans le domaine de l'asile et la migration ainsi qu'une plus grande transparence sur le processus de transposition en cours devraient être envisagés.

Dans certains cas, la Belgique n'a transposé que partiellement les directives, parfois au détriment du particulier qui se voit ainsi privé de garanties procédurales ou de droits qui lui sont conférés. Cela est d'autant plus complexe à identifier lorsque ce défaut de transposition ne ressort pas clairement de la législation mais de la pratique. Lorsque les dispositions de la directive sont suffisamment claires, il sera néanmoins possible pour le particulier de s'en prévaloir malgré l'absence de transposition. Dans le cas contraire, il pourra être envisagé d'introduire une procédure de plaintes auprès de la Commission européenne ou du Parlement européen pour s'assurer que le droit européen soit, à terme, pleinement effectif.

Chapitre 5
Libre circulation, migration économique et étudiants



Le nombre de permis de travail délivrés en Belgique n'a jamais été aussi bas. En revanche, la part des détachements représentent une part de plus en plus importante du marché du travail. Au niveau européen, plusieurs évolutions sont en discussion : le projet d'adaptation de la législation sur les détachements et les conséquences d'un possible Brexit en termes de libre circulation. Les résultats des négociations dans le cadre de l'Accord général sur le commerce des services sont également attendus. Au niveau belge, la transposition de plusieurs directives européennes a un impact sur l'accès au marché du travail en Belgique.

1. CHIFFRES

Dans ce chapitre, nous aborderons différentes thématiques, comme par exemple, la **libre circulation des travailleurs dans l'UE.** Nous examinerons également l'emploi dans le cadre de la libre circulation des services, plus particulièrement les **détachements de travailleurs au sein de l'UE**. Nous toucherons aussi un mot des détachements de ressortissants de pays tiers : les **détachements internationaux temporaires**. Après avoir abordé la **migration économique** de ressortissants de pays tiers qui viennent dans notre pays pour y travailler, nous évoquerons brièvement ceux qui viennent à des fins d'études.

Encadré 17.

Travailler en Belgique dans cinq situations particulières[444]

Libre circulation des travailleurs : droit des travailleurs et des membres de leur famille de travailler et de séjourner dans un autre État membre de l'UE et d'y être traités de manière égale par rapport aux ressortissants de cet État membre.

Détachement dans le cadre de la libre circulation des services : un employeur établi dans un autre État membre de l'UE envoie en Belgique l'un de ses salariés pour y travailler pendant une certaine période. Les cotisations sociales afférentes sont payées en général dans le pays où l'entreprise est établie, mais les conditions salariales belges sont d'application.

Détachement international : un employeur établi en dehors de l'Espace économique européen (EEE) ou de la Suisse envoie en Belgique l'un de ses travailleurs pour y prester certains services. Les règles concernant les cotisations sociales sont fixées dans des conventions bilatérales ou multilatérales que la Belgique a conclues avec ces pays.

On parle de **mise à disposition de travailleurs** lorsqu'un employeur prête ses travailleurs à un tiers qui recourt à leurs services et qui exerce sur eux une autorité qui est normalement exercée par l'employeur lui-même. En Belgique, ceci n'est autorisé que dans certaines situations. Par exemple, une agence d'intérim engage des travailleurs intérimaires en vue de les mettre à la disposition d'une autre entreprise.

Sous-traitance : lorsque des travailleurs accomplissent certains travaux ou services dans une autre entreprise pour le compte et à la demande de leur employeur. Par exemple, une entreprise de nettoyage envoie son personnel pour effectuer l'entretien de bureaux.

444 Pour plus d'informations, voir : SPF Emploi, Travail et Concertation sociale.

1.1. | Libre circulation et migration économique

Cette section « chiffres » est consacrée à la libre circulation des travailleurs et aux migrations économiques et aborde les points suivants :

1. Les titres de séjour délivrés à des ressortissants de pays tiers pour des raisons liées à une activité rémunérée (en distinguant les premiers titres délivrés une année donnée, de l'ensemble des titres valables au 31 décembre de cette même année) ;
2. Les permis de travail ;
3. Les cartes professionnelles ;
4. Les données de l'Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants (INASTI) ;
5. Les détachements de travailleurs, salariés ou indépendants ;
6. Les statuts diplomatiques et consulaires ;
7. La situation des personnes d'origine étrangère sur le marché de l'emploi belge.

L'objectif est ici de fournir des données chiffrées quant à la libre circulation des travailleurs (notamment des citoyens européens qui résident et travaillent en Belgique) et des services (des personnes détachées) et aux migrations économiques (des personnes des pays tiers). Insistons toutefois sur le fait que les données présentées ne reflètent que certains travailleurs étrangers. Les sources disponibles à l'heure actuelle ne permettent pas de donner une vue exhaustive des migrations économiques et de la libre circulation. Cela provient notamment du fait que certains travailleurs étrangers n'ont pas besoin d'autorisation pour travailler en Belgique (les citoyens de l'UE n'ont par exemple pas besoin de permis de travail ou de carte professionnelle). Par ailleurs, certains travailleurs ne doivent pas être enregistrés (comme cela peut être le cas des travailleurs frontaliers) ou ne le sont tout simplement pas (les travailleurs non-déclarés). N'oublions pas non plus que les chiffres présentés ici sont le résultat d'une activité administrative, c'est-à-dire des décisions qui ont été prises (par exemple des décisions de délivrer un permis de travail ou un titre de séjour) et des déclarations qui ont été faites (par exemple des détachements). Ces décisions et déclarations ne permettent pas de tirer de conclusion concernant l'activité économique effective sous-jacente.

Les données sur la délivrance des titres de séjour aux ressortissants des pays tiers sont produites par l'Office des étrangers (OE) et publiées sur le site d'Eurostat[445]. Les motifs des premiers titres de séjour sont enregistrés pour tous les étrangers mais l'OE ne les publie que pour les ressortissants des pays tiers[446]. Dans le cadre des migrations économiques, l'étude des premiers titres pour les citoyens de l'UE serait pourtant particulièrement intéressante puisqu'un grand nombre d'entre eux exerce leur droit à la libre circulation pour des raisons économiques.

Ces statistiques permettent de distinguer les migrants disposant d'un titre de séjour pour des raisons professionnelles des autres raisons. Cela ne signifie toutefois pas que les personnes qui résident légalement en Belgique pour d'autres raisons (comme pour des raisons familiales) ne sont pas actives sur le marché du travail. Par ailleurs et dans ce cadre, nous ne sommes pas en mesure de distinguer les salariés des travailleurs indépendants.

Deux indicateurs sont particulièrement intéressants pour appréhender ce type de migration économique. D'une part, **les premiers titres de séjour** : il s'agit des premiers[447] titres de séjour délivrés aux ressortissants de pays tiers, durant une année donnée. Ils font donc référence à des données qui expriment des flux. D'autre part, **l'ensemble des titres de séjour valables** : il s'agit de tous les titres de séjour délivrés à des ressortissants de pays tiers en cours de validité, à une date donnée. Ces données fournissent davantage d'indications sur les stocks.

1.2. | L'activité rémunérée est loin d'être le premier motif de migration en Belgique

En 2014, 8% de **tous les titres de séjour valables au 31 décembre 2014** ont été délivrés pour des raisons liées à des activités rémunérées, et à peine 11% du côté des **premiers titres**. Mais parmi les migrants ayant un titre de séjour délivré pour une autre raison qu'une activité rémunérée, certains sont également présents sur le marché

445 Voir Chap. 2 (raisons migratoires).

446 Mis à part pour les motifs familiaux, pour lesquels des statistiques nationales sont disponibles également pour les citoyens européens.

447 Un premier titre de séjour est considéré comme tel lorsque le délai de délivrance entre l'expiration de l'ancien titre et la délivrance du nouveau titre (pour une raison identique) est d'au moins six mois. Autrement dit, cet indicateur comprend, en plus des titres de séjour obtenus pour la première fois, les titres de séjour renouvelés après plus de 6 mois suivant l'expiration de l'ancien titre.

du travail. Ceux-ci, comme ceux disposant d'un titre de séjour pour raisons économiques, peuvent travailler selon les conditions dont dépendent de leur droit de séjour.

Les nationalités les plus représentées parmi les premiers titres (flux) et l'ensemble des titres de séjour (stocks) pour raisons économiques sont sensiblement identiques. Dans les deux cas, les Indiens, les Américains, les Chinois, les Japonais et les Turcs appartiennent au top des principales nationalités. Une exception notable est observée : on dénombre plus de titres délivrés à des Marocains et encore valables au 31 décembre 2014 alors que ce groupe ne figure pas parmi les principales nationalités des premiers titres de séjour délivrés pour des activités économiques en 2014. Ensemble, les six premières nationalités représentent à environ (ou un peu moins de) 60% des premiers titres délivrés pour des motifs économiques en 2014 ou des titres valables fin décembre 2014.

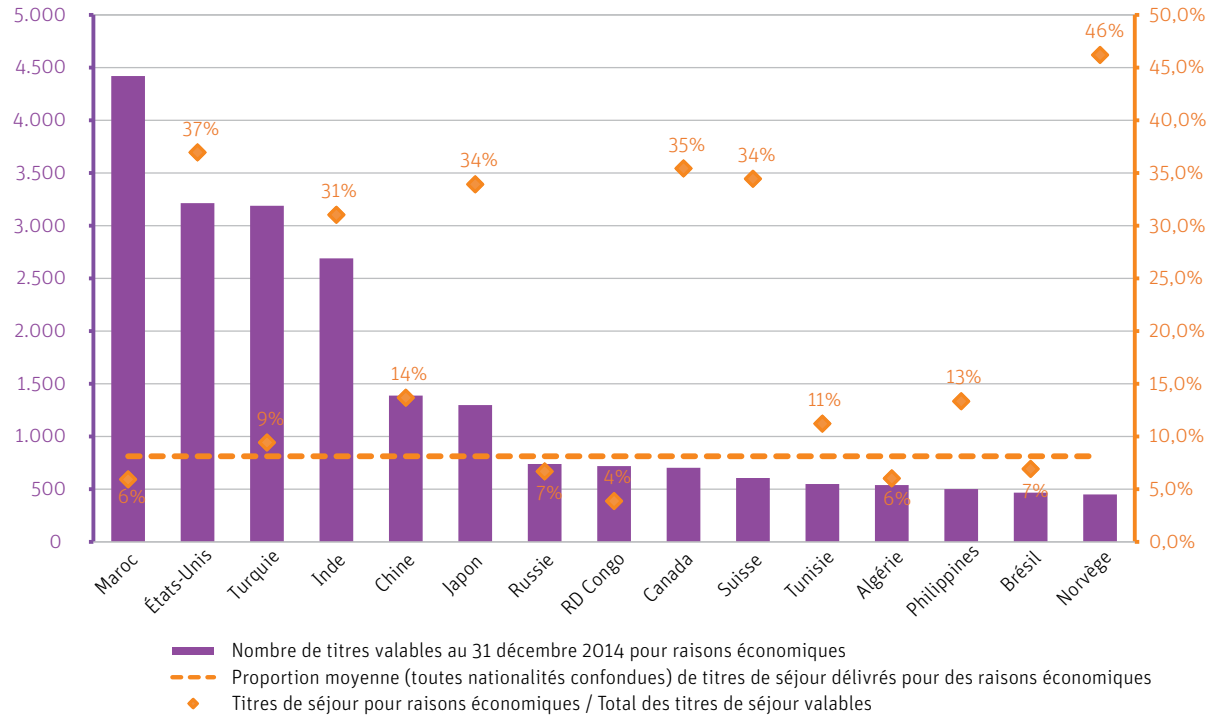
Tableau 15. Principales nationalités et proportions des raisons liées à une activité rémunérée pour l'ensemble des titres de séjour valables au 31 décembre 2014 et pour les premiers titres délivrés en 2014 (Source : Eurostat)

	ENSEMBLE des titres de séjour pour des raisons liées à une activité rémunérée valables au 31 décembre 2014			PREMIERS titres de séjour pour des raisons liées à une activité rémunérée en 2014		
	Pays	Effectifs	% de tous les titres (toutes raisons confondues)	Pays	Effectifs	% de tous les 1ers titres (toutes raisons confondues)
1	**Maroc**	4.420	6%	**Inde**	1.079	42%
2	**États-Unis**	3.214	37%	**États-Unis**	827	35%
3	**Turquie**	3.189	9%	**Japon**	352	37%
4	**Inde**	2.690	31%	**Chine**	278	17%
5	**Chine**	1.388	14%	**Turquie**	189	10%
6	**Japon**	1.298	34%	**Russie**	166	14%
	Autres pays	12.366	6%	**Autres pays**	1.877	6%
	Total/Moyenne	**28.565**	**8%**	**Total/Moyenne**	**4.768**	**11%**

La Figure 42 illustre pour les quinze principales nationalités[448] le nombre de titres de séjour valables au 31 décembre 2014 pour des raisons économiques et la part que ceux-ci représentent parmi l'ensemble des titres valables à la même date. Pour certaines nationalités comme les Marocains ou les Turcs, le nombre absolu de titres délivrés pour des raisons économiques est important, alors qu'en termes proportionnels, ils ne représentent qu'une faible partie de l'ensemble des titres de séjour délivrés (tous motifs confondus). Cela tient, au moins en partie, à la proportion élevée de titres de séjour pour raisons familiales délivrés aux ressortissants de ces deux nationalités. Inversement, le nombre de titres pour raisons économiques est relativement important pour les Américains, les Indiens et les Japonais et représente une part importante parmi l'ensemble des titres de séjour valables (tous motifs confondus). Le Canada, la Suisse et la Norvège présentent une situation encore différente des précédentes. Comparativement à d'autres pays, le nombre de titres délivrés pour raisons économiques est nettement plus faible, mais néanmoins, ces quelques centaines de titres représentent une partie importante parmi l'ensemble des titres de séjour.

448 Seules les quinze premières nationalités les plus représentées parmi les titres de séjour pour raisons économiques valables au 31 décembre 2014 sont présentées sur ce graphique.

Figure 42. Nombre et proportions de titres de séjour valables au 31 décembre 2014 pour raisons économiques, par nationalité (Source : Eurostat)



1.3. | Les permis de travail et les cartes bleues européennes pour illustrer le travail salarié

En Belgique, il existe trois catégories de permis de travail : les permis A, les permis B et les permis C.

Encadré 18.

Les permis de travail A, B et C

Le permis A est valable pour une durée illimitée et pour toutes les professions salariées. Il est réservé aux travailleurs justifiant de plusieurs années de travail couvertes par un permis B.

Le permis B est valable pour une période maximale de douze mois et limité à un seul employeur. En principe, l'autorisation d'occupation doit être obtenue par l'employeur avant que le travailleur n'arrive en Belgique[449]. Autrement dit, c'est le droit au travail qui ouvre le droit au séjour et à l'immigration.

Le permis C est également valable pour une période maximale de douze mois, mais autorise l'étranger à travailler pour tout employeur. Contrairement aux permis B, les permis C sont sollicités sur le sol belge puisque, dans ce cas, c'est le statut de séjour qui donne accès au marché du travail.

En principe, les étrangers qui souhaitent exercer un travail salarié en Belgique doivent obtenir un permis de travail. De nombreuses personnes sont toutefois dispensées d'une autorisation préalable à leur emploi en Belgique. L'article 2 de l'arrêté royal du 9 juin 1999[450] précise que les citoyens de l'Espace économique européen (EEE)[451] sont exemptés de permis de travail[452]. Les chiffres sur les permis de travail ne nous informent donc pas sur la situation des citoyens UE, à l'exception des citoyens croates qui étaient les seuls à être encore soumis à cette obligation jusqu'au 1er juillet 2015 (voir Encadré 19)[453].

Encadré 19.

Mesures transitoires pour les nouveaux États membres de l'UE

En principe, pour que les travailleurs étrangers obtiennent un permis de travail B, ils doivent répondre à la condition de l'examen préalable du marché de l'emploi. En d'autres termes, le permis B n'est octroyé que « s'il n'est pas possible de trouver parmi les travailleurs appartenant au marché de l'emploi un travailleur apte à occuper de façon satisfaisante et dans un délai raisonnable, même au moyen d'une formation professionnelle adéquate, l'emploi envisagé »[454].

Avant 2014, les Roumains, les Bulgares et les Croates bénéficiaient d'une procédure simplifiée pour l'obtention d'un permis de travail pour les métiers en pénurie (exemption de l'examen du marché de l'emploi). Depuis le 1er janvier 2014 par contre, toutes les restrictions à l'accès au marché du travail ont été levées pour les citoyens roumains et bulgares qui sont dorénavant dispensés, comme les autres Européens, de permis de travail. Parmi les citoyens de l'UE, seuls les ressortissants croates, jusqu'au 1er juillet 2015, étaient encore soumis à l'obligation d'obtenir un permis B.

449 Art. 4, §2 de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers.

450 AR portant exécution de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers.

451 L'UE-27 ainsi que l'Islande, le Liechtenstein et la Norvège.

452 À côté des citoyens de l'EEE, d'autres personnes sont dispensées de permis de travail. Il s'agit notamment des étrangers autorisés au séjour illimité, du personnel diplomatique ou consulaire, des réfugiés reconnus ainsi que de certains membres de famille de l'étranger concerné. Cette dispense vaut également pour certaines professions comme les ministres des cultes, les journalistes, les sportifs ou les artistes (pour des périodes de trois mois maximum).

453 D'après les statistiques, quelques permis de travail ont été délivrés à des ressortissants d'UE-28. À l'exception des permis délivrés aux Croates (et autres Européens non UE) les informations résultent d'encodages erronés. Mais ils ne concernent que très peu de permis délivrés et modifient ainsi à la marge les pourcentages présentés.

454 Art. 8 de l'AR du 9 juin 1999.

1.3.1. | Les asiatiques et les africains majoritairement représentés parmi les bénéficiaires d'un permis de travail

Depuis 2014 et la fin des mesures transitoires pour les Roumains et les Bulgares, la répartition des permis A, B et C par grands groupes de nationalités a complètement changé. Encore en 2013, 60% des permis A et B étaient délivrés à des Roumains ou des Bulgares et 65% à des ressortissants de pays d'Europe. En 2014, cela ne concerne plus que 12% des permis A et B. En revanche, le poids des permis A et B délivrés à des ressortissants d'Afrique et d'Asie a fortement augmenté. Parmi ceux-ci, on retrouve principalement des Indiens (26%), des Marocains (10%) et des Japonais (8%). Les Américains sont également bien représentés, avec 7% des permis A et B délivrés en 2015.

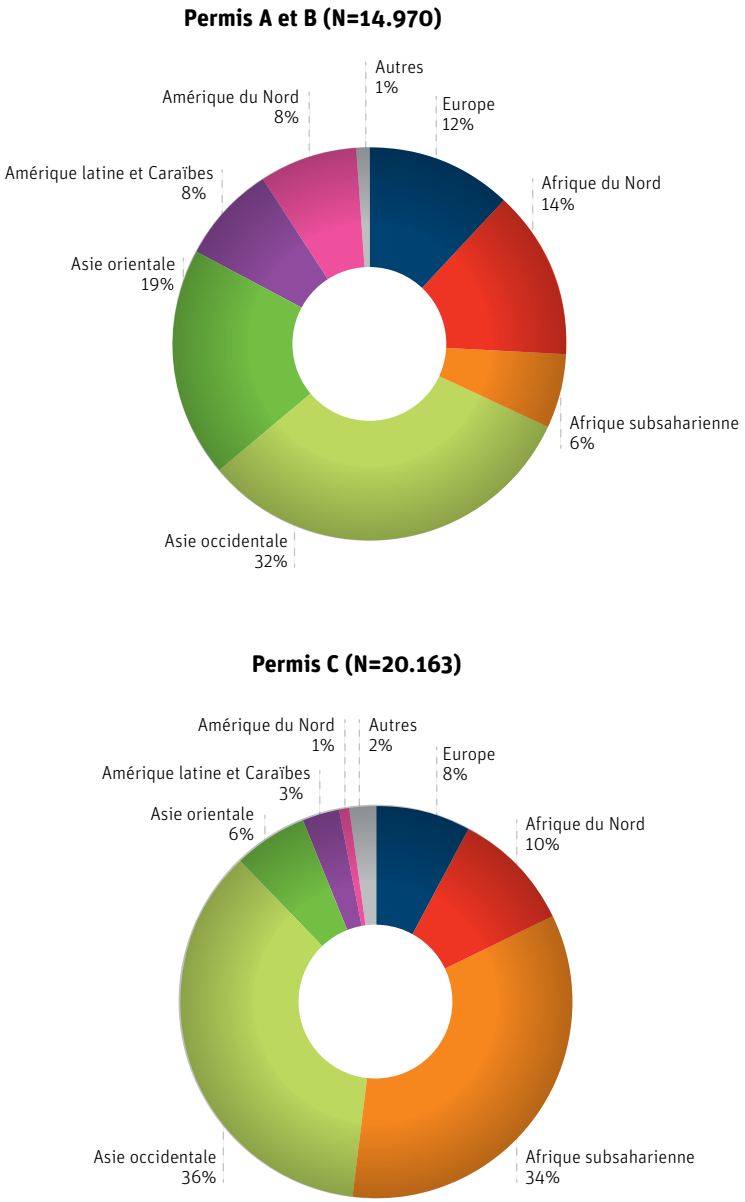
Du côté des permis C (octroyés à des étrangers avec un droit de séjour limité ou précaire), les changements sont moins marqués. Les ressortissants d'Afrique et d'Asie, spécialement d'Afrique subsaharienne (34%) et d'Asie occidentale (36%) occupent une place importante. Les ressortissants d'Afghanistan (14%) et du Cameroun (13%) sont particulièrement bien représentés parmi les bénéficiaires d'un permis C, suivis, un peu plus loin, par les Marocains (7%), les Syriens (6%), les Irakiens (5%) et les Congolais (RD) (5%).

1.3.2. | Des différences régionales importantes subsistent

Ces dernières années, le nombre de permis de travail octroyés en Belgique (tous types confondus) n'a cessé de diminuer. En 2014 plus particulièrement, le nombre de permis a très fortement chuté, passant de 62.190 en 2013 à 35.133 en 2014, soit une diminution de 44%. Précédemment, les permis B étaient les plus fréquents et représentaient encore en 2013, un peu moins de deux tiers des permis délivrés. En 2014, les permis C sont devenus les plus fréquents (57% de l'ensemble des permis). Les permis A restent quant à eux délivrés de façon tout à fait marginale, représentant un peu moins de 2%. La répartition des permis est par ailleurs peu équilibrée entre les régions.

En 2014, la Wallonie a délivré 7.298 permis de travail (tous types confondus), Bruxelles-Capitale en a délivré 10.799 et la Flandre, à elle seule, en a délivré plus de 17.000. Ce dernier chiffre représente près de la moitié de tous les permis de travail délivrés en Belgique. Par ailleurs, la

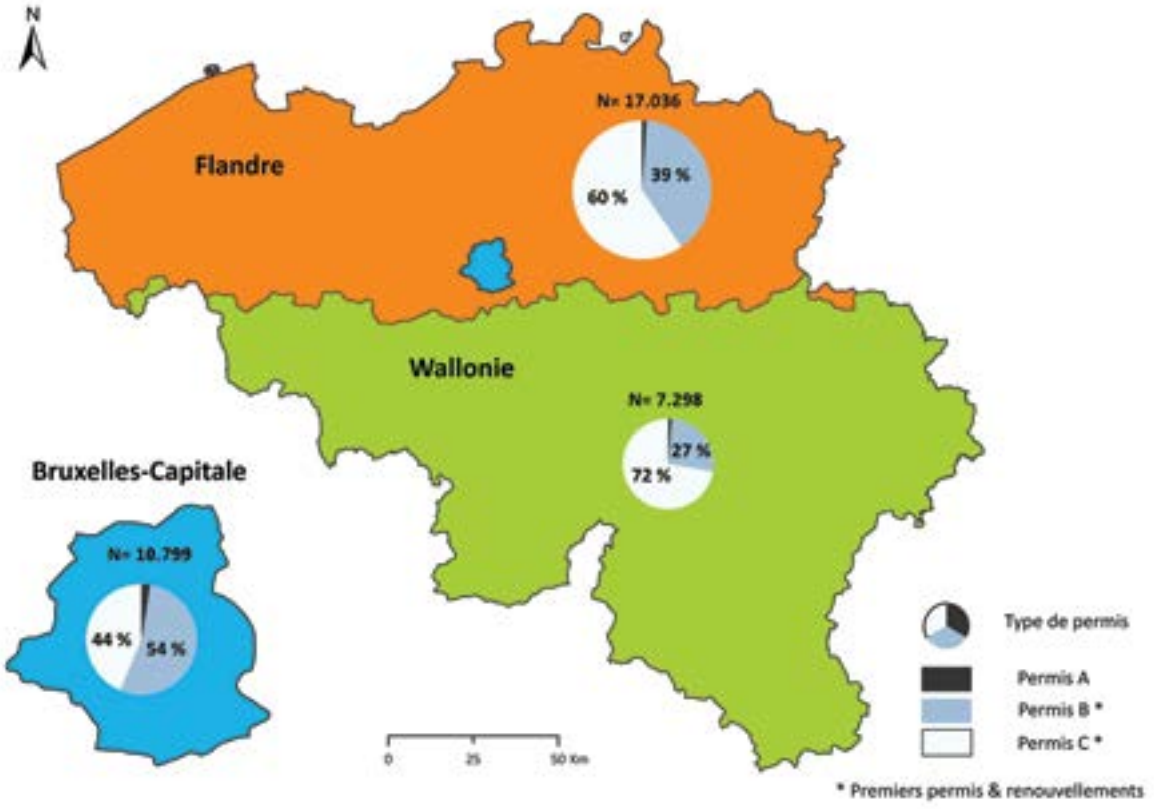
Figure 43. Répartition des nationalités des personnes ayant obtenu un permis A, B ou C, 2014 (Sources : SPF Emploi et Régions)



délivrance des permis selon le type[455] (A, B, C) n'est pas homogène d'une région à l'autre. La Wallonie se démarque des autres régions en délivrant dans 72% des cas un permis de type C alors que cela concerne 44% de l'ensemble des permis délivrés à Bruxelles et 60% des permis délivrés en

455 Précisons que les permis B sont délivrés par la Région dans laquelle l'étranger travaille, alors que les permis C sont délivrés par la Région dans laquelle l'étranger a son lieu de résidence.

Carte 12. Répartitions des premiers permis de travail (A, B et C) délivrés et des renouvellements de permis (B et C) par région[455], 2014 (Source : SPF Emploi et régions)



Flandre. En revanche, la Flandre, et surtout Bruxelles-capitale, se distinguent, avec des proportions plus élevées de permis B. À Bruxelles-capitale, cela concerne plus d'un permis de travail sur deux délivrés (54%)[456].

1.3.3. | Le nombre de permis de travail n'a jamais été aussi faible ces dernières années

Depuis 2007, le nombre de permis de travail B et C délivrés n'a jamais été aussi peu élevé qu'en 2014. Cette diminution du nombre de permis B intervient après une hausse qui s'est étendue de 2010 à 2013. Elle tient à la chute importante à la fois du nombre de premiers permis (-58% entre 2013 et 2014) et du nombre de renouvellements (-63% entre 2013 et 2014). Ce changement marqué est le résultat de la fin des mesures transitoires qui étaient en place jusqu'au 31 décembre 2013 pour les Roumains et les Bulgares. Jusqu'à cette date, ces derniers bénéficiaient de procédures simplifiées pour les emplois dans des secteurs en pénurie de main-d'œuvre. La fin de ces mesures transitoires signifie qu'à partir du 1er janvier 2014, toutes les restrictions à l'accès au marché de l'emploi ont été levées. Les ressortissants bulgares et roumains, au même titre que les ressortissants UE (à l'exception des Croates jusqu'au 1er juillet 2015) sont dispensés de l'obtention d'un permis de travail pour exercer en Belgique[457].

Malgré la diminution généralisée du nombre de permis B accordés en 2014, un point commun subsiste par rapport à 2013 : la majorité (62%) des permis B délivrés correspond à des renouvellements de permis qui ont été accordés antérieurement.

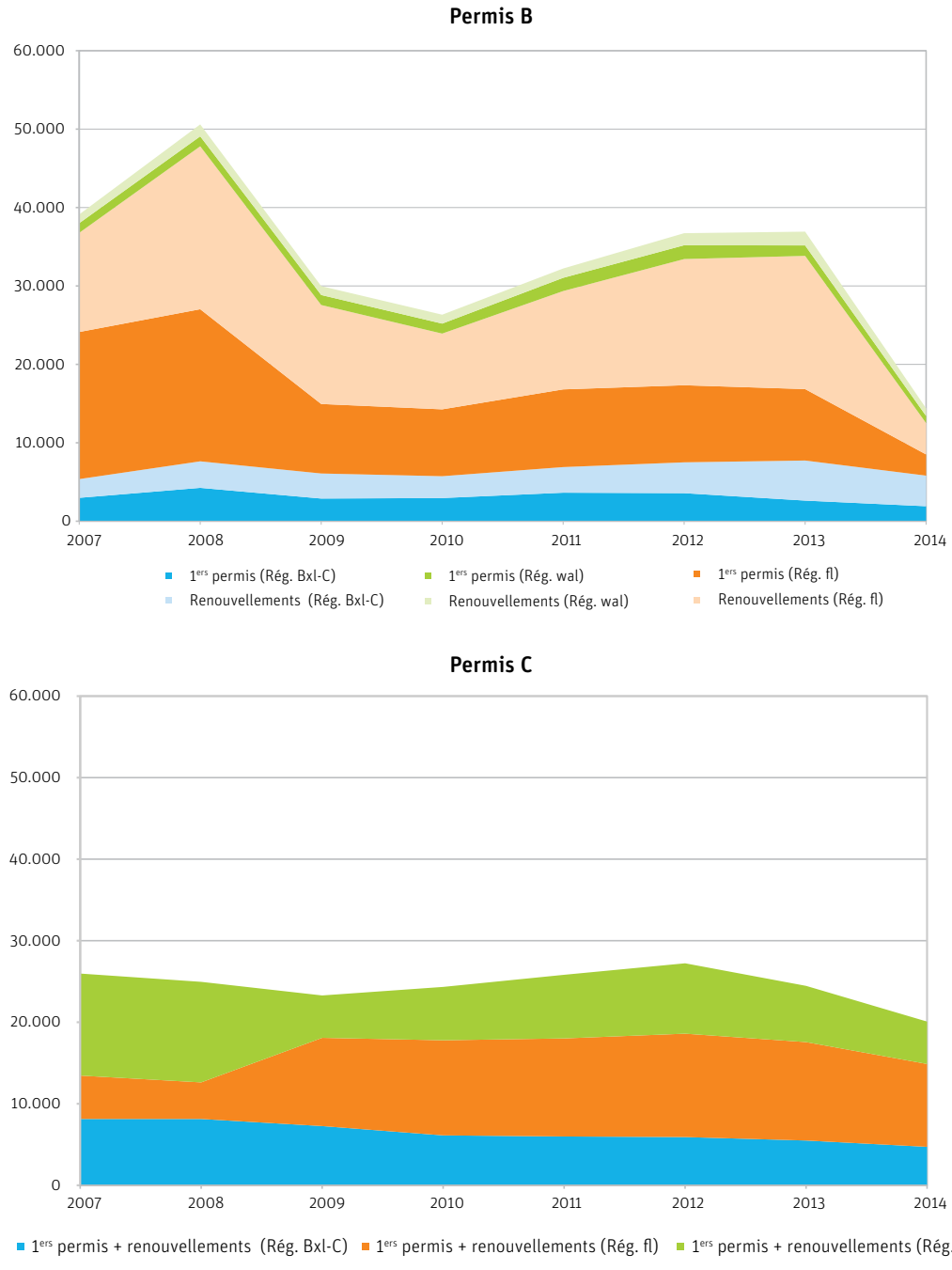
456 Le secteur pour la Wallonie reprend ici les chiffres de la Wallonie et de la Communauté germanophone.

457 Voir aussi newsletter chiffres Myriatics 3, « Nouvelles migrations des pays de l'Est : Focus sur les Roumains, Polonais et Bulgares » : www.myria.be/fr/donnees-sur-la-migration/myriatics.

La chute du nombre de permis B s'accompagne d'une diminution marquée du nombre de permis C qui, entre 2007 et 2013, oscillaient entre 23.000 et 28.000 unités et atteignent désormais, dans les trois régions principales, à peine le chiffre annuel de 20.000[458].

Figure 44. Premiers permis et renouvellements de permis B et C par région[459], 2007-2014

(Sources : SPF Emploi et Régions)



459 Ces données ne reprennent pas les permis qui ont été délivrés en Communauté germanophone car elles ne sont pas disponibles pour toutes les années antérieures.

458 Les données disponibles ne permettent pas de distinguer les premiers permis C des renouvellements de permis C pour toutes les années présentées. C'est pourquoi les deux catégories sont présentées conjointement pour chacune des régions.

1.3.4. | Une carte bleue européenne pour les travailleurs hautement qualifiés peu utilisée[460]

La carte bleue européenne est le résultat de la transposition en droit belge de la directive européenne 2009/50/CE qui introduit un système d'admission souple des ressortissants de pays tiers et de leurs familles dans le cadre d'un emploi hautement qualifié[461]. Il s'agit d'un titre de séjour qui autorise son titulaire non seulement à résider sur le territoire belge mais également à y travailler.

Les conditions d'accès à cette carte bleue sont relativement contraignantes[462], ce qui explique sans doute le très faible nombre de cartes délivrées. En 2012, année de création de la carte bleue, aucune demande n'a été enregistrée et donc, aucune carte n'a été délivrée. En 2013 et 2014, le nombre de demandes introduites et de cartes délivrées est extrêmement faible. En 2013, seules 5 cartes bleues ont été délivrées sur 7 demandes introduites. En 2014, 19 nouvelles cartes ont été délivrées et 7 renouvellements supplémentaires ont été accordés. En 2014, la carte bleue a été accordée (pour la première fois) à des personnes de différentes nationalités, issues des États-Unis, de Serbie, d'Inde, de Biélorussie, de Bosnie-Herzégovine, d'Ukraine, du Maroc, d'Afrique du Sud, du Canada et d'Australie.

Le nombre de cartes bleues délivrées est très variable d'un pays à l'autre. En Belgique, 26 cartes ont été délivrées (premiers titres et renouvellements confondus) en 2014. Ce chiffre est également très faible dans la plupart des pays d'Europe de l'est, aux Pays-Bas, en Finlande, au Portugal en Suède, à Chypre et au Liechtenstein. En revanche, d'autres pays se distinguent, avec un nombre bien plus élevé de cartes bleues (1ères cartes et renouvellements), comme l'Allemagne (12.108), la France (840), le Luxembourg (481), l'Espagne (322) et la Roumanie (231).

1.4. | Les cartes professionnelles et les données de l'INASTI pour mesurer le travail des indépendants

1.4.1. | Les cartes professionnelles

En principe, les étrangers qui désirent exercer une activité professionnelle indépendante ayant un intérêt économique, social, culturel, artistique ou sportif pour la Belgique doivent être en possession d'une carte professionnelle. Cela dit, comme pour les permis de travail pour les salariés, certaines personnes en sont dispensées en raison de leur activité, de leur droit de séjour ou de leurs liens familiaux[463]. Les principales personnes exemptées sont les ressortissants de l'Espace économique européen, les étrangers en séjour illimité, les réfugiés reconnus et les conjoints assistant leur époux dans leur activité économique indépendante[464]. La carte professionnelle est spécifique à une activité déterminée et est d'une validité limitée à cinq ans maximum (mais renouvelable).

En 2015, 1.590 demandes de carte professionnelle ont été introduites. Le nombre total de décisions prises la même année est, quant à lui, de 1.603 dont un peu moins de 60% ont été favorables et ont donné lieu à l'octroi de la carte. Par rapport à 2014, il n'y a pas de réels changements observés, si ce n'est que depuis le 1er janvier 2015, la carte professionnelle est devenue une matière régionalisée. Notons que les décisions prises une année ne se rapportent pas toutes à des demandes effectuées la même année (d'où le fait que le nombre de décisions soit parfois plus élevé que le nombre de demandes).

460 L'actualisation des chiffres a été faite pour l'année entière de 2014 à partir des chiffres publiés sur Eurostat.

461 Voir site du SPF Emploi : www.emploi.belgique.be.

462 Le travailleur doit posséder un diplôme de l'enseignement supérieur pour des études d'une durée de trois ans au moins, il doit avoir conclu un contrat de travail à durée indéterminée ou d'une durée égale ou supérieure à un an, sa rémunération annuelle brute doit être égale ou supérieure à 49.995 € (en 2012), il doit produire un document de voyage en cours de validité et doit posséder une assurance maladie pour les périodes non couvertes par les droits résultant de son contrat de travail. Enfin, il ne doit pas être considéré comme une menace pour l'ordre public ou la sécurité nationale.

463 Loi du 19 février 1965 relative à l'exercice, par les étrangers, des activités professionnelles indépendantes ; Arrêté royal du 2 août 1985 portant exécution de la loi du 19 février 1965 relative à l'exercice, par les étrangers, des activités professionnelles indépendantes.

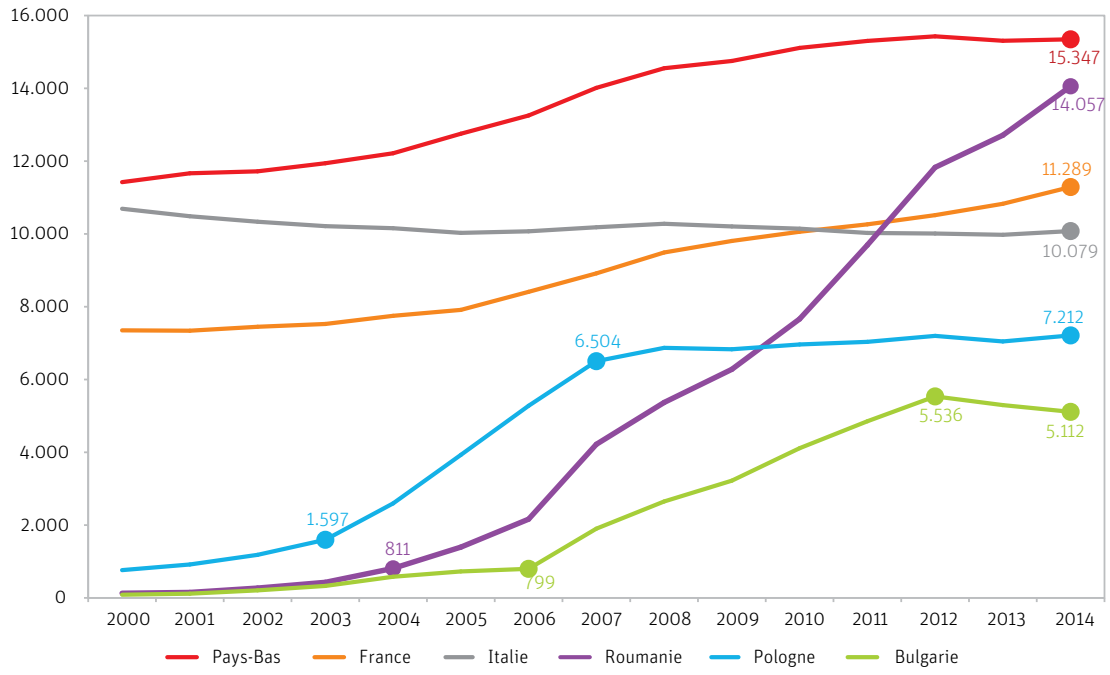
464 D'autres catégories d'étrangers sont dispensées de carte professionnelle, comme les étudiants, certains stagiaires, les commerçants ambulants, etc.

1.4.2. | Les données de l'Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants (INASTI)

Une autre source de données permet d'apprécier l'intensité de l'activité indépendante des étrangers : il s'agit des données de l'INASTI. Cette base de données rassemble tous les indépendants (Belges et étrangers) affiliés auprès de cette institution publique de sécurité sociale[465]. Elle permet dès lors d'étudier le travail indépendant des étrangers de façon complémentaire aux cartes professionnelles. Toutes les nationalités y sont reprises (alors que les données sur les cartes professionnelles ne portent pas sur les citoyens de l'Union européenne). Ces données fournissent par ailleurs une photographie de l'ensemble des indépendants affiliés auprès de l'INASTI (alors qu'en ce qui concerne les cartes professionnelles, seules des statistiques sur les demandes, octrois et refus annuels sont disponibles).

Depuis 2003, le nombre d'indépendants affiliés à l'INASTI n'a cessé d'augmenter. Cette augmentation est essentiellement liée à l'inscription des ressortissants des nouveaux États membres de l'UE. Dans un premier temps, cette progression a principalement été alimentée par les Polonais. Mais depuis 2007, les Bulgares et surtout les Roumains sont de plus en plus nombreux, ces derniers arrivant, depuis 2012, en tête de classement après les Néerlandais mais devant les Français et les Italiens (Figure 45). Pendant les périodes de mesures transitoires (Encadré 19), et alors même que leur accès au marché du travail était limité aux fonctions en pénurie, les Polonais et plus tard les Bulgares et les Roumains pouvaient s'établir librement comme indépendants.

Figure 45. Évolution du nombre de travailleurs indépendants (aidants non inclus[466]) assujettis à l'INASTI pour les six principales nationalités, 2000-2014 (Source : INASTI)[467]



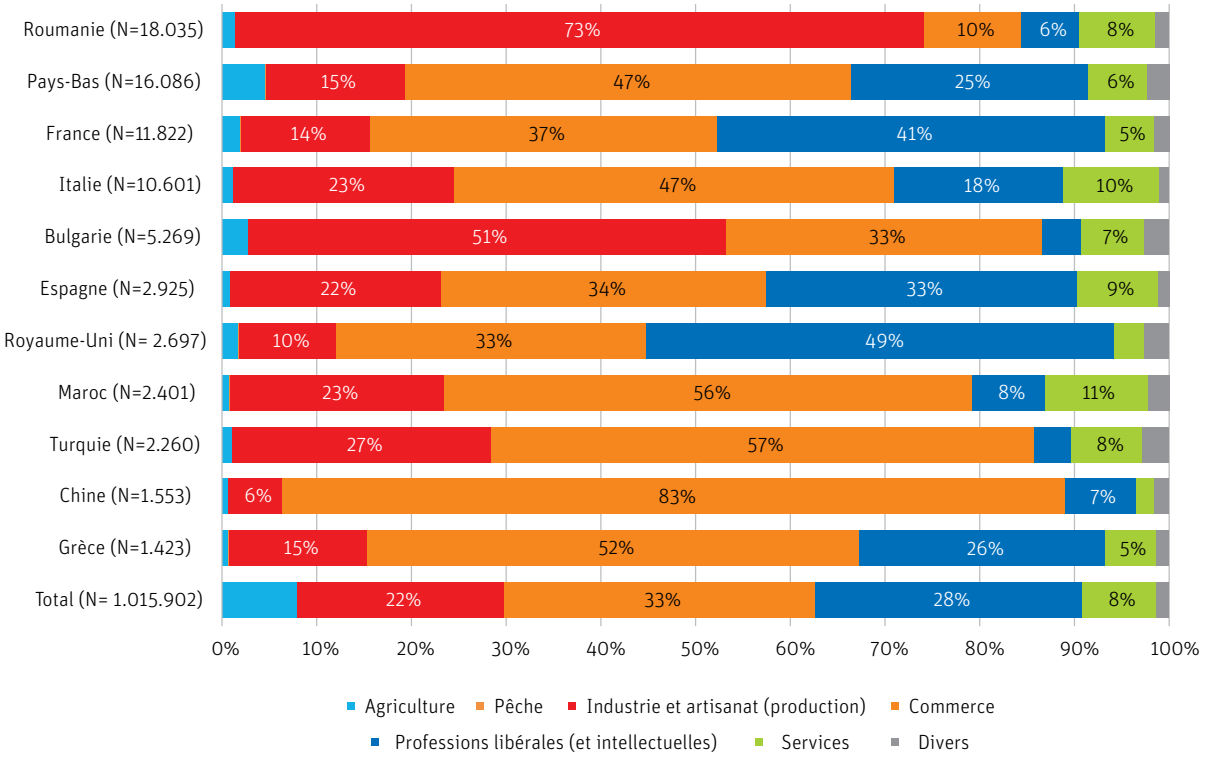
465 Les indépendants ont également la possibilité de s'affilier auprès d'une caisse d'assurance sociale de droit privé.

466 Les données de l'INASTI présentées dans le Myriatics 3 incluent les aidants des indépendants. Ici, seuls les indépendants (non-aidants) sont pris en compte.

467 Les données présentées ici tiennent compte de tous les affiliés non-belges ayant une activité indépendante en Belgique, peu importe leur lieu de résidence (en Belgique ou à l'étranger).

Si les Bulgares et les Roumains ont le plus contribué à l'augmentation du nombre de travailleurs indépendants étrangers en Belgique au cours de ces cinq dernières années (+24% pour les Bulgares et +83% pour les Roumains depuis 2010), ils ont été particulièrement présents dans certains secteurs d'activité[468]. En 2014, selon les données de l'INASTI, 51% des ressortissants bulgares et 73% des ressortissants roumains travaillaient dans le domaine de l'industrie. Cette branche d'activité a pris une ampleur particulière au cours des dernières années avec, pour conséquence, une plus faible représentation de ces nationalités dans le secteur du commerce (valant respectivement 33% et 10% parmi les ressortissants bulgares et roumains). Les Néerlandais, les Français, les Britanniques, les Italiens ainsi que les Espagnols ont également récemment connu une baisse de leur implication dans le commerce, au profit des professions libérales. Le secteur du commerce reste prédominant pour les Turcs (57%) et les Marocains (56%), mais aussi pour les Grecs (52%). Ajoutons également que parmi les 1.553 travailleurs indépendants chinois répertoriés comme tels par l'INASTI au 31 décembre 2014, 83% d'entre eux étaient actifs dans le secteur commercial.

Figure 46. Évolution du nombre de travailleurs indépendants (aidants inclus) assujettis à l'INASTI par branche d'activité pour quelques nationalités, 2014 (Source : INASTI)



468 Voir aussi newsletter chiffres Myriatics 3, « Nouvelles migrations des pays de l'Est : Focus sur les Roumains, Polonais et Bulgares » : www.myria.be/fr/donnees-sur-la-migration/myriatics.

1.5. | Autres statuts liés à une activité professionnelle

1.5.1. | Les travailleurs détachés

Si une entreprise située à l'étranger obtient un contrat en Belgique, elle peut y envoyer ses travailleurs dans le cadre d'une procédure de détachement[469]. Elle doit alors faire une déclaration de détachement par voie électronique via le système LIMOSA[470]. Si une même personne fait l'objet de plusieurs détachements sur une même année, chaque détachement devra être enregistré. Grâce à ce système, l'Office National de Sécurité sociale[471] (ONSS) tient des statistiques précises du nombre de détachements et du nombre de travailleurs détachés en Belgique, tant pour les salariés que pour les indépendants[472].

Le Tableau 16 présente le nombre de déclarations de détachement de travailleurs, salariés ou indépendants. On peut y voir la hausse du nombre de détachements depuis 2007 qui sont passés de 145.696 à 662.355, soit une augmentation de 355% en l'espace d'une dizaine d'années.

De 2008 à 2015, la proportion de travailleurs indépendants est passée de 10% à 16%. En termes d'effectifs, le nombre de travailleurs indépendants a plus que triplé sur la même période (passant d'environ 11.000 à quasiment 35.000). La proportion d'indépendants varie fortement d'une nationalité à l'autre. En 2014, elle est par exemple de 2% pour les travailleurs portugais et de 67% pour les travailleurs détachés slovaques. Le nombre de travailleurs salariés est quant à lui passé d'environ 105.000 en 2008 à plus de 178.000 en 2015.

Les pays frontaliers figurent parmi les principales nationalités des personnes détachées en Belgique. Depuis 2008, le nombre de détachés hollandais est le plus élevé et n'a cessé d'augmenté (+ 88%). Les détachés polonais ont, eux aussi, connu une augmentation marquée depuis 2008 et occupent même, depuis 2011, la deuxième place du classement, bien avant les Français et les Allemands. Ces deux derniers groupes, à l'inverse des Hollandais et des Polonais, connaissent une évolution bien moins marquée depuis 2008. Le nombre de détachés français a augmenté de 2% depuis 2008 et le nombre de détachés allemands a, quant à lui, diminué de 16% durant la même période.

D'autres pays d'Europe de l'Est envoient aujourd'hui de plus en plus de travailleurs détachés en Belgique. C'est le cas par exemple des détachés roumains et slovaques qui sont environ 15.000 en 2015 alors qu'ils n'étaient qu'environ 2.000 ou 3.000 en 2008.

Parmi les 213.240 détachés observés en Belgique en 2015, 7% ont la nationalité d'un pays tiers. On compte également un peu moins de 2% de détachés belges. Il s'agit de Belges qui travaillent à l'étranger et qui ont été envoyés en mission en Belgique par leur employeur.

Tableau 16. Nombre total de déclarations de détachement de travailleurs salariés et d'indépendants de 2007 à 2015[473] (Source : ONSS)

Année	Nombre de déclarations de détachements de travailleurs salariés et d'indépendants
2007	145.696
2008	245.822
2009	217.952
2010	261.004
2011	339.557
2012	373.268
2013	456.655
2014	531.135
2015	662.355

469 Il peut s'agir des entreprises situées dans l'EU ou hors de l'UE qui envoient leurs travailleurs vers la Belgique.

470 LIMOSA est l'acronyme de *Landenoverschrijdend Informatiesysteem ten behoeve van Migratieonderzoek bij de Sociale Administratie* (Réseau transnational d'information pour l'étude des flux migratoires à l'administration sociale). Le système LIMOSA a été remanié en 2013 suite à un arrêt de la Cour de justice européenne qui le jugeait contraire à la libre circulation de services. Pour plus d'information sur ce sujet, voir : *Rapport annuel Migration 2013*, pp 129-130.

471 Informations reçues par mail de l'ONSS - Direction des Relations internationales le 5 mars 2014.

472 Les données utilisées pour les détachements ont été extraites à une date déterminée. En fonction de cette dernière, les chiffres peuvent fluctuer très légèrement.

473 Les données représentent le nombre de *déclarations* enregistrées. Une même personne peut faire l'objet de plusieurs déclarations au cours d'une année calendrier. Cette personne est, dans ce cas, comptabilisée plusieurs fois : une seule fois dans les statistiques par *individus* mais plusieurs fois dans les données sur les *déclarations*. Un même individu peut aussi être déclaré au cours d'une même année en tant que salarié et en tant que travailleur indépendant, et de mêmes individus peuvent avoir été déclarés pendant plusieurs années. Le but de ce double enregistrement est d'avoir une vue sur les flux, l'évolution et le nombre de détachés. Les données des figures 7 et 8 présentent les statistiques des *individus* détachés.

Figure 47. Évolution du nombre de personnes uniques détachées par statut de 2008 à 2015 (Source : ONSS)

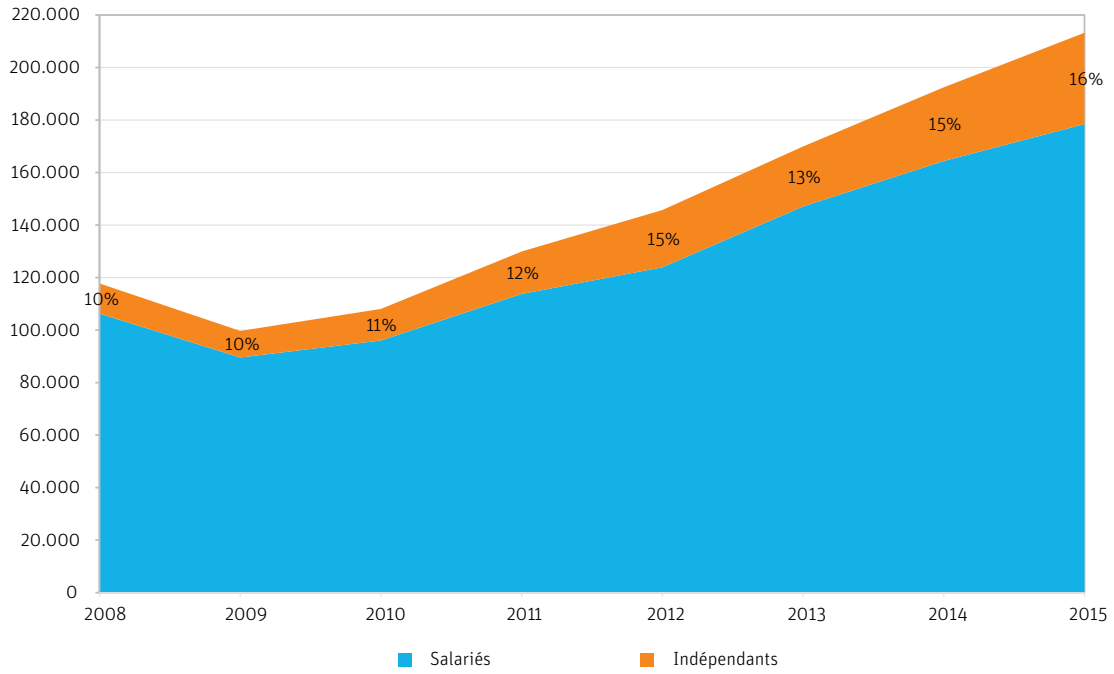
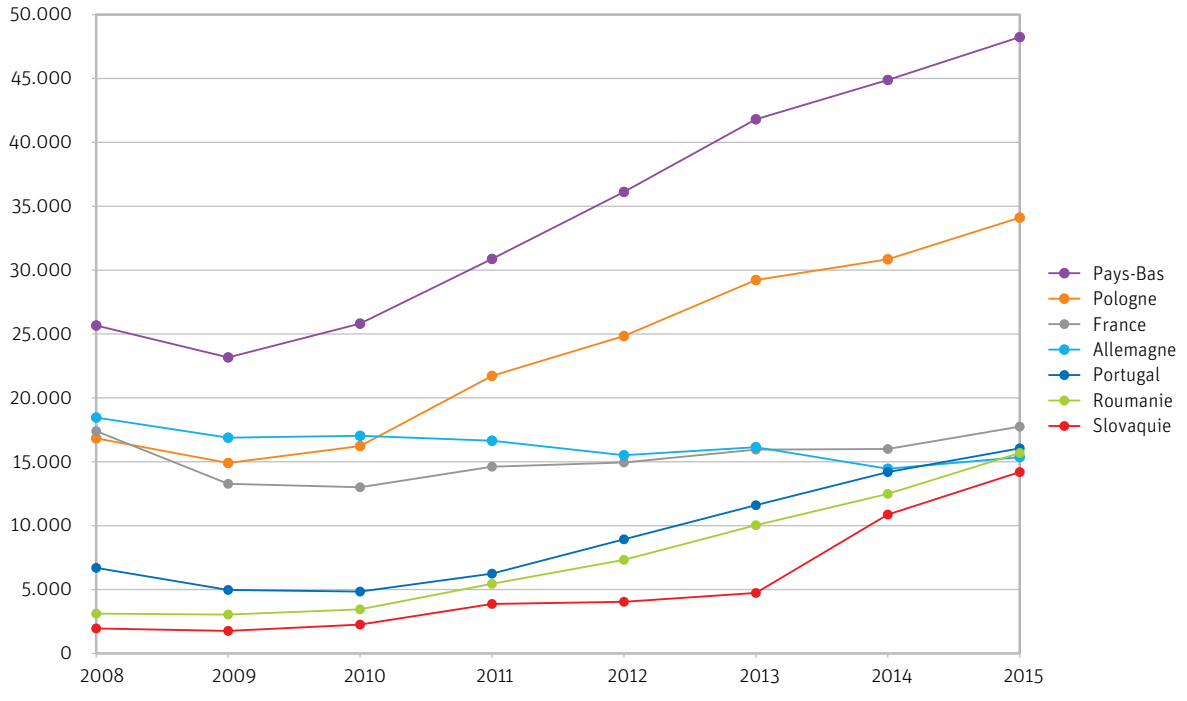


Figure 48. Évolution du nombre de personnes détachées (salariés et indépendants) par nationalité, de 2008 à 2015, pour quelques principales nationalités[474] en 2015 (Source : ONSS)



474 Les nationalités représentées sur le graphique présentent en 2015, au moins 10.000 détachements d'individus salariés ou indépendants.

1.5.2. | Les personnes bénéficiant du statut diplomatique et consulaire

En date du 15 avril 2016, le nombre de cartes d'identité spéciales délivrées à des étrangers bénéficiant du statut diplomatique ou consulaire en Belgique par le SPF Affaires étrangères était de 70.634, soit un nombre quasiment similaire à celui qui était observé en mars 2015. Ce chiffre prend en compte les cartes délivrées à des titulaires (34.757) ainsi qu'à des membres de leur famille (35.877). Cela concerne le personnel des nombreuses missions diplomatiques ou consulaires (ainsi que les membres de leur famille) qui restent domiciliés dans leur pays d'origine comme : les diplomates, le personnel technique et administratif, le personnel de maison et les domestiques des diplomates, mais aussi ceux qui travaillent comme fonctionnaires pour une organisation internationale (ainsi que les membres de leur famille).

Parmi ces cartes d'identité spéciales, 196 ont été délivrées à des employés de maison et 34 aux membres de la famille de ces employés (donc 230 au total) ; 194 cartes d'identité spéciales ont été délivrées au personnel de service et 142 aux membres de leur famille (soit 336 au total). Ce total de 566 cartes pour les employés de maison et le personnel de service est en diminution depuis 2013, date à laquelle encore 700 cartes avaient été délivrées (672 en 2015 et 683 en 2014).

1.6. | Proportionnellement plus d'inactifs parmi les personnes d'origine étrangère

Le *Monitoring socio-économique* est une source de données incontournable pour analyser la position socio-économique des personnes d'origine étrangère sur le marché de l'emploi en Belgique (Encadré 20).

Encadré 20.

Le Monitoring socio-économique

Fruit d'une collaboration entre le SPF Emploi, Travail et Concertation sociale et Unia (Centre interfédéral pour l'égalité des chances), le Monitoring socio-économique donne aujourd'hui la possibilité d'appréhender la position des personnes d'origine étrangère sur le marché de l'emploi en Belgique. Les données présentées proviennent d'un couplage entre le Registre national et le *datawarehouse* « marché du travail et protection sociale » de la Banque Carrefour de la Sécurité Sociale (BCSS). Dans le cadre de ce projet, deux rapports principaux ont été publiés en 2013 et en 2015, avec comme objectif de « mettre en évidence la stratification du marché du travail selon l'origine et l'historique migratoire des personnes »[475].

En 2012, le **taux d'activité**[476] vaut 72%, toutes origines confondues. Il est toutefois nettement inférieur pour les groupes d'origine étrangère qui présentent systématiquement des proportions d'inactifs plus élevées. Les taux d'inactivité sont particulièrement importants pour les individus originaires du Proche-Orient et du Moyen-Orient (55%) ou de pays européens non UE et non candidats (53%). D'après le rapport du Monitoring socio-économique (2015), ce constat résulterait de la structure par âge plus jeune des populations originaires de ces régions. En revanche, le **taux d'emploi**[477] ne franchit le seuil des 50% que pour les personnes d'origine belge, de l'UE-14 et l'UE-12.

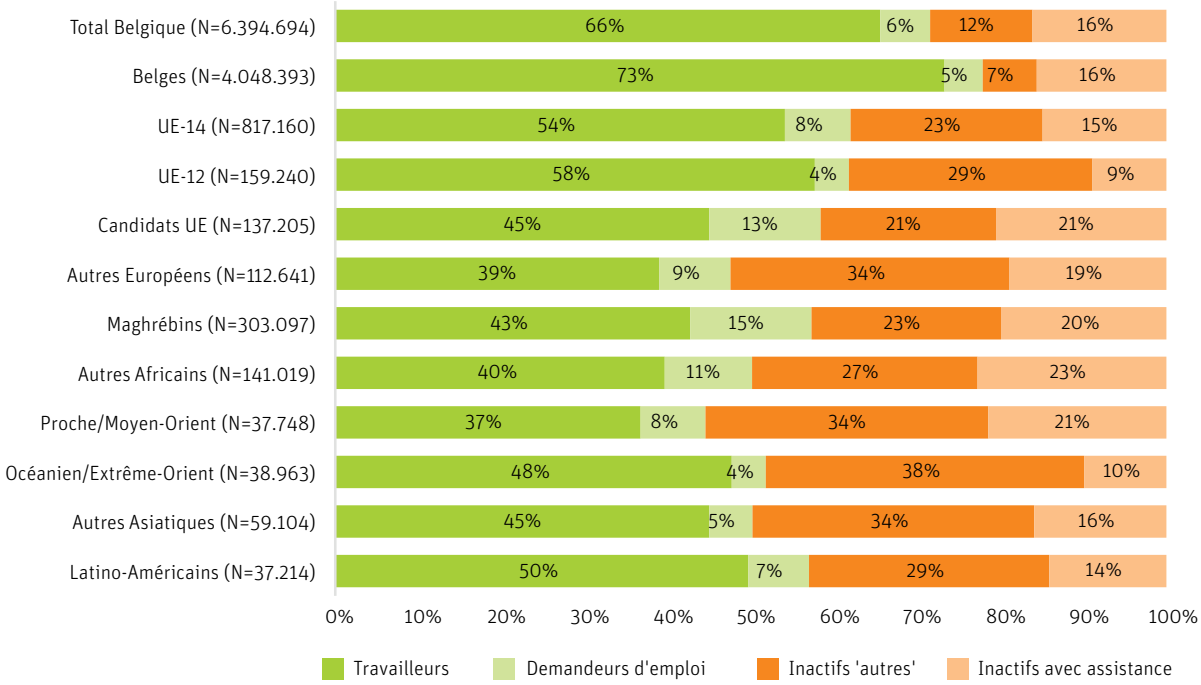
475 SPF Emploi, Travail et Concertation sociale et Centre interfédéral pour l'égalité des chances, *Monitoring socio-économique. 2015. Marché du travail et origine*, p. 3.

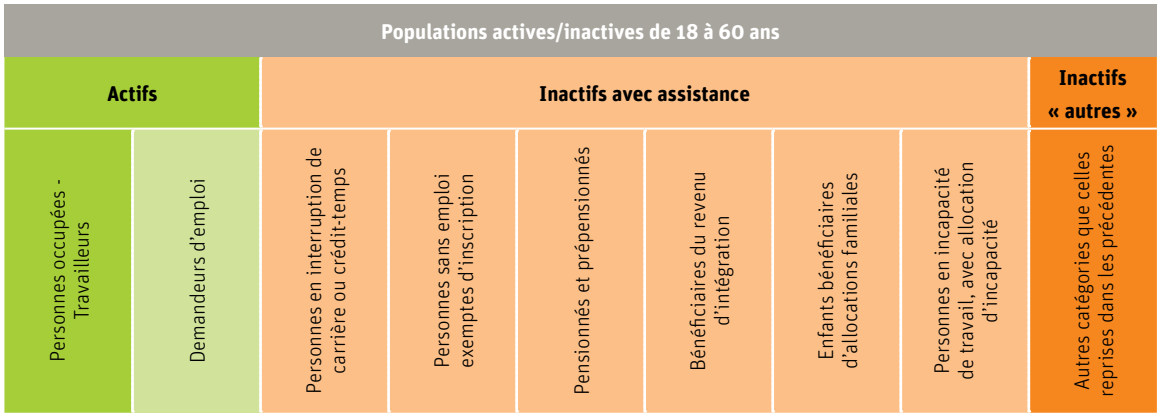
476 Le taux d'activité représente, ici, la proportion de personnes considérées comme actives, c'est-à-dire à la fois les travailleurs et les demandeurs d'emploi.

477 Le taux d'emploi se focalise, parmi les personnes actives, uniquement sur les travailleurs et exclut, à la différence du taux d'activité, les demandeurs d'emploi.

Figure 49. Répartition des personnes actives/inactives et des travailleurs par grands groupes d'origine[478,479] et par situation sur le marché de l'emploi en Belgique, 2012

(Source : Monitoring socio-économique, 2015)





478 Les groupes d'origine ont été établis en fonction de la situation de 2012. Le groupe « candidat UE » inclut donc la Macédoine, la Turquie et l'Islande, mais aussi la Croatie. Pour plus de détails concernant les regroupements, voir : SPF Emploi, Travail et Concertation sociale et Centre interfédéral pour l'égalité des chances, Monitoring socio-économique. 2015. Marché du travail et origine.

479 Les données détaillées pour le groupe d'origine nord-américaine ne sont pas disponibles, faute d'effectifs suffisants. Les données indiquent simplement que 13.641 individus âgés de 18 à 60 sont originaires d'Amérique du Nord, parmi lesquels 35% sont considérés comme actifs (travailleurs ou demandeurs d'emploi). Ce taux d'activité très faible est à utiliser avec précaution : il résulterait, en partie, de l'attribution de la catégorie « inactifs autres » aux fonctionnaires internationaux (SPF Emploi, Travail et Concertation sociale et Centre interfédéral pour l'égalité des chances, Monitoring socio-économique. 2015. Marché du travail et origine).

1.7. | Migrations pour motifs d'études

Les chiffres dont Myria dispose sur les migrations pour motifs d'études donnent deux types d'informations.

- Des informations sur le nombre annuel d'individus qui *obtiennent* un droit de séjour en Belgique ou viennent effectivement s'installer en Belgique en déclarant à l'administration venir s'établir pour y étudier. Dans ce cadre, nous utilisons notamment les informations sur les demandes et les décisions relatives aux visas de long séjour[480] (aussi appelés visas D, voir chapitre II. Motifs des migrations en Belgique). Nous utilisons également l'information relative aux premiers titres de séjour qui ont été délivrés pour motif d'études en 2015.
- Des informations sur le nombre d'individus qui, en 2015, *disposent* d'un droit de séjour en Belgique pour des raisons liées aux études. Il s'agit donc d'une photographie, à un moment donné, de tous les ressortissants de pays tiers, disposant d'un titre de séjour pour raisons d'études, quelle que soit l'année de leur arrivée en Belgique. Ces données illustrent l'ensemble des titres de séjour valables au 31 décembre de chaque année.

1.7.1. | Plus de 25% des visas D pour raisons d'études ont été délivrés à des Chinois, des Américains ou des Camerounais

En 2015, 32.509 décisions ont été prises pour des visas D, tous motifs confondus. Parmi ces décisions, 8.963 (28%) concernaient des visas demandés pour raisons d'études. Parmi ces 8.963 décisions, 7.609 décisions ont été positives, soit 85%.

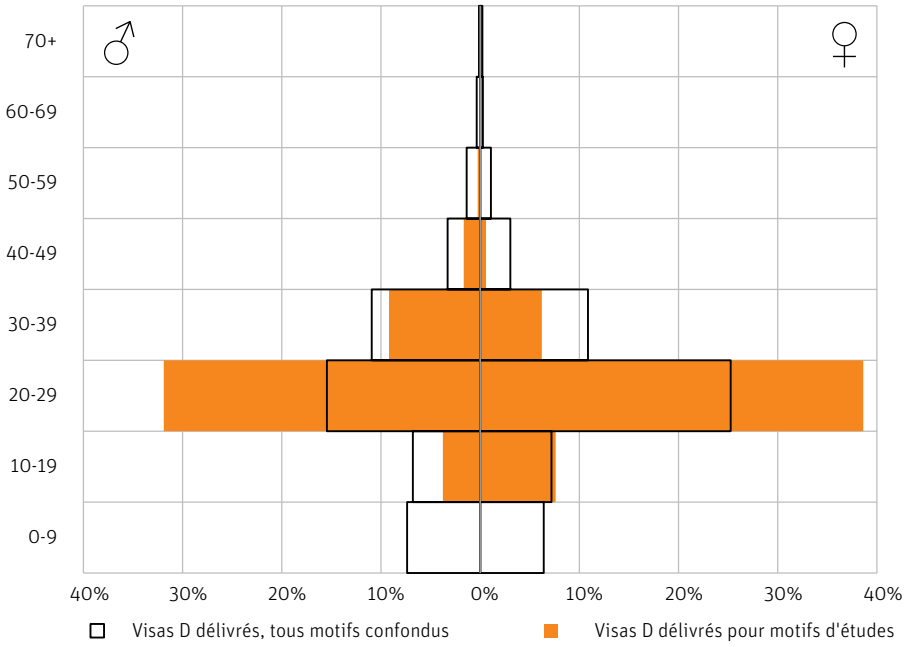
28% des visas qui ont été délivrés en 2015 pour des raisons d'études l'ont été à des Chinois, des Américains et des Camerounais. Tous motifs confondus, ces trois nationalités ne concernent qu'un peu moins de 15% de l'ensemble des visas de long séjour délivrés en 2015.

Tableau 17. Effectifs et proportions de visas de long séjour délivrés, tous motifs confondus et pour motifs d'études, pour les dix principales nationalités, 2015
(Source : SPF Affaires étrangères)

	Visas D pour motif d'études			Visas D tous motifs confondus		
	Nationalité	**Effectifs**	**Proportions**	**Nationalité**	**Effectifs**	**Proportions**
1	**Chine**	758	10,0%	**Inde**	3.260	12,5%
2	**États-Unis**	706	9,3%	**Maroc**	2.189	8,4%
3	**Cameroun**	671	8,8%	**Chine**	1.469	5,6%
4	**Brésil**	417	5,5%	**États-Unis**	1.358	5,2%
5	**Turquie**	380	5,0%	**Syrie**	1.224	4,7%
6	**Canada**	356	4,7%	**Turquie**	1.092	4,2%
7	**Inde**	284	3,7%	**Japon**	940	3,6%
8	**RD Congo**	218	2,9%	**Cameroun**	938	3,6%
9	**Vietnam**	215	2,8%	**Afghanistan**	818	3,1%
10	**Mexique**	209	2,7%	**Canada**	614	2,4%
	Autres	3.395	44,6%	**Autres**	12.186	46,7%
	Total	**7.609**	**100%**	**Total**	**26.088**	**100%**

480 Si la base de données sur les visas est intéressante pour l'étude des motifs de la migration, elle présente cependant quelques limites : voir chapitre II. Raisons migratoires.

Figure 50. Répartition des visas de longue durée délivrés en 2015, tous motifs confondus ou pour raisons d'études, par groupe d'âges (atteint en 2015) et sexe des bénéficiaires
(Source : SPF Affaires étrangères)



Tous motifs confondus, les femmes sont plus nombreuses (54%) à recevoir un visa de long séjour que les hommes ; ce constat est également applicable pour les visas de longue durée délivrés pour des motifs d'études (53% de femmes ont reçu une décision positive en 2015). Quant à la répartition par âge des individus, les variations sont plus marquées. Les visas pour raisons d'études sont majoritairement accordés à des individus âgés entre 20 et 29 ans (71%) alors que cela concerne 41% des visas de longue durée accordés, tous motifs confondus.

1.7.2. | Un nombre relativement stable de premiers titres de séjour délivrés pour raisons d'études

Depuis 2010, le nombre de premiers titres de séjour délivrés à des ressortissants de pays tiers pour des raisons d'études est resté relativement stable : il est, depuis lors, proche de 6.000 alors qu'auparavant ce chiffre était légèrement plus élevé, atteignant 6.743 premiers titres en 2008 et 7.222 premiers titres en 2009. En termes de proportions, les premiers titres de séjour délivrés à des ressortissants de pays tiers pour des raisons liées aux études représentaient environ 14% de l'ensemble des premiers titres de séjour délivrés en 2014. Cette proportion est relativement stable depuis 2008.

Tableau 18. Proportion des *premiers titres* de séjour pour motifs d'études délivrés à des ressortissants de pays tiers, 2008-2014
(Source : Eurostat)

	Premiers titres de séjour pour motifs d'études	Premiers titres de séjour tous motifs confondus (Total)	Pourcentage
2008	6.743	46.201	14,6%
2009	7.222	58.939	12,3%
2010	5.899	57.855	10,2%
2011	5.834	55.449	10,5%
2012	5.813	47.278	12,3%
2013	5.902	42.463	13,9%
2014	6.286	43.823	14,3%

1.7.3. | Le motif d'études reste très peu représenté dans l'ensemble des premiers titres valables

Parmi l'ensemble des ressortissants de pays tiers disposant d'un **titre de séjour valable au 31 décembre 2014**, un peu plus de 3% l'ont obtenu pour des raisons liées aux études. La migration pour motifs d'études est ainsi très peu représentée parmi les individus détenteurs d'un titre de séjour au 31 décembre 2014. Cette proportion est restée stable depuis 2010, même si le nombre total de ces titres de séjour tend légèrement à augmenter pour franchir le seuil de 12.000 en 2014.

Tableau 19. Proportion de l'ensemble des titres de séjour pour raisons d'études valables au 31 décembre de chaque année, délivrés à des ressortissants de pays tiers, 2008-2014 (Source : Eurostat)

	Titres de séjour valables au 31 décembre de chaque année pour raisons d'études	Titres de séjour valable au 31 décembre de chaque année tous motifs confondus (Total)	Pourcentage
2008	non disponible	350.392	non disponible
2009	non disponible	364.939	non disponible
2010	10.929	324.974	3,4%
2011	10.698	342.291	3,1%
2012	11.023	339.689	3,2%
2013	11.541	339.067	3,4%
2014	12.104	351.655	3,4%

2. ÉVOLUTIONS RÉCENTES

2.1. | Libre circulation des travailleurs

2.1.1. | La cour de justice confirme les restrictions à l'aide sociale pour certains citoyens de l'Union

La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a précisé dans l'arrêt *Dano*[481] que les États membres peuvent refuser l'aide sociale à des citoyens de l'UE qui disposent de ressources insuffisantes et qui n'ont pas l'intention de travailler sur leur territoire. Dans le récent arrêt **Alimanovic**[482], la Cour a eu l'occasion de clarifier ce raisonnement dans une situation plus complexe : celle de citoyens de l'Union qui font appel à l'aide sociale après onze mois de travail. La Cour s'est penchée sur la situation d'une mère suédoise et de ses enfants qui avaient occupé en Allemagne des emplois de courte durée de moins d'un an. Les autorités allemandes leur ont refusé l'octroi de l'aide sociale parce qu'ils étaient 'demandeurs d'emploi' au moment où ils en ont fait la demande. Ces allocations sont par contre garanties pour les nationaux qui se trouvent dans la même situation. La Cour a rappelé qu'en ce qui concerne l'accès à l'aide sociale, un citoyen de l'Union ne peut invoquer le principe de l'égalité de traitement garanti par la directive 'libre circulation'[483] que si son séjour respecte les conditions de cette directive. Elle a ainsi confirmé sa jurisprudence de l'arrêt Dano et elle semble définitivement revenir sur sa jurisprudence de l'arrêt *Grzelcyk*[484], dans lequel la seule citoyenneté européenne offrait en la garantie d'une égalité de traitement dans le pays d'accueil[485].

La Cour se réfère à la directive libre circulation, selon laquelle un citoyen de l'Union autorisé à séjourner comme travailleur conserve ce droit pendant au moins six mois s'il se retrouve en chômage involontaire après avoir travaillé moins d'un an et s'il est inscrit comme demandeur d'emploi auprès des services compétents. Le droit à l'égalité de traitement, et donc aux prestations d'assistance sociale, est également maintenu pendant cette période.

Un citoyen de l'UE a le droit de séjourner en Belgique si:

1. il est économiquement actif en Belgique comme :
   - salarié ou indépendant ;
   - demandeur d'emploi pour autant qu'il puisse prouver qu'il recherche un emploi et qu'il a des chances réelles d'être engagé ;
2. il possède des ressources suffisantes pour ne pas être à charge du régime d'assistance sociale et il dispose d'une assurance-maladie ;
3. il a comme activité principale d'être aux études, il possède des ressources suffisantes pour ne pas être à charge du régime d'assistance sociale et il dispose d'une assurance-maladie.

Ces trois catégories de citoyens de l'UE ont aussi le droit de se faire accompagner de membres de leur famille.

S'il s'agit d'un citoyen qui n'a pas encore travaillé ou pour lequel la période de six mois est expirée, il peut conserver son droit de séjour comme demandeur d'emploi à condition de prouver qu'il recherche encore du travail et qu'il a des chances réelles d'être engagé[486]. L'État membre d'accueil peut cependant lui refuser toute prestation d'assistance sociale. En effet, la directive libre circulation prévoit explicitement dans un tel cas une exception au principe de l'égalité de traitement[487].

Dans l'affaire *Alimanovic*, la mère et une de ses filles se trouvaient dans la seconde situation : toutes deux avaient un statut de séjour comme demandeuses d'emploi. Les autorités allemandes pouvaient donc leur refuser les prestations sociales en vertu de la clause d'exception contenue dans la directive libre circulation[488].

Il semble que la Cour crée ainsi une nouvelle catégorie de citoyens de l'UE, qui ont un droit de séjour mais qui n'ont pas accès à l'aide sociale[489].

481 CJUE (GC) C-333/13, *Elisabeta Dano et Florin Dano contre Jobcenter Leipzig*, 11 novembre 2014.
482 CJUE, C-67/14, *Nazifa Alimanovic e.a. contre Jobcenter Berlin*, 15 septembre 2015.
483 Article 24, § 1 de la directive 2004/38 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres (dans la suite du texte : directive 'libre circulation').
484 CJUE, C-184/99, *Grzelcyk contre CPAS Ottignies-Louvain-la-Neuve*, 20 septembre 2001.
485 European Law Blog, Dion Kramer, *Had they only worked one month longer! An Analysis of the Alimanovic Case (2015) C-67/14*, 29 septembre 2015.
486 Article 7, § 3, c) de la directive libre circulation.
487 Article 24, § 2 de la directive libre circulation.
488 CJUE, C-67/14, *Nazifa Alimanovic e.a. contre Jobcenter Berlin*, 15 septembre 2015, §53 –57.
489 European Law Blog, Dion Kramer, *Had they only worked one month longer! An Analysis of the Alimanovic Case (2015) C-67/14*, 29 septembre 2015.

Début 2016, elle a une nouvelle fois confirmé, dans l'arrêt **Garcia Nieto**[490], sa jurisprudence des arrêts *Dano* et *Alimanovic*. Il s'agissait d'une famille espagnole, dont le père et le fils séjournaient en Allemagne depuis moins de trois mois. Les autorités allemandes leur avaient refusé une prestation sociale.

La Cour a estimé que l'État membre d'accueil pouvait invoquer l'exception au principe de l'égalité de traitement instauré par la directive libre circulation. En effet, il doit y avoir un équilibre financier : « *Étant donné que les États membres ne peuvent exiger des citoyens de l'Union qu'ils possèdent des moyens de subsistance suffisants et une couverture médicale personnelle lorsqu'ils effectuent un séjour d'une durée maximale de trois mois sur leurs territoires respectifs, il est légitime de ne pas imposer auxdits États membres de prendre ces citoyens en charge durant cette période* »[491].

Dans ces deux arrêts, la Cour se réfère à la directive libre circulation. Celle-ci exige de tenir compte de la **situation individuelle** de l'intéressé pour évaluer s'il constitue une charge déraisonnable pour le système d'aide sociale de l'État membre d'accueil. Mais dans les deux cas, la Cour a jugé que cet examen n'était pas nécessaire.

Alors que dans l'arrêt *Brey*[492] la Cour soulignait encore clairement l'importance de l'examen individuel dans un cas concret, elle affirme dans sa nouvelle jurisprudence qu'en fait ce n'est pas nécessaire et que la directive libre circulation elle-même prévoit déjà un examen suffisant : le **système graduel de maintien du statut de travailleur** prend déjà suffisamment en considération différents facteurs caractérisant la situation individuelle de chaque demandeur d'une prestation sociale, et notamment la durée de l'activité économique.

Le système graduel de maintien du statut de travailleur implique que, lorsqu'un ressortissant d'un autre État membre perd son emploi, il conserve dans un premier temps le droit de séjour et le droit à l'aide sociale. Mais il peut ensuite perdre ce droit à l'aide sociale et même au séjour, en fin de compte. Selon la Cour, la réglementation, européenne et nationale, assure un niveau élevé de sécurité juridique et de transparence dans l'octroi de l'aide sociale et répond donc au principe de proportionnalité.

À propos de l'examen individuel, la Cour précise encore qu'un État membre peut difficilement considérer qu'une seule demande d'aide sociale constitue en soi une 'charge déraisonnable'. Ce n'est « qu'au terme d'une addition de l'ensemble des demandes individuelles qui lui seraient soumises » qu'il pourrait le faire.

2.1.2. | Les États membres de l'UE négocient une modification du droit communautaire pour éviter un « Brexit »

Lors du Conseil européen des 18 et 19 février 2016, des négociations ont eu lieu à propos de modifications du droit de l'Union et d'un statut spécial pour le Royaume-Uni dans l'UE. L'accord n'entrera en vigueur que si le référendum du 23 juin 2016 se solde par un maintien du Royaume-Uni au sein de l'Union.

La pression croissante des eurosceptiques a poussé le premier ministre britannique, David Cameron, à organiser ce référendum. En renégociant un certain nombre de conditions au niveau européen, Cameron espère convaincre ses concitoyens de rester dans l'UE.

Les modifications ne valent pas seulement pour le Royaume-Uni, mais pour tous les États membres.

Le Conseil européen est entre autres parvenu à un accord[493] pour modifier le règlement sur la libre circulation des travailleurs au sein de l'Union[494]. On veut créer un « mécanisme d'alerte et de sauvegarde », avec une possibilité de limiter les prestations sociales à caractère non contributif[495] en cas d'afflux exceptionnel de travailleurs pendant une longue période. Ces restrictions peuvent être instaurées pour une période de sept ans maximum et doivent ensuite être levées. Cela signifie concrètement que lorsqu'un État membre décide d'appliquer des restrictions, un travailleur qui fait usage de son droit à la libre circulation est entièrement exclu des avantages sociaux de cet État membre. Les travailleurs de l'UE ne peuvent bénéficier d'un traitement moins favorable que les ressortissants de pays tiers qui se trouvent dans une situation comparable.

Lorsqu'un État membre veut recourir à ce mécanisme, il doit pouvoir démontrer qu'il fait face à une situation exceptionnelle qui affecte des aspects essentiels de

490 CJUE, C-299/14, *Jovanna García-Nieto contre Vestische Arbeit Jobcenter Kreis Recklinghausen*, 25 février 2016.
491 CJUE, C-299/14, *Jovanna García-Nieto contre Vestische Arbeit Jobcenter Kreis Recklinghausen*, 25 février 2016, § 45.
492 CJUE, C-140/12, *Brey contre Pensionsversicherungsanstalt, 19 septembre 2013.*
493 Réunion du Conseil européen (18 et 19 février 2016) – conclusions, EUCO 1/16.
494 Règlement (UE) n° 492/2011 du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2011 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de l'Union (JO L 141 du 27 mai 2011).
495 Le texte parle des « prestations liées à l'emploi à caractère non contributif ».

son système de sécurité sociale. Ceci est évalué par la Commission, après quoi le Conseil décide d'autoriser l'État membre à faire usage de ce mécanisme.

Une deuxième proposition de modification concerne le règlement relatif à la coordination des systèmes de sécurité sociale[496], qui détermine quel système de sécurité sociale est applicable aux travailleurs qui font usage de leur droit à la libre circulation. La proposition qui est sur la table vise à indexer les allocations familiales des enfants de travailleurs selon les circonstances, comme par exemple le niveau de vie qui prévaut dans l'État membre où *l'enfant* réside et plus dans celui où le travailleur est occupé.

2.1.3. | Fin du régime transitoire pour les Croates

Depuis le 1er juillet 2015, les travailleurs croates ont pleinement accès au marché de l'emploi belge. Même si la Croatie fait partie de l'UE depuis le 1er juillet 2013, plusieurs États membres avaient choisi de ne pas autoriser immédiatement les ressortissants de ce pays à avoir entièrement accès à leur marché de l'emploi. Durant ce régime transitoire, les Croates ne pouvaient travailler en Belgique qu'avec un permis de travail B.

2.2. | Détachements

Cette section aborde plus en détail de récents développements touchant aux détachements. Il faut tout d'abord distinguer les détachements dans le contexte de l'Union européenne ou, plus exactement, de **la libre circulation des services.** C'est la situation dans laquelle une entreprise établie dans un État membre réalise des travaux dans un autre État membre de l'UE en faisant appel à ses propres travailleurs (qui, en général, n'établissent pas pour autant leur résidence principale dans cet État membre).

D'autre part, nous évoquerons aussi les détachements dans le contexte international dans le cadre de l'Accord général sur le commerce des services (le GATS), un accord multilatéral de libre-échange conclu au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Il sera aussi question de la directive sur les transferts temporaires intragroupes[497] que la Belgique doit transposer d'ici novembre 2016.

Cependant, le marché belge de l'emploi reste aujourd'hui plutôt axé sur la migration économique classique. La migration circulaire ou temporaire, qui voit des ressortissants de pays tiers ne venir travailler en Belgique que pendant une brève période, est un phénomène relativement neuf. Les chiffres démontrent pourtant que son ampleur est plus grande que celle de la migration classique.

2.2.1. | Détachements dans le cadre de la libre circulation des services dans l'UE

LES ETATS-MEMBRES DEMANDENT DES MODIFICATIONS À LA DIRECTIVE DÉTACHEMENT

En juin 2015, plusieurs États membres, dont la Belgique, ont appelé à modifier l'actuelle directive relative aux détachements et ont adressé une lettre en ce sens à la Commissaire européenne à l'Emploi, aux Affaires sociales, aux Compétences et à la Mobilité des travailleurs.

Ils dénonçaient le fait que, dans la réalité, la libre circulation temporaire des services s'apparentait souvent à une libre circulation permanente, avec des salaires beaucoup plus bas pour les travailleurs détachés que pour ceux du pays d'accueil. En outre, les cotisations de sécurité sociale des travailleurs détachés sont payées dans le pays d'origine. Il en résulte une concurrence déloyale pour les entreprises établies dans le pays d'accueil : des sociétés provenant d'autres États membres peuvent offrir de meilleurs prix, ce qui favorise aussi une concurrence entre les salariés d'entreprises locales et d'entreprises étrangères. Ces États membres appellent à une révision de la directive sur les détachements, en appliquant le principe 'Equal pay for equal work, in the same place'. Par ailleurs, ils veulent aussi que la période de détachement soit limitée à un

Y aura-t-il une modification de la directive détachement : equal pay for equal work in the same place ?

496 Règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale (JO L 166 du 30 avril 2004).

497 Directive 2014/66/EU du 15 mai 2014 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers dans le cadre d'un transfert temporaire intragroupe.

certain nombre de semaines ou de mois. La disposition relative aux cotisations de sécurité sociale devrait être réexaminée et il faudrait instaurer des échanges de données électroniques entre les services nationaux d'inspection des États membres afin de s'assurer que l'on ne recourt pas à des constructions avec des 'entreprises boîtes postales'.

Dans son **Programme de travail 2016**[498] de juin 2015, la Commission européenne se réfère déjà une série **de mesures sur la mobilité des travailleurs (« labour mobility package »)**[499], censé favoriser la mobilité de la main-d'œuvre par une meilleure coordination des systèmes de sécurité sociale et une révision ciblée de la directive relative aux détachements. Cette dernière mesure doit aussi contrer le dumping social et la fuite des cerveaux.

Les chiffres de la Commission européenne indiquent que le nombre de travailleurs détachés dans l'UE a doublé entre 2007 et 2013 (passant de 670.000 à 1.340.000). En 2014, on parlait déjà d'1,9 million de personnes. Ces chiffres proviennent du nombre de déclarations de formulaires A1[500]. Mais ces déclarations ne sont pas très fiables et on estime que le nombre réel de travailleurs détachés dans l'UE est largement supérieur : il pourrait même être trois fois plus grand[501].

La Commission européenne a récemment fait des propositions, en mars 2016, pour répondre aux préoccupations de certains États membres[502]. Elle veut revoir la directive sur les détachements dans trois domaines :

- égalité du salaire et dispositions impératives du droit du travail : le salaire et les conditions salariales applicables aux travailleurs détachés doivent être les mêmes que pour les travailleurs du pays d'accueil, selon la réglementation qui y est en vigueur. Cette égalité de traitement s'applique déjà à certaines conditions de travail, comme celles concernant la santé et la sécurité. Tous les travailleurs détachés, y compris ceux des sous-traitants, doivent bénéficier d'un traitement égal dans ce domaine. Cela doit permettre de mettre fin aux grands écarts de salaires et donc aussi à la concurrence déloyale entre des entreprises;
- alignement des agences d'intérim : les travailleurs détachés qui trouvent un emploi par l'intermédiaire d'une agence d'intérim ne peuvent pas être moins bien payés que leurs collègues dans cette entreprise;
- mêmes droits en matière de législation du travail pour les travailleurs détachés et nationaux en cas de détachement supérieur à deux ans.

Cette proposition est un compromis entre les différents points de vue des États membres. Plusieurs pays d'Europe occidentale ont déjà fait savoir que la proposition ne va pas assez loin, car elle ne traite pas du régime de sécurité sociale[503]. Des parlements nationaux de dix États membres, surtout de l'Europe de l'Ouest et centrale[504], ont exprimé en mai 2016 leur opposition à ce plan[505]. Les dix pays ont fait usage de la procédure de la carte jaune, prévue par le Traité de Lisbonne. Ceci signifie qu'ils estiment que les mesures peuvent mieux être réglées au niveau national qu'au niveau européen. La Commission européenne doit maintenant décider de garder la proposition, de l'adapter ou de le retirer. Cette décision doit être motivée. Le Parlement européen et le Conseil devront ensuite se pencher sur la nouvelle proposition.

2.2.2. | Détachement international des ressortissants de pays tiers

LE MODE 4 DU GATS ET LES NÉGOCIATIONS SUR L'ACCORD TISA

Des règles concernant les détachements internationaux des ressortissants de pays tiers sont aussi inscrites dans des traités de commerce. Les États membres de l'UE ont ainsi signé l'**Accord général sur le commerce des services (AGCS)**, souvent appelé GATS pour **General Agreement**

Le GATS s'inscrit dans un contexte où la politique migratoire, définie par des pouvoirs publics et basée sur des frontières, évolue vers une politique migratoire inspirée par la logique du marché et par la loi de l'offre et de la demande.

498 Programme de travail de la Commission pour 2016, *L'heure n'est plus à une gestion conventionnelle*, COM(2015) 610 final, p. 8.
499 Voir aussi : COM (2015) 550, 28 octobre 2015.
500 Une attestation A1 est un document que le travailleur détaché reçoit dans son pays d'origine pour prouver qu'il a payé ses cotisations de sécurité sociale.
501 Voir chiffres dans la lettre adressé à la Commissaire Thyssen : https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brieven/2015/06/19/brief-aan-eurocommissaris-thyssen-over-de-detacheringsrichtlijn. Pour les chiffres des détachements en Belgique voir p. 181 et tableau 16.
502 Proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 96/71/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 1996 concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services, 8 mars 2016, COM(2016) 128 final.
503 Les travailleurs détachés continueront donc à relever du système de sécurité sociale de leur pays.
504 Roumanie, République Tchèque, Slovaquie, Pologne, Lituanie, Croatie, Lettonie, Bulgarie, Hongrie et Danemark.
505 'Plan-Thyssen krijgt gele kaart uit Centraal-Europa', De Standaard, 11 mai 2016.

on Trade in Services[506]. Cet accord multilatéral de libre-échange fixe un cadre de principes et de règles pour libéraliser le commerce des services entre les États membres de l'Organisation mondiale du Commerce (OMC). Le GATS porte sur quatre modes de commerce international de services. Le quatrième, le **mode 4**, régit la circulation temporaire de personnes physiques qui se rendent, comme prestataires de services ou comme salariés, d'une entreprise d'un État membre de l'OMC vers un autre État membre en vue d'y fournir des services[507]. Par exemple : un ingénieur qui est envoyé quelques mois par son entreprise dans une filiale d'un autre pays.

Le mode 4 ne règle que des situations de prestations de services. Il ne s'agit pas de ressortissants de pays tiers qui se rendent dans un autre pays pour y chercher du travail et ne règle pas le séjour permanent.

Le mode 4 s'inscrit dans un contexte où la politique migratoire, définie par des pouvoirs publics et basée sur des frontières, évolue vers une politique migratoire inspirée par la logique du marché et par la loi de l'offre et de la demande[508]. Ce modèle de migration économique prend la forme de détachements temporaires, plus souples et capables de répondre plus rapidement aux besoins du marché de l'emploi. Le détachement prend une importance croissante et surpasse quantitativement la migration économique classique[509]. Le mode 4 impose des restrictions à la migration économique et a surtout des conséquences pour les travailleurs détachés très qualifiés. Les États préfèrent réguler la migration de travailleurs peu qualifiés par des accords bilatéraux plus flexibles que par le GATS[510].

En outre, le GATS est un **accord-cadre** qui ne régit que quelques aspects généraux du commerce international de services[511]. L'accès au marché et le traitement national sont deux principes importants du GATS. Ils signifient respectivement que les États signataires donnent librement accès à leur marché à des sociétés multinationales dans certains secteurs et qu'ils ne les traitent pas moins favorablement que leurs propres entreprises[512]. Les États sont libres, dans certaines limites, de donner le contenu qu'ils veulent aux engagements auxquels ils souscrivent[513]. L'accord n'est pas harmonisé pour l'UE mais différents aspects du mode 4 recouvrent la directive sur les transferts intragroupes[514].

Un petit groupe de pays veut aller plus loin que le GATS et est en train de négocier **l'accord TISA** (**Trade in Services Agreement** – Accord sur le Commerce des Services) afin d'encore libéraliser davantage le commerce international de services. Les organisations représentatives des travailleurs craignent que cet accord s'applique aussi à un grand nombre de services publics, et pourrait avoir des répercussions sur les droits de tous les travailleurs. En effet, les travailleurs détachés ne relèveraient pas de la réglementation nationale du travail, mais bien de celle de leur pays d'origine[515].

La Commission européenne participe aux négociations pour l'UE[516]. Ces négociations ne sont pas publiques, mais une petite partie des informations est disponible[517]. Le dernier cycle de négociations à ce jour a eu lieu en février 2016[518].

LA DIRECTIVE SUR LES TRANSFERTS INTRAGROUPES CRÉE UNE NOUVELLE CATÉGORIE DE TRAVAILLEURS DANS L'UE : LES TRAVAILLEURS TRANSFÉRÉS AU SEIN DE LEUR ENTREPRISE

Cette **directive sur les transferts intragroupes**[519] vise des ressortissants de pays tiers, experts, cadres dirigeants ou employés stagiaires, qui sont transférés temporairement dans un siège de leur employeur établi

506 *Négociations multilatérales dans le cycle de l'Uruguay (1986-1994) - Annexe 1 - Annexe 1B – Accord général sur le commerce des services (OMC)*, *J.O.* 336 du 23 décembre 1994, p. 191.

507 Article 1, § 2, d) de l'*Accord général sur le commerce des services*.

508 Marion Panizzon, *Working paper n° 77, Standing together apart: Bilateral migration agreements and the temporary movement of persons under mode 4 of GATS*, Centre on Migration, Policy and Society, University of Oxford, 2010, p. 5.

509 Voir chiffres, p 181.

510 Marion Panizzon, *Working paper n° 77, Standing together apart: Bilateral migration agreements and the temporary movement of persons under mode 4 of GATS*, Centre on Migration, Policy and Society, University of Oxford, 2010, p. 9.

511 https://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/mouvement_persons_e/mouvement_persons_e.htm.

512 Pour plus d'informations voir : https://ghum.kuleuven.be/ggs/projects/steunpunt-internationaal-vlaanderen/hulpmiddelen-1/gats.

513 Voir étude EMN, *Admitting third-country nationals for business purposes*, 2015, p. 11.

514 La directive européenne 2014/66/EU établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers dans le cadre d'un transfert temporaire intragroupe. Elle reprend entre autres certains termes du mode 4. Mais elle va beaucoup plus loin que le mode 4 du fait qu'elle garantisse entre autres l'égalité des droits et la mobilité interne pour les travailleurs détachés.

515 ITUC, *Trade in service agreement. An analysis from a trade union point of view.*

516 Les pays suivants participent aux négociations sur l'accord TiSA : Australie, Canada, Chili, Chine de Hong Kong, Colombie, Corée, Costa Rica, États-Unis, Ile Maurice, Islande, Israël, Japon, Liechtenstein, Mexique, Nouvelle-Zélande, Norvège, Pakistan, Panama, Pérou, Suisse, Taïwan, Turquie et l'UE.

517 Résolution du Parlement européen du 3 février 2016 concernant les négociations de l'accord sur le commerce des services (TiSA) (2015/2233(INI)).

518 Voir : http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1133.

519 Directive 2014/66/EU du 15 mai 2014 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers dans le cadre d'un transfert temporaire intragroupe.

dans un État membre de l'UE. Elle leur permet d'aller aussi travailler temporairement dans une autre entité de leur employeur et dans un autre État membre, selon des règles de mobilité entièrement renouvelées.

La directive sur les transferts intragroupes crée une toute nouvelle catégorie de travailleurs des pays tiers qui sont soumis à des nouvelles règles de mobilité de l'Union.

La directive veut faciliter et accélérer, pour des multinationales, le transfert temporaire de travailleurs, au cours de leur détachement, dans des filiales établies dans un autre État membre de l'UE[520]. Une entreprise canadienne peut ainsi détacher un travailleur pendant une certaine période dans une de ses filiales dans l'UE et le transférer ensuite dans une entité dans un autre État membre. La durée maximale du transfert temporaire intragroupe est de trois ans pour les cadres et experts et d'un an pour les employés stagiaires[521].

La directive sur les transferts intragroupes s'inscrit dans la stratégie Europe 2020[522] visant à rendre l'Europe plus attrayante pour les travailleurs très qualifiés.

La directive crée ainsi une nouvelle catégorie de travailleurs. Elle s'applique à des ressortissants de pays tiers qui résident en dehors de l'UE au moment de la demande ou qui ont déjà été admis sur le territoire d'un État membre (selon les conditions de cette directive) en cas de transfert au sein de leur entreprise[523]. La règlementation est liée à des conditions de qualifications et d'expérience **(cadres et experts)** ou de diplôme **(employé stagiaire)**[524].

Par ailleurs, la directive fixe aussi un socle commun de droits pour des personnes détachées au sein d'une entreprise quand elles travaillent dans l'UE.

Ces personnes doivent au moins bénéficier de la même rémunération que les travailleurs de l'État membre qui occupent des postes comparables. Les dispositions impératives du droit du travail sont également applicables à cette catégorie de travailleurs[525]. La Commission veut ainsi empêcher l'exploitation de travailleurs étrangers et la concurrence déloyale.

Ce groupe de travailleurs jouit dans différents domaines, d'une égalité de traitement, comparable à celle dans le contexte de la libre circulation de services des travailleurs détachés[526].

L'autorisation de transfert intragroupe est accordée après une procédure qui combine à la fois un titre de séjour et de travail (via la procédure dite de permis unique)[527].

La mobilité intra-européenne s'applique aussi à cette catégorie de personnes. La directive prévoit une disposition spécifique[528] pour la mobilité au sein de l'UE. La personne faisant l'objet d'un transfert temporaire intragroupe a la possibilité de pénétrer et de séjourner dans un ou plusieurs États membres et de travailler selon une mobilité de courte durée ou de longue durée. Lorsqu'elle a obtenu l'accès à un État membre, un autre État membre ne peut plus invoquer de raisons de lui limiter l'accès à son territoire.

Il en résulte que les travailleurs qui ont obtenu une autorisation d'accès dans un autre État membre peuvent aussi travailler en Belgique dans une entité belge de leur entreprise.

La nouveauté de cette directive est le schéma de mobilité. La directive établit une distinction entre la mobilité à court et à long terme :

Mobilité de courte durée : le ressortissant d'un pays tiers peut séjourner dans un deuxième État membre et y travailler dans une entité qui appartient à la même entreprise, ou auprès un client de celle-ci, pendant une période maximale de trois mois sur une période de six mois[529].

Mobilité de longue durée : le ressortissant d'un pays tiers peut séjourner plus de trois mois sur une période de six mois dans un deuxième État membre et y travailler dans une entité qui appartient à la même entreprise ou auprès d'un client de celle-ci. Dans ce cas, les États membres

520 Considérant 25 de la directive sur les transferts intragroupes.
521 Article 12 de la directive sur les transferts intragroupes. Les États membres peuvent choisir d'imposer un délai d'attente de six mois maximum entre deux détachements successifs d'un même travailleur.
522 EUROPE 2020, *Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive*, COM(2010) 2020 définitif.
523 Le cadre ou l'expert doit avoir travaillé pour l'entreprise pendant une période trois à douze mois avant le détachement. Le travailleur ne peut pas être recruté en vue d'être détaché dans une entité à l'étranger.
524 La directive ne s'applique entre autres pas aux étudiants et aux indépendants.
525 Article 5 § 4 de la directive sur les transferts intragroupes.
526 Article 18 de la directive. Comme la liberté d'association et d'affiliation, l'appartenance à une organisation représentative de travailleurs ou d'employeurs, la reconnaissance des diplômes et d'autres titres professionnels, la sécurité (sauf si des accords bilatéraux le prévoient autrement), le versement des pensions légales, l'accès aux biens et aux publics mis à la disposition du public, à l'exception des logements sociaux et des services publics d'aide à l'emploi.
527 Voir ci-dessous.
528 Une loi particulière (lex specialis) est d'application pour cette catégorie, à savoir une exception au Code Schengen.
529 Article 21 et considérant 36 de la directive sur les transferts intragroupes.

peuvent prévoir l'obligation de demander un permis complémentaire[530].

La directive sur les transferts intragroupes reprend en partie le mode 4 du GATS[531], l'accord de libre-échange que l'Union européenne a conclu au sein de l'OMC : plusieurs concepts ont été retranscrits littéralement mais sa portée est plus étendue[532].

La Belgique doit transposer la directive pour le 29 novembre 2016. À la suite de la sixième réforme de l'État, ce sont le gouvernement fédéral et les Régions qui sont désormais compétents pour cela.

Le marché belge de l'emploi reconnaît déjà le personnel 'détaché', avec la catégorie des détachés internationaux issus de pays tiers, plus particulièrement les travailleurs détachés hautement qualifiés ou les cadres titulaires d'un permis de travail B.

La directive ajoute désormais une catégorie additionnelle, à savoir celle des experts, pour lesquels sont prises en compte les **qualifications** et non la rémunération.

2.3. | Migration économique de ressortissants de pays tiers

Cette partie aborde la migration économique de ressortissants de pays tiers. Il s'agit de personnes qui viennent dans l'UE et en Belgique afin d'y travailler pour le compte d'un employeur local.

2.3.1. | Une politique européenne graduelle et fragmentée

Le Programme d'action relatif à l'immigration légale[533] affirmait que, pour des raisons économiques et démographiques, l'UE avait besoin d'une politique migratoire commune permettant à des ressortissants de pays tiers, qu'ils soient peu ou hautement qualifiés, d'avoir accès au marché européen de l'emploi. Cette politique doit garantir les droits des migrants économiques et stimuler la migration circulaire[534]. Les États membres ont toujours été très réticents à développer une politique migratoire globale. C'est pourquoi ils ont choisi d'adopter des mesures graduelles pour certains groupes spécifiques de ressortissants de pays tiers. Cette politique fragmentée a pour effet que chaque catégorie de travailleurs issus d'un pays tiers relève d'une autre réglementation selon son degré de qualification, sa situation familiale, la durée du séjour dans un État membre,...[535].

Le programme d'action s'appuie sur une **directive-cadre générale** : la directive « permis unique », un permis combiné pour le séjour et l'emploi via une seule procédure de demande[536].

Il englobe également plusieurs **directives propres à certains publics :**

1. la directive « carte bleue » pour les ressortissants hautement qualifiés de pays tiers[537]
2. la directive sur les travailleurs saisonniers[538]
3. la directive sur les transferts temporaires intragroupes[539]
4. la directive révisée sur les étudiants et les chercheurs[540].

Ces différentes directives ne créent pas un droit de séjour en soi, mais tentent d'harmoniser les procédures

530 Article 22 et considérant 36 de la directive sur les transferts intragroupes.
531 Voir ci-dessous.
532 Considérant 13 de la directive sur les transferts intragroupes.
533 Programme d'action relatif à l'immigration légale COM(2005) 669.
534 La migration circulaire est une forme de migration qui voit le migrant séjourner successivement et pendant une certaine période dans différents pays, dont son pays d'origine (Définition par le contact national des Pays-Bas du Réseau européen des Migrations).
535 European Journal of Migration and law, volume 17, *An Empty Shell? The protection of social rights of third-country workers in the EU after the Single Permit Directive*, 2015, p. 216.
536 Directive 2011/98/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 établissant une procédure de demande unique en vue de la délivrance d'un permis unique autorisant les ressortissants de pays tiers à résider et à travailler sur le territoire d'un État membre et établissant un socle commun de droits pour les travailleurs issus de pays tiers qui résident légalement dans un État membre. Dans la suite du texte, « directive permis unique ».
537 Directive 2009/50/CE du Conseil du 25 mai 2009 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié. Cette directive visait les ressortissants de pays tiers très qualifiés. Elle a été transposée en Belgique, mais elle semble n'avoir eu qu'un impact limité.
538 Directive 2014/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi en tant que travailleurs saisonniers. Dans la suite du texte : 'directive travailleurs saisonniers'.
539 Directive 2014/66/EU du 15 mai 2014 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers dans le cadre d'un transfert temporaire intragroupe.
540 Directive 2005/71/CE du Conseil du 12 octobre 2005 relative à une procédure d'admission spécifique des ressortissants de pays tiers aux fins de recherche scientifique et Directive 2004/114/CE du Conseil du 13 décembre 2004 relative aux conditions d'admission des ressortissants de pays tiers à des fins d'études, d'échange d'élèves, de formation non rémunérée ou de volontariat.

et certains droits tout en laissant une certaine marge de manœuvre aux États membres[541]. La directive-cadre générale (ou directive 'permis unique') et celle relative aux travailleurs hautement qualifiés (directive 'carte bleue') ont déjà été adoptées, mais la première n'a pas été transposée à temps en droit belge[542]. La directive sur les transferts intragroupes et celles sur les travailleurs saisonniers doivent être transposées par les États membres dans le courant de 2016[543].

En mai 2016, une nouvelle directive sur les étudiants et les chercheurs a été adoptée, qui doit être transposée par les États membres pour mai 2018.

Dans son Programme de travail 2016 **de juin 2015**[544], où elle présente ses priorités pour la prochaine année, la Commission européenne a annoncé qu'elle réfléchirait à une nouvelle approche de la migration légale, y compris à une révision de la directive « carte bleue ».

La Commission européenne a mis sur pied en 2015 un **groupe d'experts sur la migration économique** temporaire et informel. L'objectif est que ce groupe rassemble une expertise en matière de migration économique afin de contribuer à la nouvelle politique européenne sur la migration légale et à la révision de la directive 'carte bleue'. Une consultation publique sur cette dernière a eu lieu dans la première moitié de 2015 et la Commission s'est basée sur les résultats pour proposer une refonte de la directive[545].

2.3.2. | La Belgique est l'un des pays de l'UE les plus attrayants pour les migrants très qualifiés

Le Réseau européen des Migrations a réalisé en 2015 une étude comparative sur la migration économique dans les États membres de l'UE. Le volet belge de l'étude[546] révèle que notre politique migratoire n'est pas équipée aujourd'hui pour réagir rapidement à des pénuries sur l'ensemble du marché de l'emploi. Elle est essentiellement axée sur les travailleurs très qualifiés, les cadres et les chercheurs et sur des besoins de main-d'œuvre d'employeurs individuels. Le système octroie des permis de travail à des ressortissants de pays tiers qui ont conclu un contrat de travail avec un employeur belge. Même si la réglementation de base est stricte, un grand nombre d'exceptions sont appliquées dans la pratique. Non seulement la loi prévoit de nombreuses exceptions à la règle, mais les instances compétentes disposent aussi d'un pouvoir discrétionnaire limité. Tout cela rend malgré tout les procédures flexibles, rapides et bon marché en Belgique, surtout pour les travailleurs très qualifiés[547].

La Belgique a intérêt à réaliser un monitoring des professions qui sont exercées par des travailleurs migrants afin de déterminer dans quelle mesure la migration économique contribue effectivement à combler les pénuries de main-d'œuvre.

En revanche, on suit peu les pénuries sur le marché belge de l'emploi.

L'étude en conclut que la Belgique aurait intérêt à réaliser un monitoring des professions qui sont exercées par des travailleurs migrants afin de déterminer dans quelle mesure la migration économique contribue effectivement à combler les pénuries de main-d'œuvre dans certains secteurs[548].

2.3.3. | La sixième réforme de l'État complique la transposition des directives européennes

La transposition des directives européennes (permis unique, transferts intragroupes et travailleur saisonnier) porte sur des compétences aussi bien fédérales que régionales. La sixième réforme de l'État a rendu cette transposition encore plus complexe[549].

Plusieurs groupes de travail inter-cabinets des autorités fédérales et régionales se sont penchés en 2015 sur la répartition des compétences pour les statuts des travailleurs migrants et sur la transposition des directives. À l'été 2015, le pouvoir fédéral, les Communautés et les Régions sont parvenus à un accord politique. Les

541 Si un État membre a conclu avec un pays tiers un accord bilatéral ou multilatéral qui prévoit des dispositions plus favorables, les directives européennes ne s'appliquent pas : elles ne s'appliquent que si ces dispositions sont moins favorables.
542 Elle aurait dû être transposée pour le 25 décembre 2013.
543 Pour la directive sur les transferts intragroupes : voir ci-dessous. Pour la directive travailleurs saisonniers, voir plus loin.
544 Programme de travail de la Commission pour 2016, *L'heure n'est plus à une gestion conventionnelle*, COM(2015) 610 final et COM (2015) 550, 28 octobre 2015.
545 Pour plus d'informations sur la composition du groupe d'experts et sur la consultation publique: http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&groupID=3253&Lang=FR.
546 EMN focused study 2015, *Determining labour shortages and the need for labour migration from third countries in Belgium*.
547 EMN focused study 2015, *Determining labour shortages and the need for labour migration from third countries in Belgium*, pp. 4-7.
548 EMN focused study 2015, *Determining labour shortages and the need for labour migration from third countries in Belgium*, p. 4.
549 Loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la sixième réforme de l'État.

transpositions doivent normalement intervenir dans le courant de 2016.

En résumé, la compétence de réglementation et de sanction en matière des **permis de travail A et B** ainsi que la compétence réglementaire et exécutive pour les **cartes professionnelles** sont ainsi passées du pouvoir fédéral aux régions (et à la Communauté germanophone)[550].

Exception à la règle, le cadre réglementaire pour le **permis de travail C** est une compétence fédérale[551]. Le droit au séjour reste une compétence fédérale.

Les régions doivent conclure, entre elles, un **accord de coopération** afin de déterminer sur base de quel critère quelle région sera territorialement compétente. Cet accord devrait également régler la transmissibilité des permis délivrés par une région à l'autre. Dans l'exercice de leurs compétences, les régions doivent prendre en considération le principe de l'union économique belge, notamment la libre circulation entre régions des personnes (tant la libre circulation des travailleurs que le droit d'établissement), des biens, services et capitaux.

Le texte ci-dessous, présente brièvement les directives que la Belgique devait transposer (directive « permis unique » ou doit transposé en 2016 (directive travailleurs saisonniers).

LA DIRECTIVE « PERMIS UNIQUE » INSTAURE UNE PROCÉDURE DE DEMANDE SIMPLIFIÉE AVEC UN TITRE COMBINÉ DE SÉJOUR ET DE TRAVAIL

Cette directive introduit une simplification administrative pour les ressortissants de pays tiers titulaires d'un titre de séjour pour raisons d'emploi : un seul acte administratif, impliquant une **procédure de demande unique**, suffit pour délivrer un **titre combiné** de séjour et de travail.

Par ailleurs, la directive définit aussi un **socle commun de droits** pour les travailleurs de pays tiers qui séjournent légalement sur le territoire, également pour certaines personnes qui ont eu un séjour sur base d'un autre motif que le travail.

Avec la directive « permis unique »[552], la Commission européenne a fait un premier pas dans la direction d'une politique migratoire commune[553].

La date butoir pour la transposition de cette directive était le 25 décembre 2013, mais à cette date la Belgique ne l'avait pas transposée[554]. Comme cette transposition devait s'inscrire dans le cadre de la sixième réforme de l'État, elle a encore été plus complexe en Belgique que dans beaucoup d'autres États membres.

Le but de la directive, dans le contexte belge, est de garantir qu'un citoyen d'un pays tiers venu travailler pour un employeur belge ne doive introduire qu'une seule demande pour obtenir l'autorisation à la fois de travailler pour cet employeur dans l'une des trois Régions et de séjourner sur tout le territoire belge.

Jusqu'ici, une double procédure s'applique dans ce cas. Le futur employeur doit d'abord demander à la Région compétente une autorisation d'occupation, avec le permis de travail B afférent. Après réception de l'autorisation d'occupation et du permis de travail, le futur travailleur peut demander un titre de séjour, au moyen d'un visa de type D, auprès d'un poste diplomatique ou consulaire belge dans son pays. S'il bénéficie déjà d'un droit de séjour légal en Belgique ou s'il peut invoquer des circonstances exceptionnelles, il peut faire cette demande auprès de la commune dans laquelle il réside[555].

La transposition de la directive instaurera une **procédure décisionnelle parallèle**. La procédure combinée consiste en effet en une décision d'autorisation d'occupation (compétence régionale) et de séjour sur le territoire (compétence fédérale exercée par l'Office des Étrangers, ci-après OE).

550 Pour un aperçu sur les permis de travail A, B et C voir p. 174 de ce chapitre.

551 Voir à ce propos, *La Migration en chiffres et en droit 2015*, chapitre 6, p. 130.

552 Directive 2011/98/UE établissant une procédure de demande unique en vue de la délivrance d'un permis unique autorisant les ressortissants de pays tiers à résider et à travailler sur le territoire d'un État membre et établissant un socle commun de droits pour les travailleurs issus de pays tiers qui résident légalement dans un État membre.

553 Une première proposition de directive datait déjà de 2007, mais la directive n'a été adoptée qu'après quatre années de négociations. Les États membres ont toujours été réticents à une harmonisation horizontale et communautaire de la migration économique.

554 En mars 2014, la Belgique a été mise en demeure par la Commission européenne pour cette non-transposition (dossier d'infraction 2014/0230). Un avis motivé a suivi en avril 2015. La Commission a refusé le délai supplémentaire demandé par la Belgique et a intenté en novembre 2015 une procédure d'infraction contre l'État belge devant la Cour de justice.

555 Voir *Rapport annuel Migration 2012*, p. 117.

LA TRANSPOSITION DE LA DIRECTIVE SUR LES TRAVAILLEURS SAISONNIERS AURA DES RÉPERCUSSIONS LIMITÉES EN BELGIQUE

La directive régit la situation de ressortissants de pays tiers qui séjournent en dehors de l'UE et les autorise à venir effectuer des travaux saisonniers. Les Régions ont le choix entre un examen rigoureux de leur marché de l'emploi et des quotas plus larges, mais elles doivent garantir aux travailleurs le même traitement très spécifique en matière de travail et de sécurité sociale que pour les travailleurs saisonniers établis ici. La directive « travailleurs saisonniers »[556] est la première directive européenne[557] qui concerne des migrants économiques de pays tiers peu ou pas qualifiés[558]. La Belgique a jusqu'au 30 septembre 2016 pour la transposer. Les États membres jouissent d'une grande liberté à cet égard.

La directive harmonise les conditions d'entrée et de séjour ainsi que les droits des travailleurs saisonniers[559]. En instaurant des règles transparentes dans ce domaine, on veut garantir leurs conditions de travail et d'existence et éviter ou limiter les abus[560].

La directive ne propose pas de définition du travail saisonnier[561] : c'est aux États membres de le définir eux-mêmes, en concertation avec leurs partenaires sociaux. Ils peuvent limiter le champ d'application à certains secteurs, comme l'agriculture ou le tourisme, et réaliser pour cela une étude du marché du travail.

Le texte s'applique seulement aux travailleurs qui se trouvent dans un pays tiers, mais qui désirent séjourner temporairement et légalement dans l'UE pour y effectuer des travaux saisonniers[562].

La directive doit aussi éviter que le séjour du travailleur saisonnier ne se prolonge au-delà de la durée autorisée,[563] c'est-à-dire cinq à neuf mois au maximum dans une période de 12 mois[564]. Un titre de séjour peut être délivré pour moins de 90 jours ou plus de 90 jours. Les travailleurs saisonniers autorisés n'ont pas droit à la mobilité intra-européenne.

Bien que la directive instaure diverses garanties visant à protéger les travailleurs saisonniers, un certain flou subsiste, comme la définition du travail saisonnier, qui est laissée aux États membres. Plusieurs garanties ne sont pas assez contraignantes. Les États membres peuvent, mais ne doivent pas, imposer des sanctions (financières) aux employeurs coupables d'abus. En outre, la directive ne prévoit pas la possibilité d'introduire une demande depuis l'UE et n'autorise donc que les personnes qui se trouvent en dehors de l'UE à introduire une demande. Les motifs de refus ne sont pas non plus objectivés et c'est à l'État membre de les déterminer lui-même[565].

À la suite de la sixième réforme de l'État, ce sont les Régions qui devront transposer la directive. La Belgique ne dispose pas de titre de séjour spécifique pour les travailleurs saisonniers. Aujourd'hui, les postes de travailleurs saisonniers sont généralement occupés dans les différentes Régions par des travailleurs nationaux, des citoyens de l'UE, des résidents de longue durée ainsi que des ressortissants de pays tiers qui sont déjà ici en séjour légal, donc en vertu de la libre circulation et du système des métiers en pénurie. La réglementation belge actuelle prévoit déjà des dispositions avantageuses en matière de fiscalité et de sécurité sociale pour les *travailleurs occasionnels* (par exemple le régime de 65 jours pour l'horticulture, le régime de 30 jours pour l'agriculture)[566]. Ce système, prévoit déjà en partie l'égalité de traitement pour les travailleurs saisonniers.

Il semble que l'impact immédiat de la directive sur le travail saisonnier sera relativement limité en Belgique. Rien n'empêche cependant d'introduire à l'avenir le travail saisonnier pour des ressortissants de pays tiers.

556 Directive 'travailleurs saisonniers'.
557 Elle a finalement été adoptée le 26 février 2014, après trois ans et demi de négociations.
558 A. TOTTOS, « The Past, the present and the future of the seasonal workers directive », *Pécs Journal of International and European law*, 2014/I, p. 49
559 Ici aussi, la directive 'permis unique' est appliquée.
560 Art. 20 et 23 de la directive sur les travailleurs saisonniers.
561 Art. 3 (c) de la directive sur les travailleurs saisonniers.
562 La directive ne s'applique pas aux ressortissants de pays tiers, membres de la famille d'un citoyen de l'UE et aux ressortissant de pays tiers, qui relèvent d'autres traités ou dispositions, comme les transferts intragroupes. Elle ne vise donc pas non plus des travailleurs qui ont déjà une autorisation de séjour dans un État membre ou qui sont en séjour irrégulier.
563 Considérant 7 de la directive sur les travailleurs saisonniers.
564 Art. 5, 6 et 14 de la directive sur les travailleurs saisonniers.
565 PICUM, *Seasonal worker directive: Improvements for Treatment of non-EU Workers, But Not Enough to Prevent Exploitation*, 14 novembre 2013.
566 Voir information sur les cotisations de sécurité sociale : https://www.socialsecurity.be/employer/ instructions/dmfa/fr /latest/instructions/socialsecuritycontributions/calculationbase/occasionals_agriculture_horticulture.html.

2.3.4. | Les travailleurs en séjour irrégulier se trouvent dans une situation précaire à la suite d'adaptations du Code pénal social

Depuis le mois de mai 2016, toute personne qui travaille au noir commet désormais une infraction, sanctionnée d'une amende administrative[567], pour autant qu'elle « effectue ce travail sciemment et volontairement en sachant qu'elle n'est pas déclarée » et qu'un procès-verbal ait été dressé contre l'employeur pour cette occupation non déclarée. Cela fait suite à une récente modification du Code pénal social[568].

Myria, en partenariat avec les centres spécialisés pour l'accueil des victimes de la traite des êtres humains et OR.C.A. (Organisation pour les Travailleurs Immigrés Clandestins), a, avant l'adoption de la loi, exprimé ses vives préoccupations par rapport à l'introduction de cette pénalisation. Celle-ci touche en effet tout particulièrement les travailleurs en séjour irrégulier et les victimes (potentielles) de la traite des êtres humains dans la mesure où elle risque de constituer une barrière supplémentaire pour faire valoir leurs droits (notamment au travail) s'ils ne sont pas respectés.

Ces travailleurs craignaient déjà généralement de déposer plainte auprès des autorités compétentes en cas d'abus ou de violation de leurs droits de peur des conséquences que peut entrainer la mise à jour de leur situation irrégulière ou précaire (faire l'objet d'un ordre quitter le territoire, d'une interdiction d'entrée, d'une détention ou d'un éloignement)[569]. Désormais, le risque d'encourir une sanction en cas de travail au noir va constituer un obstacle supplémentaire.

La criminalisation du travail en noir mettra certains travailleurs en séjour irrégulier dans une position encore plus vulnérable et augmentera les risques des situations d' abus.

Cette mesure va également rendre le travail d'accompagnement de ce public encore plus difficile. Il était en effet crucial de pouvoir informer le travailleur en séjour irrégulier – se trouvant très souvent dans une situation précaire – qu'il ne craignait aucune sanction pour le seul fait de travailler. Ceci constituait indéniablement un incitant réel pour entreprendre des démarches pour faire valoir ses droits si ceux-ci n'étaient ou n'avaient pas été respectés. La pénalisation du travail non déclaré risque avant tout de les dissuader à entreprendre des démarches en ce sens. Par ailleurs, de ce fait, cette mesure risque également de donner un moyen de pression supplémentaire aux employeurs peu scrupuleux qui pourront désormais utiliser cet argument pour intimider leurs employés.

Cela aura donc pour conséquence de rendre ces travailleurs encore plus vulnérables et plus isolés face à une situation d'abus.

S'il est vrai que la loi qui transpose la directive sanction[570] prévoit un mécanisme de plainte pour la récupération des arriérés de salaires du ressortissant de pays tiers en séjour irrégulier qui peut être mobilisé sans l'accord (et donc sans l'implication) du travailleur, celui-ci se limite à la seule question des paiements de salaires impayés et n'a pas – ou très peu – de prise sur les autres types d'abus et ne concerne pas tous les étrangers.

Notons également que cette mesure va à l'encontre du principe de *non-sanction*[571] dont doivent pouvoir bénéficier les victimes de la traite des êtres humains[572].

Myria déplore par ailleurs que, plus de trois ans après l'entrée en vigueur de la loi[573] transposant la directive sanction et outre les acteurs mentionnés dans celle-ci, aucun autre acteur ne se soit attribuer la mission d'ester en justice pour la récupération des salaires dans le cadre du mécanisme de plainte.

567 Ou passible d'une sanction de niveau 1. Une sanction de niveau 1 consiste en une amende administrative de 10 à 100 euros (art. 101 du Code pénal social). Ce montant est multiplié par 6 (valeur actuelle des « décimes additionnels »), pour plus d'information, voir : www.emploi.belgique.be/defaultNews.aspx?id=36145.

568 Art. 32 de la loi du 29 février 2016 complétant et modifiant le Code pénal social et portant des dispositions diverses de droit pénal social, *M.B.*, 21 avril 2016. Cet article insère dans le code pénal social un nouvel article 183/1.

569 À ce sujet, voir : *Rapport annuel migration 2013*, C. Sous la loupe : la transposition de la directive sanctions, un an plus tard.

570 Loi prévoyant des sanctions et des mesures à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour illégal, 11 février 2013, M.B., 22 février 2013.

571 Ce principe considère que, malgré la commission d'une infraction, la victime a agi sans réelle autonomie, que ce soit en raison du degré de contrôle exercé par les trafiquants, ou des méthodes utilisées par ces derniers. Dès lors, elles ne devraient dès lors pas être sanctionnées pour des infractions commises dans le cadre de ou suite à la traite des êtres humains. A ce sujet, voir : *Rapport annuel Traite et trafic des êtres humains 2012, Construire la confiance*, pp. 9-40.

572 Ce point sera traité dans le *Rapport annuel Traite et trafic des êtres humains 2016* de Myria (à paraitre).

573 Loi prévoyant des sanctions et des mesures à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour illégal, 11 février 2013, *M.B.*, 22 février 2013.

2.4. | Étudiants

NOUVELLE DIRECTIVE CONCERNANT LES ÉTUDIANTS ET CHERCHEURS DE PAYS TIERS

En mars 2016, le Conseil européen a formellement adopté la proposition de directive sur les conditions d'entrée et de séjour pour notamment les étudiants et les chercheurs de pays tiers[574]. La proposition de directive de la Commission datait déjà de mars 2013.

Le Parlement européen a adopté le texte en mai 2016. Les États membres ont maintenant le temps jusqu'au 23 mai 2018 pour transposer la directive dans leur droit national.

Pour l'instant, la directive concernant les étudiants et celle relative aux chercheurs[575] sont applicables en Belgique. La nouvelle directive veut fusionner ces deux textes. Pour des raisons économiques et démographiques, la Commission européenne veut attirer ces deux publics dans l'UE et les inciter éventuellement à y rester. L'UE est en effet confrontée à une pénurie de travailleurs qualifiés dans certains secteurs, comme les nouvelles technologies et les soins de santé.

Une enquête menée en 2012 par la Commission européenne a révélé que les étudiants, les chercheurs et d'autres publics qui relèvent du champ d'application de ces directives éprouvaient diverses difficultés : les conditions d'accès et de séjour diffèrent d'un État membre à l'autre, leurs possibilités de travail pendant leur séjour ou à la fin de leurs études ou de leur recherche sont limitées, les membres de leur famille ont seulement une possibilité limitée de travailler, et il leur est souvent difficile voire impossible de déménager d'un État membre à l'autre.

RECOMMANDATIONS

Les motifs des premiers titres de séjour sont enregistrés pour tous les étrangers, mais l'OE ne les publie que s'agissant des ressortissants de pays tiers, à la demande d'Eurostat. Dans le cadre des migrations économiques, Myria estime que l'étude des premiers titres pour les citoyens de l'UE serait pourtant particulièrement intéressante, puisqu'un grand nombre d'entre eux exerce leur droit à la libre circulation pour des raisons économiques.

Le nombre de détachements - 15.000 ressortissants de pays tiers en 2015 – réclame une forme de surveillance plus complète que le Limosa actuel (instrument de contrôle au service des organismes de sécurité sociale). Myria recommande:

- de faire rapport avec précision sur la durée de tous les détachements;
- d'examiner le nombre de détachés effectivement inscrits dans la commune de leur résidence (une fois que la durée de leur séjour excède 90 jours);
- d'examiner dans quelle mesure et de quelle manière les détachés font usage de la possibilité de s'installer en Belgique en tant qu'employé lors de leur détachement ou à l'issue de celui-ci.

Myria constate que, plus de trois ans après l'entrée en vigueur de la loi transposant la directive sanction, aucun autre acteur ne se soit vu attribuer la mission d'ester en justice pour la récupération des salaires dans le cadre du mécanisme de plainte. Myria recommande que ces organismes soient désignés par arrêté royal.

574 Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux conditions d' entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers à des fins de recherche, d'études, d'échange d'élèves, de formation rémunérée et non rémunérée, de volontariat et de travail au pair, COM/2013/0151 final - 2013/0081 (COD).

575 Directive 2005/71/CE du Conseil du 12 octobre 2005 relative à une procédure d'admission spécifique des ressortissants de pays tiers aux fins de recherche scientifique et Directive 2004/114/CE du Conseil du 13 décembre 2004 relative aux conditions d'admission des ressortissants de pays tiers à des fins d'études, d'échange d'élèves, de formation non rémunérée ou de volontariat.

FOCUS : UN MARCHÉ DU TRAVAIL INFLUENCÉ PAR LES MIGRATIONS

La Belgique est un pays d'immigration, tout comme notre marché du travail est également influencé par les migrations. Il s'agit là d'un constat fait par le SPF Emploi et Unia dans leurs recommandations politiques du Monitoring socio-économique[576]. De plus, il ressort d'une étude[577] réalisée par le Réseau européen des migrations (EMN) que la Belgique aurait intérêt à assurer un monitoring des métiers exercés par les travailleurs migrants. Cela permettrait de déterminer dans quelle mesure la migration contribue réellement à combler les pénuries de main-d'œuvre dans certains secteurs. Ce focus examine les conclusions de ces deux études. Des informations correctes, la manière dont elles sont partagées et connectées, paraissent essentielles dans le processus de décision dans le domaine de la migration.

Le fait que notre pays dispose d'un monitoring socio-économique de l'ensemble des 6.394.694 personnes qui avaient entre 18 et 60 ans en 2012 est un acquis important. Il permet aux autorités de se profiler en tant qu'autorités de et dans un pays de migration. Ce monitoring reste cependant un monitoring « ex post » : il est par définition réalisé après les faits. Les autorités d'un pays de migration ont aussi besoin d'un monitoring socio-économique qui enregistre presque en temps réel les personnes qui migrent ou qui ont recours à la libre circulation, pour quels jobs, dans quels secteurs et pour quels employeurs.

À présent que les Régions sont compétentes en matière d'immigration économique, l'introduction du permis unique comporte une complexité particulière pour la Belgique : la délivrance d'un seul document autorisant le séjour et l'emploi relève en partie d'un pouvoir régional et en partie du pouvoir fédéral. Cela constitue un bouleversement et un défi d'autant plus grand qu'il coïncide avec la mise en œuvre de la sixième réforme de l'État.

Ce basculement pourrait aussi être mis à profit pour que des informations fédérales soient mieux mises au service de mécanismes décisionnels régionaux.

Mais ce basculement pourrait aussi être mis à profit pour que des informations fédérales soient mieux mises au service de mécanismes décisionnels régionaux. Au moment même où ce basculement se produit, ces statistiques fédérales laissent encore à désirer pour les autorités régionales. Une véritable politique régionale d'immigration économique, ambitieuse et informée, ne peut pourtant pas ignorer et méconnaître l'augmentation des prestations de travail et des flux migratoires.

Ajoutons à cela la tendance croissante de travailleurs qui sont actifs en Belgique moyennant le système du détachement. Ces détachements, aussi bien de citoyens de l'UE que de ressortissants de pays tiers au service de citoyens de l'UE, ont pris une telle ampleur que le nombre de personnes travaillant en Belgique dans ce cadre-là était supérieur, en 2014 et en 2015, à ceux qui viennent s'établir en Belgique en vue d'y exercer un travail rémunéré.

Cette tendance à l'intensification des échanges de services pourrait d'ailleurs encore se renforcer lorsque le compromis sur le Brexit sera mis en œuvre. L'accord sur le Brexit ne porte pas sur des obstacles à l'accès au marché de l'emploi, mais à l'accès à la sécurité sociale. Les conditions pour cela sont analogues à celles des mesures transitoires en cas d'élargissement de l'UE : *une situation exceptionnelle se présente et touche aux aspects essentiels du régime de sécurité sociale.* Une mise en œuvre effective de cet accord aura sans doute pour résultat d'accroître encore la pression sur la libre circulation des travailleurs au profit de la libre circulation des services.

Dans le passé, on a pu invoquer de graves perturbations du marché de l'emploi, au moment de l'élargissement de l'Union européenne, pour entraver la venue de travailleurs issus des nouveaux États membres d'Europe centrale et orientale. Plusieurs États membres, dont la Belgique, ont instauré un régime transitoire. De nombreux travailleurs des nouveaux États membres ont opté, de manière définitive ou temporaire, pour le statut d'indépendant. Mais cela s'est aussi avéré être une opportunité pour des entreprises d'autres pays de l'UE, qui ont pu venir ici pour réaliser des travaux avec leur personnel. Cette libre circulation des services n'a pas tardé à prendre le dessus sur la libre circulation des travailleurs.

Pour la Belgique, le contexte actuel du détachement et l'accord sur le Brexit (enrichi de l'expérience des mesures transitoires) soulèvent des questions de plusieurs ordres.

Une directive[578] a été très récemment adoptée, précisément dans le but de stimuler la libre circulation des travailleurs.

576 Monitoring socio-économique, 2015, *Marché du travail et Origine, SPF ETCS et UNIA, p. 245.*

577 EMN focused study 2015, '*Determining labour shortages and the need for labour migration from third countries in Belgium,*' pg.4.

578 Directive 2014/54/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 relative à des mesures facilitant l'exercice des droits conférés aux travailleurs dans le contexte de la libre circulation des travailleurs

Il ressort de chiffres de la DG Emploi qu'en 2013 la Belgique se situait à la cinquième place dans le classement des pays de l'UE qui comptent proportionnellement le plus de travailleurs d'autres États membres – dans le cadre de la libre circulation des personnes – après le Luxembourg, Chypre, l'Irlande et l'Autriche. En même temps, on fait largement et de plus en plus appel en Belgique à la directive sur les détachements dans le cadre de la libre circulation des services.

Le monitoring socio-économique des travailleurs a montré que les citoyens des nouveaux États membres font plutôt moins appel à la sécurité sociale ou à l'aide sociale que les Belges et que les citoyens de l'UE-14[579].

À ce jour, le monitoring des travailleurs détachés reste encore très limité, ce qui est compréhensible. L'instrument Limosa[580] fait office d'instrument de collecte des données pour toutes les institutions qui en ont besoin dans le cadre de leurs compétences. Cependant, l'ampleur des détachements exige une forme de monitoring beaucoup plus ambitieuse. En effet:

- il n'est pas possible de faire rapport avec précision sur la durée des détachements;
- il n'est pas possible de vérifier combien de travailleurs détachés s'inscrivent effectivement dans leur commune de résidence, même s'ils sont obligés de le faire parce que la durée de leur détachement et de leur séjour dépasse trois mois;
- il n'est pas possible de vérifier dans quelle mesure et de quelle manière les personnes détachées font usage de la possibilité de s'établir en Belgique comme travailleurs dans le courant ou à l'issue de leur détachement.

Si on ajoute à cela que, toujours dans le cadre de la libre circulation des services, plus de 15.000 ressortissants de pays tiers travaillaient en Belgique en 2015 pour un employeur établi dans un autre État membre de l'UE, il est d'autant plus indispensable de cartographier ce phénomène de manière approfondie.

Il ne s'agit pas bien sûr d'un phénomène purement belge. Des chiffres révèlent que le nombre de personnes détachés dans l'UE a doublé entre 2007 et 2013 (passant de 670.000 à 1.340.000). En 2014, on parlait déjà de 1,9 million de personnes. Ces chiffres proviennent du nombre de délivrances de formulaires A1, qui indiquent quel est le pays dont le système de sécurité sociale est applicable. Ces déclarations ne sont pas très fiables : on estime que le nombre réel de travailleurs détachés dans l'UE est jusqu'à trois fois plus élevé que le nombre de formulaires A1 délivrés.

Pour les grandes et moyennes entreprises, le détachement international constitue une forme de mise au travail absolument indispensable dans une économie mondialisée pour que des personnes puissent travailler en différents lieux, renforcer des équipes, acquérir de l'expérience et découvrir des processus et des produits avec toute la souplesse nécessaire.

Le détachement est aussi devenu une réalité incontournable dans le contexte de la libre circulation des services dans l'UE. Pour l'utilisateur final, il permet de fournir des prestations à des prix beaucoup plus avantageux, comme on l'a dit et répété. Mais pour les sociétés établies en Belgique, c'est souvent à double tranchant : si elles peuvent parfois faire appel à des sous-traitants moins chers, elles doivent aussi affronter la concurrence d'entreprises étrangères qui ont des charges sociales moins élevées[581].

Toutefois, le point qui nous intéresse ici concerne surtout l'harmonisation des flux d'information et des processus décisionnels : pour que la politique de migration économique puisse avoir un caractère plus objectif (ou « evidence-based »), il est vital de disposer de toutes les informations professionnelles sur les travailleurs actifs sur le territoire. Il faudra aussi affiner et harmoniser tous les instruments que nous possédons pour pouvoir affirmer haut et fort que « Notre pays est un pays d'immigration, tout comme notre marché du travail est également influencé par les migrations », comme le dit le monitoring socio-économique.

L'outil Dimona, qui s'applique aux travailleurs étrangers actifs chez nous, peut lui aussi être développé afin de servir d'instrument de monitoring. Jusqu'ici, la déclaration Dimona[582] ne comporte pas de rubrique obligatoire « nationalité » du travailleur.

À présent que le levier de la migration économique est aux mains des Régions, les autorités fédérales compétentes en matière d'emploi et de sécurité sociale peuvent leur fournir des outils performants pour suivre de près les mouvements de personnes dans le cadre de la libre circulation des personnes et des services.

579 Voir figure 49 de ce chapitre.

580 LIMOSA est l'acronyme de « Landenover-schrijdend Informatiesysteem ten behoeve van Migratieonderzoek bij de Sociale Administratie ». Avec ce système, un employeur étranger peut déclarer des travailleurs qu'il veut mettre au travail en Belgique, à temps plein ou à temps partiel, mais qui restent assurés par le système de sécurité sociale du pays de l'employeur.

581 Voir aussi à ce sujet le plan de la commissaire européenne Marianne Thyssen, ci-dessous.

582 DIMONA, la déclaration immédiate à l'embauche, est un système qui permet à un employeur de déclarer électroniquement à l'ONSS l'engagement d'un travailleur et la fin de la période d'occupation.

Contribution externe : L'immigration menace-t-elle notre économie ?

Frédéric Docquier, chercheur qualifié FNRS et professeur d'Économie à l'UCL

Entre 1960 et 2010, le stock mondial de migrants internationaux est passé d'environ 92 à 211 millions, ce qui traduit une évolution quasiment proportionnelle à celle de la population mondiale[583]. Toutefois, dans les pays à haut revenu, le stock d'immigrés a augmenté beaucoup plus rapidement que la population ; il s'est accru de 33 à 115 millions, soit de 4,5 à 11,0% de la population. Un autre fait remarquable est qu'en moyenne, cet accroissement s'explique totalement par l'immigration en provenance des pays en développement (la part des immigrés du Sud dans la population des pays du Nord a augmenté de 1,5 à 8,0%). La Belgique a connu des tendances similaires : entre 1960 et 2010, la part de la population d'origine étrangère s'est accrue de 4,8 à 10,3% et, au sein de cette population immigrée, la proportion de migrants originaires des pays en développement a augmenté de 17 à 41%. En bref, depuis la seconde guerre mondiale, la Belgique et les autres pays riches ont accueilli de plus en plus de migrants, et en particulier, de plus en plus de migrants originaires de pays économiquement, géographiquement et culturellement distants.

Il est donc naturel que la question de l'immigration se soit progressivement imposée comme l'une des préoccupations majeures du monde politique et académique, et comme une source de crainte pour la population. La récente vague du *European Social Survey* (ESS 2014) révèle qu'en Europe, environ 40% des européens souhaiteraient une immigration nulle ou limitée ; cette part atteint 48% lorsqu'il s'agit de l'immigration en provenance des pays pauvres[584]. Les proportions observées en Belgique sont très proches de ces moyennes européennes. Ces opinions reposent partiellement sur des considérations économiques, en particulier la crainte d'un effet négatif sur le marché du travail et sur les finances publiques. Dans l'ESS 2014, seuls 25% des Européens (et 22% des répondants belges) considèrent que l'immigration améliore les finances publiques ; et seuls 36% des Européens (et 26% des Belges) pensent que l'immigration créé des emplois. Les mêmes attitudes sont observées de l'autre côté de l'Atlantique ; selon les *Transatlantic Trends on Immigration*, environ 52% des citoyens américains en 2010 perçoivent l'immigration comme néfaste pour l'emploi et les salaires[585].

La littérature académique offre une vision différente ou, du moins, plus nuancée. L'économie n'est pas une science exacte et il serait présomptueux d'avancer des certitudes lorsqu'il s'agit d'expliquer des comportements humains ou de société. Toutefois, la grande majorité des économistes spécialisés dans l'économie de l'immigration défendent le point de vue selon lequel, à son niveau actuel et dans de nombreux pays, les effets de l'immigration ne sont néfastes ni pour l'économie dans son ensemble, ni pour les travailleurs moins qualifiés. Ceci ne signifie certainement pas que tous les immigrés contribuent positivement à l'économie, que tous les natifs bénéficient de l'immigration, ou que l'immigration n'est pas responsable de troubles locaux (poches de pauvreté, de violence, etc.). Cela signifie seulement qu'il est vraisemblable qu'une majorité des citoyens bénéficie des d'effets économiques de l'immigration. La suite de cette note synthétise les arguments économiques supportant ce point de vue général, et illustre les propos à l'aide de données relatives à l'économie belge.

IMMIGRATION ET MARCHÉ DU TRAVAIL

L'arrivée d'immigrants sur notre territoire constitue un choc d'offre sur le marché du travail. Si la demande de travail était inchangée, ce choc impliquerait une diminution de l'emploi des natifs, diminution d'autant plus forte que les migrants offrent une main d'œuvre plus flexible et moins onéreuse que celle des natifs. Toutefois, raisonner à demande de travail inchangée est erroné pour deux raisons. Premièrement, l'immigration augmente la demande de biens et services dans l'économie ainsi que la rentabilité des investissements ; elle engendre donc une hausse de la demande de travail. Deuxièmement, les migrants n'ont pas les mêmes caractéristiques que les natifs en termes d'éducation, d'âge/expérience, de spécialisation professionnelle ; natifs et migrants ne sont donc pas parfaitement substituables aux yeux des employeurs. Les analyses académiques prennent en compte ces ingrédients et montrent que les trois variables qui déterminent l'impact net sur les salaires et l'emploi des natifs sont (i) les différences de caractéristiques entre

583 Les données utilisées ici sont tirées de Ozden, C., Parsons, C. R., Schiff, M., & Walmsley, T. (2011). Where on earth is everybody? The Évolution of global bilateral migration 1960-2000?. World Bank Economic Review, 25(1), 12–56.

584 Voir www.europeansocialsurvey.org/.

585 Voir http://trends.gmfus.org/.

les travailleurs étrangers et natifs, (ii) les institutions du marché du travail (ajustement par les salaires ou par l'emploi), ainsi que (iii) les forces qui gouvernent la complémentarité et la substituabilité entre les groupes de travailleurs (jeunes et âgés, fortement et faiblement éduqués, natifs et étrangers, etc.). Les paramètres qui gouvernent ces forces ont été estimés pour quelques grands pays mais pas pour la Belgique. Utiliser les paramètres estimés aux États-Unis pour la Belgique semble une hypothèse assez conservatrice. En effet, la base de données DIOC de l'OCDE montre que chez les peu qualifiés en 2010, la probabilité qu'un immigré et qu'un natif tirés au hasard dans la population occupent la même profession est 30 à 40% plus faible en Belgique qu'aux États-Unis[586]. La complémentarité entre travailleurs natifs et immigrés semble donc plus forte en Belgique.

Selon la base DIOC, l'immigration belge entre 2000 et 2010 a augmenté la population en âge d'activité d'environ 4,5%. En pondérant les populations par leurs taux de participation respectifs (plus faibles chez les immigrés), le choc s'élève à quelque 3,1%. Contrairement à la décennie précédente, les travailleurs immigrés arrivés entre 2000 et 2010 sont moins qualifiés que les natifs (12% de diplômés de l'enseignement supérieur, contre 23% chez les natifs). En injectant ces données dans un modèle standard d'offre et de demande du travail calibré sur données américaines,[587] l'effet estimé sur le revenu salarial des natifs peu qualifiés s'élève à -0,35% (impliquant une diminution du salaire et/ou du taux d'emploi). A priori, les forces de complémentarité ne sont donc pas suffisamment fortes pour enrayer la concurrence accrue sur le marché du travail des peu qualifiés ; toutefois, l'effet semble limité. Au taux marginal de taxation en vigueur, cela représente une perte annuelle de 57 euros par année après impôts. Au contraire, l'effet sur les natifs qualifiés est positif (+292 euros) ainsi que l'effet sur le travailleur belge moyen (+30 euros). Ces conclusions ne sont pas généralisables à tous les pays et toutes les périodes. En Belgique et dans d'autres pays européens, la structure par niveau d'éducation de l'immigration est en déclin, ce qui s'explique par l'accroissement de l'immigration en provenance des pays plus pauvres. Les mêmes modèles de marché du travail démontrent que l'immigration belge de 1990 à 2000 était plus favorable aux peu qualifiés, et néfaste pour les qualifiés.

IMMIGRATION ET FINANCES PUBLIQUES

A l'aide de données d'enquêtes sur les ménages ou de données fiscales, il est relativement aisé d'identifier les taxes payées par les migrants ainsi que les transferts publics qu'ils reçoivent. Toutefois, l'intervention publique ne se limite pas aux taxes personnelles et aux transferts ; de nombreuses taxes et catégories de dépense publique ne peuvent être affectées directement à des groupes d'individus (défense nationale, justice, infrastructure publique, politique commerciale, etc.). Dans une étude comparative récente, l'OCDE a évalué l'impact fiscal de l'immigration sous divers scénarios[588]. Si on se limite aux taxes et transferts individualisables en 2007-2009, le stock d'immigrés en Belgique engendre un surplus fiscal équivalent à 0,76% du PIB. En supposant une répartition uniforme de toutes les recettes et dépenses non individualisables, l'effet fiscal tombe à 0,06% du PIB. Un scénario intermédiaire réaliste consiste à supposer que deux tiers des dépenses non individualisables sont affectées par l'immigration, et qu'un tiers ne l'est pas. Dans ce cas, l'immigration génère un surplus fiscal équivalent à environ 0,3% du PIB ce qui, multiplié par le PIB par habitant, correspond à un gain fiscal de 117 euros par individu. L'effet fiscal est donc positif. Ce gain fiscal vient augmenter le gain salarial encouru par les travailleurs qualifiés, et compense le coût salarial chez les peu qualifiés. Soulignons toutefois que cet effet fiscal est loin d'être « optimisé ». Les taux d'emploi des immigrés de première et seconde générations sont faibles en Europe. L'étude de l'OCDE montre que l'effet fiscal de l'immigration augmenterait de 0,5 points de pourcentage du PIB (soit environ 200 euros par habitant) si les taux d'emploi des immigrés étaient identiques à ceux des natifs[589].

IMMIGRATION ET POUVOIR D'ACHAT

Les théories du commerce international ont montré que l'élargissement de la taille des marchés va de pair avec une augmentation de la diversité des biens disponibles dans l'économie ; ceci est bénéfique pour les consommateurs, qui profitent de la concurrence accrue sur le marché des biens et d'une baisse de l'indice général des prix. Ces constats s'appliquent naturellement à l'immigration, qui stimule le PIB domestique et la diversité des biens disponibles pour les consommateurs. Aux taux d'emplois observés en Belgique, l'immigration de la décennie 2000-2010 a augmenté la taille du marché domestique

586 Voir www.oecd.org/els/mig/dioc.htm.

587 Le modèle est présenté dans Docquier, F., C. Ozden, G. Peri (2014). The labor market impact of immigration and emigration in OECD countries, Economic Journal, 124 (579), 1106-1145. Les paramètres retenus ici correspondent au scénario intermédiaire (Tableau 3).

588 Voir OCDE (2013). The fiscal impact of immigration in OECD countries. International Migration Outlook 2013, OCDE: Paris.

589 Dans ce contexte, l'effet sur le marché du travail serait davantage négatif pour les peu qualifiés.

d'environ 2%. Les paramètres estimés dans les modèles de commerce révèlent qu'un tel accroissement est susceptible d'engendrer une baisse de 0,6% de l'indice des prix, soit un gain de pouvoir d'achat équivalent à 92 euros par an pour un travailleur peu qualifié[590].

IMMIGRATION ET COHÉSION SOCIALE

En appliquant les théories économiques récentes, il semble donc très improbable que l'immigration exerce un effet économique direct néfaste pour le natif moyen. Aussi, le débat académique se déplace progressivement sur les conséquences à plus long terme de l'intégration et de la mixité culturelle. Ainsi, quelques auteurs tels que Paul Collier ont avancé l'idée qu'en augmentant la diversité culturelle, l'immigration peut altérer le capital social, la confiance et l'identité nationale[591]. A travers l'altruisme et la solidarité, l'immigration affecterait négativement le support politique pour notre système redistributif, ce qui pourrait conduire à son effritement progressif et induire une augmentation des inégalités à long terme. Dans les études macroéconomiques existantes, ces effets n'ont pas été validés : par le passé, l'augmentation de la diversité (mesurée par la probabilité que deux individus tirés au hasard dans la population proviennent de deux pays différents) semble avoir engendré une augmentation du revenu, de la productivité et de l'innovation[592]. Les données microéconomiques de l'ESS montrent toutefois que l'immigration non qualifiée influence négativement les attitudes des natifs envers la redistribution. Les implications de long terme de la diversité font l'objet de nouvelles explorations. Les enjeux sont importants : étant donné les perspectives démographiques et économiques, les questions de pression migratoire, d'intégration et de mixité culturelle constituent des défis majeurs pour le 21ème siècle.

590 Voir Aubry, A., M. Burzynski, F. Docquier (2016). The welfare impact of global migration in the OECD countries. Journal of International Economics, à paraître.

591 Voir Collier, P. (2013). Exodus: How Migration is Changing Our World. Oxford University Press: Oxford.

592 Voir, par exemple, Ottaviano, G.I.P. & G. Peri (2006). The Economic Value of Cultural Diversity: Evidence from U.S. Cities. Journal of Economic Geography 6 (1): 9-44; Alesina, A. & J. Harnoss & H. Rapoport (2013). Birthplace Diversity and Economic Prosperity. Journal of Economic Growth, à paraître.

Chapitre 6
Régularisation de séjour et droits des personnes en séjour irrégulier

En 2015, le nombre de demandes de régularisations humanitaires et médicales ainsi que le nombre de décisions atteignent des niveaux planchers. Parallèlement, des mesures amènent de nouvelles restrictions procédurales aux candidats à la régularisation tant humanitaire que médicale. Myria plaide pour que des garanties soient prévues, notamment par la mise en place d'un recours véritablement effectif (et de pleine juridiction) contre les refus de régularisation médicale avec la possibilité d'une expertise médicale indépendante.

1. CHIFFRES

1.1. | Introduction

Les autorisations de séjour doivent en principe être demandées à partir de l'étranger, auprès des postes belges, diplomatiques ou consulaires, compétents[593]. Néanmoins, la possibilité d'introduire une telle demande depuis le territoire belge existe en cas de « circonstances exceptionnelles »[594]. Ceci est le fondement de la régularisation pour raisons humanitaires. Par ailleurs, il y a également la possibilité d'introduire une demande de régularisation de séjour pour des raisons médicales[595].

Les chiffres présentés ici portent sur les autorisations de séjour pour **motifs humanitaires (art. 9bis)** et pour **motifs médicaux (art. 9ter)**. Il est important de rappeler qu'il s'agit là de deux procédures fondamentalement différentes. L'autorisation de séjour pour motifs humanitaires relève, dans son principe, du pouvoir discrétionnaire du Ministre ou de son délégué d'autoriser ou non un étranger à séjourner en Belgique, pour autant que les conditions de recevabilité soient remplies. Par contre, l'autorisation de séjour pour motifs médicaux relève d'une forme de protection, dont les obligations internationales liant la Belgique sont notamment la source[596].

Depuis quelques années, les tendances en matière de régularisation se modifient profondément :

- Le nombre de **demandes** de régularisation humanitaire et médicale ne cesse de diminuer pour atteindre des niveaux planchers en 2015 ;
- Le nombre de **décisions positives** est très faible, tant en matière médicale qu'humanitaire ;
- Dans les vingt dernières années, il n'y a jamais eu aussi peu **de personnes régularisées** en une seule année ;
- Les personnes régularisées reçoivent plus souvent une autorisation pour une **durée** temporaire que définitive.

1.2. | 39% de demandes de régularisation en moins entre 2014 et 2015 : des chiffres historiquement bas

L'examen de l'évolution du nombre de *demandes* de régularisation pour motifs humanitaires ou médicaux dans les dix dernières années indique que, depuis 2013, on assiste à une **chute constante du nombre de demandes de régularisation**. En 2013, 12.996 demandes ont été enregistrées, contre 9.867 en 2014 (soit -24% entre 2013 et 2014) et 5.998 en 2015 (soit -39% entre 2014 et 2015). Ce nombre atteint aujourd'hui des niveaux historiquement bas.

Cette diminution constante du nombre de demandes humanitaires pour raisons humanitaires fait suite à une tendance passée inverse : entre 2006 et 2010, le nombre de demandes de régularisation n'avait cessé d'augmenter, en particulier entre 2009 et 2010. Le pic de 30.289 demandes est atteint en 2010 à la suite des instructions du 26 mars et du 19 juillet 2009. L'introduction de nouveaux critères de régularisation, autorisant de nouvelles catégories de population en séjour précaire ou irrégulier à introduire une demande d'autorisation de séjour pour raisons humanitaires, a engendré une augmentation importante du nombre de demandes soumises à l'OE.

En ce qui concerne les demandes de séjour pour raisons médicales (9ter), on constate une diminution constante depuis 2012, particulièrement marquée entre 2014 et 2015 (- 36%) (Figure 51).

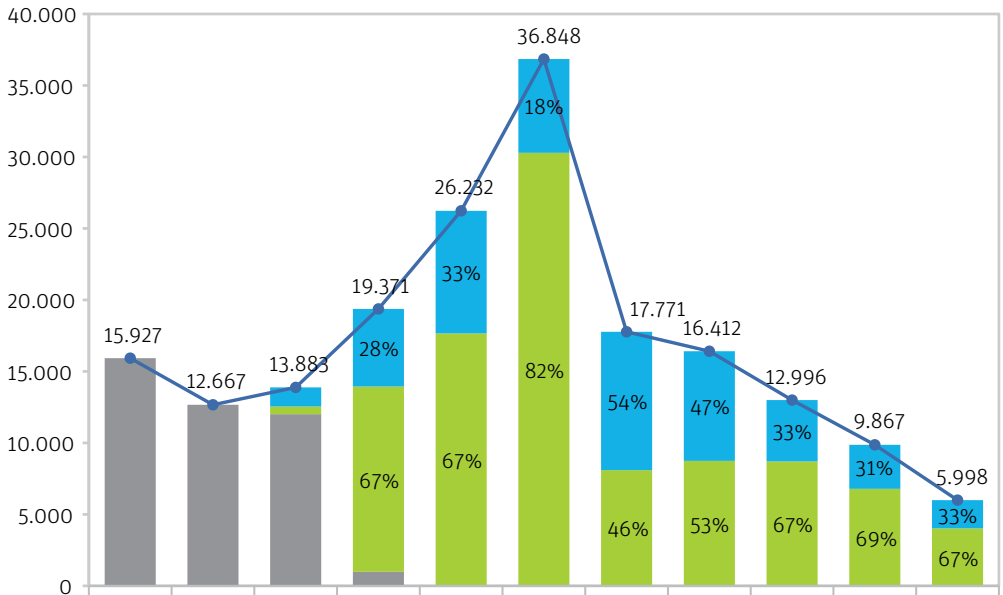
Entre 2008 et 2009, ce sont les demandes de séjour pour raisons médicales qui sont en augmentation, alors qu'entre 2009 et 2010, la hausse observée est davantage due à l'augmentation des demandes de régularisation humanitaire (9bis).

Si la répartition entre les demandes pour raisons humanitaires et médicales a largement évolué depuis

593 Art. 9 de la loi sur les étrangers.
594 Art. 9*bis* de la loi sur les étrangers.
595 Art. 9*ter* de la loi sur les étrangers. Le législateur a fixé un nombre de critères à cet effet : entre autres, la présence et le degré de gravité d'une maladie ; la possibilité ou l'impossibilité de recevoir un traitement médical adéquat dans le pays d'origine et l'accès à ce traitement. Même si le séjour pour motifs médicaux (article 9ter de la loi du 15 décembre 1980) peut être considéré comme une forme de protection internationale, les chiffres y afférents sont abordés dans cette section. La raison est qu'on ne peut enregistrer ces données totalement indépendamment des régularisations basées sur l'article 9bis. Pour en savoir plus au sujet du séjour pour raisons médicales, voir : *Rapport annuel Migration 2013*, pp 86-87.
596 Même si la Cour de justice de l'UE considère que cette problématique ne relève pas de l'asile (protection internationale au sens strict), elle confirme que le renvoi d'une personne gravement malade pourrait, dans certaines circonstances, entrainer une violation de l'article 3 de la CEDH (interdiction de la torture, des traitements inhumains et dégradants) et de l'article 19 § 2 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE (principe du non-refoulement). Voir : CJUE, *Abdida c. CPAS d'Ottignies*, 18 décembre 2014, C-562/13, § 47-48.

Figure 51. Évolution du nombre de demandes de régularisation par procédure, 2005-2015

(Source : OE)



	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Demandes article 9ter			1.338	5.426	8.575	6.559	9.675	7.667	4.290	3.078	1.975
Demandes article 9bis			535	12.959	17.657	30.289	8.096	8.745	8.706	6.789	4.023
Demandes ancien article 9,3	15.927	12.667	12.010	986							
Total demandes	15.927	12.667	13.883	19.371	26.232	36.848	17.771	16.412	12.996	9.867	5.998

2008, elle est par contre relativement stable ces dernières années. En 2015, parmi les 5.998 demandes introduites, deux tiers (67%) relèvent de l'article 9bis, contre un tiers pour l'article 9ter. Par le passé, les répartitions entre les demandes pour raisons humanitaires et médicales ont fluctué davantage. Entre 2008 et 2010, les demandes de régularisation médicale représentaient entre 18% et 33% des demandes totales. En 2011 et 2012, les deux types de demandes ont été introduits dans des proportions plus équilibrées. Depuis 2013, on retrouve des proportions similaires à celles observées en 2009, soit un tiers de demandes pour raisons médicales et deux tiers de demandes pour raisons humanitaires.

La diminution importante des demandes pour raisons médicales est perceptible à partir de 2012 depuis l'entrée en vigueur du filtre médical[597]. Plusieurs hypothèses peuvent expliquer cette évolution. Par exemple, au vu du faible taux de décisions positives, un certain nombre de personnes auraient pu décider de ne pas introduire de demande, sachant que les chances qu'elle soit déclarée non-fondée sont très importantes. Il se pourrait aussi que la transposition de la directive retour en droit belge[598] ait eu un effet dissuasif quant à l'introduction d'une nouvelle demande par les étrangers en séjour irrégulier. En effet, en cas de décision négative sur la demande de séjour, un suivi plus important est donné depuis lors à la mise en œuvre de l'ordre de quitter le territoire, qui peut désormais également s'accompagner d'une interdiction d'entrée[599].

597 Loi du 8 janvier 2012 modifiant la loi du 15 décembre 1980. Une demande peut être déclarée irrecevable si le médecin estime que la maladie (qui constitue la base-même de la demande) ne correspond de toute évidence pas à une maladie telle que décrite dans la loi. Voir : *Rapport annuel Migration* 2012, pp 86-87 et *Rapport annuel Migration* 2011, pp. 62-63.

598 En application de la loi du 19 janvier 2012 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

599 Pour plus d'informations, voir : Myria, *Un nouveau cadre pour la politique de retour en Belgique,* juin 2014.

1.3. | Les autorisations de séjour pour raisons humanitaires et médicales en chute libre

À côté du nombre de *demandes*, des statistiques sur les décisions prises annuellement sont également publiées. En 2015, l'OE a pris 9.452 décisions concernant des demandes de régularisation, tant humanitaire[600] que médicale. Cette baisse du nombre de décisions, qui va de pair avec la baisse du nombre de demandes, poursuit la tendance observée depuis 2011.

Parmi les décisions qui ont été prises en 2015, si l'on fait abstraction des 1.773 décisions sans objet[601], 883 décisions étaient positives (11%), pour 6.796 décisions négatives (89%). Depuis 2010, la proportion de décisions positives a fortement chuté même si une légère reprise est observée pour les années 2014 et 2015.

Depuis 2005, on n'a jamais observé si peu de décisions positives qu'en 2015. Pendant la période 2005-2008, ce nombre approchait les 5.000 ou 6.000 décisions annuelles. Il a ensuite atteint un pic en 2010, avec 15.426 décisions positives. Depuis lors, ce nombre n'a fait que diminuer pour atteindre 883 décisions positives en 2015. Parmi ces 883 décisions positives, 756 ont donné lieu à une autorisation de séjour temporaire (86%) alors que 127 se sont traduites en une autorisation de séjour définitif (14%). Autrement dit, non seulement le nombre de décisions positives a chuté, mais ce constat est couplé à une chute drastique du nombre d'autorisations de séjour définitif. En 2014, la répartition entre autorisations de séjour temporaire (53%) et autorisations de séjour définitif (47%) était pourtant plus équilibrée.

Tableau 20. Nombre de décisions positives, négatives et sans objet, procédures 9bis, 9ter et 9,3 confondues, 2005-2015 (Source : OE)

		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Décisions positives	Autorisation temporaire				3.173	1.923	1.591	2.442	1.963	819	530	**756**
	Autorisation définitive				1.822	5.271	13.835	4.560	1.424	517	466	**127**
	Total	5.422	5.392	6.256	4.995	7.194	15.426	7.002	3.387	1.336	996	**883**
Décisions négatives ou exclusions		5.549	6.024	9.109	14.610	6.195	7.897	20.749	24.157	19.046	10.296	**6.796**
Demandes sans objet		-	1.983	3.592	2.926	1.763	4.893	2.985	2.700	1.917	1.992	**1.773**
Total		10.971	13.399	18.957	22.531	15.152	28.216	30.736	30.244	22.299	13.284	**9.452**

600 Le nombre de décisions prises sur base de l'article 9,3 n'a cessé de diminuer depuis 2008, pour devenir aujourd'hui quasiment négligeable. Ceci s'explique par la baisse progressive de l'arriéré de traitement des dossiers introduits sur base de l'article 9,3, remplacé en 2007 par les articles 9bis et 9ter. Du fait du nombre réduit de demandes de ce type toujours à l'examen, elles ne sont plus distinguées dans les données de l'OE à partir de 2014 et sont reprises parmi les demandes 9bis. Il est donc actuellement impossible de savoir combien de demandes sont encore traitées dans le cadre de cet article 9,3.

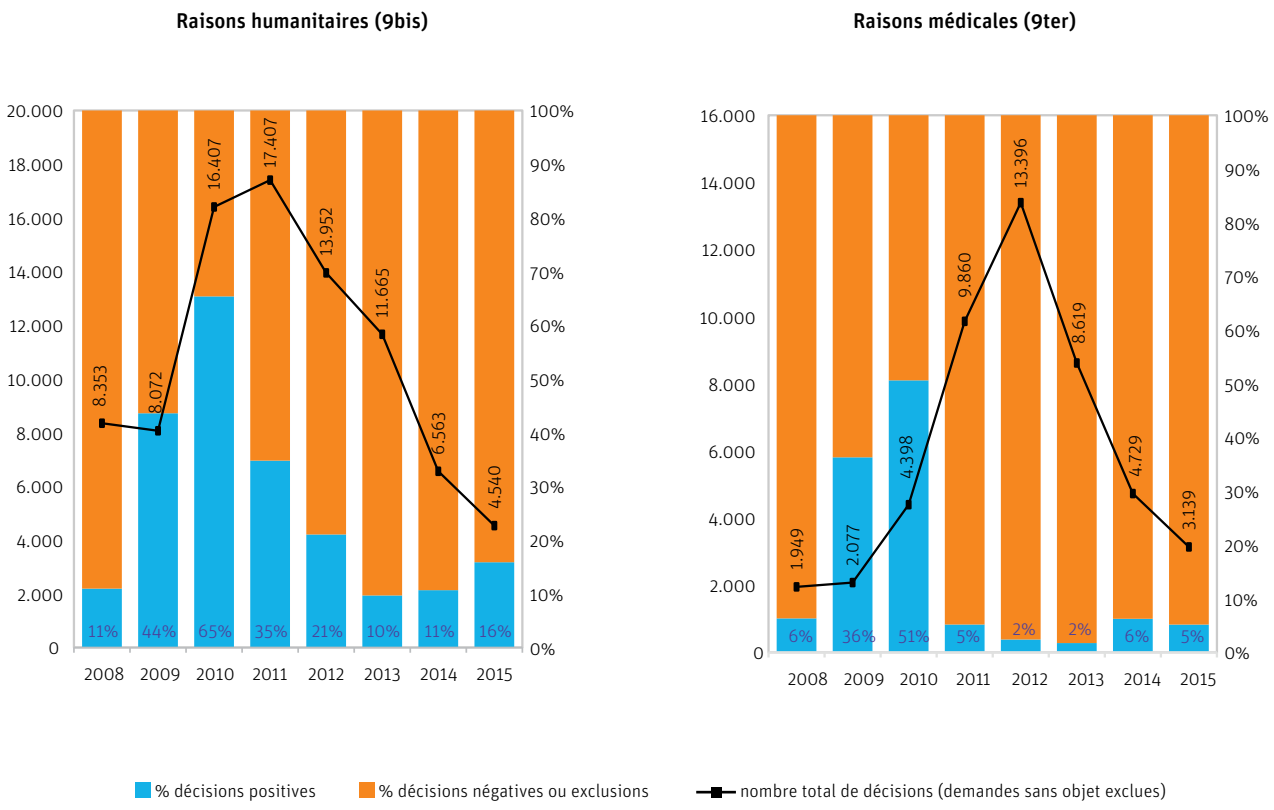
601 Les décisions sans objet se rapportent soit à des individus qui ont obtenu un droit de séjour sur une autre base légale, soit à des personnes qui se sont désistées en cours de procédure.

Les proportions de décisions positives et négatives ont fortement fluctué au fil du temps, mais également selon le motif de la régularisation. La Figure 52 exprime le nombre total de décisions par procédure ainsi que les proportions de décisions positives et négatives (qui ne tiennent pas compte des décisions sans objet).

Des différences existent quant à la répartition des décisions positives et négatives par motif de régularisation. En 2015, 16% des décisions de régularisation humanitaire étaient positives, donnant lieu à 721 autorisations de séjour.

Cette proportion de décisions positives est relativement stable depuis 2013 mais nettement inférieure à ce que l'on observait auparavant. Du côté des régularisations médicales, le pourcentage de décisions est nettement plus faible : depuis 2011, il oscille entre 2 et 6%. Couplé à un faible nombre de décisions (positives et négatives), cela donne lieu à un nombre très faible de décisions positives : 162 décisions ont été positives en 2015, soit l'année qui compte le plus faible nombre de décisions positives depuis 2008, à l'exception du plancher atteint en 2013 avec 148 décisions.

Figure 52. Évolution du nombre total de décisions et proportions des décisions positives et négatives (procédures 9bis et 9ter), 2008-2015 (Source : OE)[602]

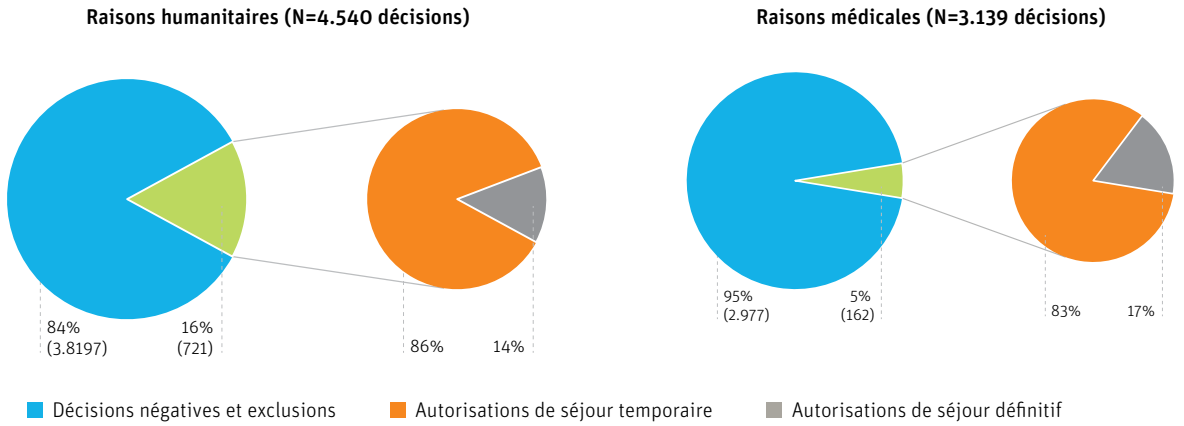


L'évolution des tendances en matière de régularisation est indéniable. Le nombre de décisions n'a jamais été aussi faible ; la proportion de décisions positives se situe aujourd'hui à des niveaux très bas ; mais surtout, lorsqu'il y a régularisation, elle donne plus souvent lieu à une autorisation de séjour temporaire que définitif.

Du côté des régularisations sur base de l'article 9bis, 99 décisions correspondent à des autorisations de séjour définitif, soit 14% des 721 décisions positives. Du côté des régularisations dans le cadre de l'article 9ter, 28 décisions parmi les 162 positives donnent lieu à des autorisations de séjour définitif, soit 17% des décisions positives.

602 Les proportions présentées dans cette figure ne tiennent pas compte des demandes sans objet.

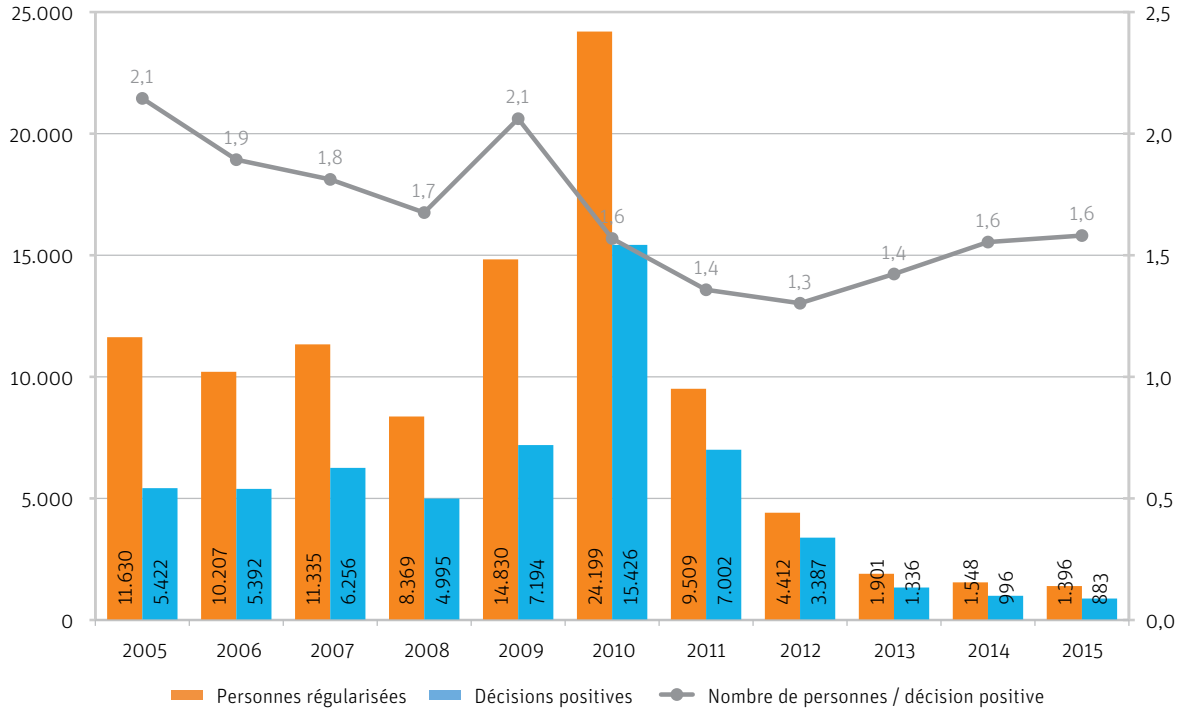
Figure 53. Répartition des décisions négatives et positives (avec distinction des autorisations de séjour temporaire et définitif) par type de procédure, 2015 (Source : OE)



Les demandes et les décisions peuvent elles-mêmes compter plusieurs individus. La Figure 54 présente l'évolution du nombre de décisions positives observées chaque année ainsi que le nombre correspondant de personnes régularisées. La courbe indique le nombre moyen de personnes régularisées par décision positive chaque année. En 2015, les 883 décisions positives ont permis la régularisation de 1.396 étrangers (soit 10% de moins qu'en 2014). Depuis 2005, il n'y a jamais eu si peu de personnes régularisées en un an. Toutefois, le nombre moyen de personnes régularisées par décision reste relativement stable ces dernières années, oscillant autour de 1,5 depuis 2013.

Depuis 2005, il n'y a jamais eu si peu de personnes régularisées en un an.

Figure 54. Évolution du nombre de décisions positives et de personnes régularisées (toutes procédures confondues), 2005-2015 (Source : OE)



Parmi les 1.112 personnes qui ont été régularisées en 2015 dans le cadre de l'article 9bis, 11% sont Congolais, 8% Guinéens et 6% Marocains. Les dix nationalités les plus représentées représentent ensemble plus de la moitié (54%) des personnes ayant bénéficié d'une décision positive. La distribution par nationalité reste sensiblement la même pour les personnes régularisées dans le cadre de l'article 9ter : il s'agit principalement d'Arméniens, de Congolais et de Marocains.

Tableau 21. Nationalités les plus représentées parmi les personnes bénéficiant d'une décision positive en 2015, par type de procédures (Source : OE)

	Raisons humanitaires (Art. 9bis)		Raisons médicales (Art. 9ter)	
RD Congo	119	10,70%	28	9,9%
Arménie	66	5,94%	30	10,6%
Guinée	83	7,46%	10	3,5%
Maroc	71	6,38%	21	7,4%
Russie	67	6,03%	18	6,3%
Turquie	44	3,96%	8	2,8%
Kosovo	34	3,06%	10	3,5%
Algérie	40	3,60%	2	0,7%
Indéterminé	41	3,69%	1	0,4%
Rwanda	33	2,97%	8	2,8%
Autres nationalités	514	46%	148	52,1%
Total	**1.112**	**100%**	**284**	**100%**

2. ÉVOLUTIONS RÉCENTES

2.1. | Qui peut encore obtenir une régularisation humanitaire ?

Comme d'autres acteurs de terrain, Myria est, à travers ses permanences, régulièrement confronté à des personnes qui se posent des questions sur les possibilités de régularisation de séjour pour raisons humanitaires. Qui peut encore obtenir une telle régularisation aujourd'hui ? Quelles conditions faut-il remplir ? Faute de critères dans la réglementation concernant l'article 9bis, il est impossible de répondre précisément à ces questions et, par conséquent, très difficile de conseiller utilement ces personnes. Myria, qui plaide de longue date pour des critères clairs au côté du pouvoir discrétionnaire du Ministre ou de son délégué, ne peut que déplorer l'absence d'évolution dans ce domaine. Ce statu quo est d'autant plus regrettable que l'introduction d'une demande de régularisation comporte désormais aussi des conséquences financières. En effet, depuis mars 2015, chaque candidat à la régularisation humanitaire de plus de 18 ans doit payer une redevance de 215 euros[603] (le montant le plus élevé en comparaison aux autres procédures de séjour) lors de l'introduction de sa demande, non remboursable, quelle que soit l'issue de la demande.

Rappelons que Myria plaide depuis de nombreuses années pour l'ancrage de critères de régularisation humanitaire dans la loi ou la réglementation (durée déraisonnable d'une procédure d'asile ou de séjour, situations médicales ou humanitaires préoccupantes ne relevant pas strictement de la régularisation pour motifs médicaux…). Vous trouverez une analyse détaillée de ces propositions de critères dans notre rapport 2015[604].

603 Art. 1er /1 de la loi sur les étrangers ; art. 1er /1 et 1er/2 de l'AR du 8 octobre 1981 sur les étrangers (insérés par l'AR du 16 février 2015). La procédure de régularisation médicale basée sur l'art. 9ter reste gratuite.

604 *Rapport annuel Migration* 2015, pp. 158-150.

2.2. | Une loi sévère pour les demandes de régularisation subséquentes

Depuis le 1er mars 2016, lorsqu'un étranger introduit une nouvelle demande de régularisation (médicale ou humanitaire) alors qu'une demande précédente, basée sur la même disposition légale, est encore pendante à l'OE, seule la demande la plus récente est examinée par l'administration[605]. L'OE peut tout simplement ignorer les arguments et documents produits dans la (ou les) demande(s) précédente(s) qui n'ont pas été repris intégralement dans la nouvelle demande. La loi prévoit en effet que l'étranger qui introduit une nouvelle demande « est réputé se désister des demandes pendantes introduites antérieurement »[606], sans exception possible. Une règle similaire est adoptée au niveau du CCE : lorsqu'un recours contre un refus de régularisation (humanitaire ou médicale) est introduit alors qu'un recours est encore pendant contre une décision fondée sur la même base légale[607], la loi présume que l'étranger se désiste du ou des recours précédents[608]. Le CCE pourra se contenter d'examiner la requête la plus récente et prononcer le désistement du recours précédent dans une ordonnance. Toutefois, il est possible d'être entendu par le juge en le demandant dans les 15 jours de l'envoi de l'ordonnance précitée, pour démontrer qu'il existe encore un intérêt à voir cet ancien recours traité par le CCE. Ce sera notamment le cas lorsque la décision de refus de régularisation est liée à une décision d'éloignement dont l'application pourrait porter atteinte au principe de non-refoulement ou au droit à la vie privée et familiale protégés respectivement par les articles 3 et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme[609].

Depuis le 1er mars 2016, l'étranger qui introduit une nouvelle demande de régularisation « est réputé se désister des demandes pendantes introduites antérieurement », sans exception possible.

605 Loi du 14 décembre 2015 modifiant les articles 9bis et 9ter de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (entrée en vigueur le 1er mars 2016, art. 5).

606 Art. 9bis § 3 et 9ter §8 de la loi sur les étrangers.

607 La nouvelle règle concerne uniquement la succession d'une demande ou d'un recours contre un refus basé sur la même disposition légale mais ne restreint pas le cumul d'une demande ou d'un recours contre un refus de régularisation humanitaire, basée sur l'article 9bis de la loi sur les étrangers, avec un autre concernant une régularisation médicale, basée sur l'article 9ter de la même loi (Ch. Repr., Doc. Parl., 54, n° 1310/001, 10 septembre 2015, p. 11).

608 Loi du 2 décembre 2015 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers en ce qui concerne la procédure devant le Conseil du contentieux des étrangers.

609 Ch. repr., Doc. Parl., 54, n° 1310/003, 16 octobre 2015, p. 16.

La volonté d'éviter à l'administration de prendre une décision séparée pour chaque demande introduite est compréhensible dans un souci de rationaliser la procédure. Toutefois, Myria constate que le texte adopté pour combattre l'introduction de demandes subséquentes fait peser toute la responsabilité sur l'étranger et son l'avocat (ou le service social) qui l'assiste[610]. Prenons l'exemple de deux étrangers souffrant de la même maladie grave qui ont chacun introduit une demande de régularisation médicale suite à une longue hospitalisation, avec de nombreux rapports de spécialistes à l'appui. Quelques mois plus tard, ceux-ci souhaitent actualiser leur demande sur base d'un certificat du médecin généraliste attestant de l'importance du suivi du traitement. L'avocat du premier envoie ce nouveau certificat à l'OE par recommandé sous forme de « complément à la demande de régularisation médicale » déjà introduite. Le deuxième étranger, suite à un changement de structure d'accueil, a dû consulter un nouvel avocat qui envoie le nouveau certificat sous forme de « demande de régularisation médicale ». Pour le premier, l'OE sera tenu d'examiner l'ensemble des éléments qui pourront tous faire l'objet d'un recours en cas de refus. Pour le deuxième étranger, l'OE sera tenu d'examiner uniquement le certificat médical du généraliste, l'ensemble des rapports des spécialistes concernant la longue hospitalisation passant à la trappe, sans examen par l'administration ni possibilité de recours au CCE concernant ces documents cruciaux qui font partie de l'ensemble des éléments du dossier. La loi part du postulat suivant: l'étranger qui introduit une nouvelle demande d'autorisation de séjour pour raison humanitaire ou médicale alors qu'une demande précédente est toujours en cours souhaite abandonner tous les arguments qui figuraient dans celle-ci. Myria considère que ce postulat est erroné dans la mesure où un étranger pourrait erronément introduire une nouvelle demande alors que son intention était de compléter la demande pendante. Cette erreur formelle sera désormais sanctionnée très sévèrement par la nouvelle loi. On peut se demander si ce mécanisme de « guillotine » ne touchera pas moins les réels abus que les étrangers les moins bien conseillés.

Une alternative plus équilibrée était pourtant simple à mettre en place : il suffisait de prévoir qu'en cas de demandes ou recours parallèles, l'administration ou le CCE pouvait les joindre et ne prendre qu'une seule décision répondant à l'ensemble des arguments.

610 Le secrétaire d'État à l'Asile et la Migration a précisé que ce projet de loi est « le résultat d'une longue réflexion des services juridiques de l'Office des étrangers et du Conseil du contentieux des étrangers », auquel seules des corrections purement techniques ont été apportées lors des débats parlementaires (Ch. repr., Doc. Parl., 54, n° 1310/003,16 octobre 2015, p. 11).

2.3. | Quelle protection pour les étrangers gravement malades ?

La procédure de régularisation médicale offre trop peu de garanties

Publié en septembre 2015 par des associations confrontées à cette problématique, un *Livre blanc sur l'autorisation de séjour pour raisons médicales* fait une analyse critique de la procédure au travers de témoignages d'étrangers concernés[611]. Myria attend également avec impatience le rapport du Médiateur fédéral sur son enquête relative aux demandes de séjour pour raisons médicales, mené entre avril et septembre 2015[612].

Myria est d'avis que peu de contraintes sont fixées à l'administration dans cette procédure alors que de nouvelles restrictions procédurales sont imposées aux candidats à la régularisation. Par exemple, aucun délai contraignant ne s'impose à l'OE pour prendre une décision et il semble impossible de connaitre le délai de traitement moyen[613].

En matière de régularisation, aucun délai contraignant ne s'impose à l'OE pour prendre une décision.

En matière de régularisation médicale, la loi n'impose pas aux médecins de l'OE de voir le patient qui en fait la demande avant de donner un avis sur l'état de santé de la personne et l'accès aux soins dans le pays d'origine. Myria estime que cela peut être problématique dans certaines situations.

Par exemple, un médecin-fonctionnaire généraliste de l'OE a considéré que le risque de suicide et de mise à mort de ses enfants en l'absence de suivi, évoqué par le psychiatre de la clinique où la patiente avait fait plusieurs séjours et qui la suivait depuis un an, était « purement spéculatif », sans avoir examiné la patiente. Alors que le psychiatre traitant indiquait la nécessité d'un traitement pendant

611 *Livre blanc sur l'autorisation de séjour pour raisons médicales (9ter). Pour une application de la loi respectueuse des droits humains des étranges gravement malade*, septembre 2015, 96 p, disponible sur : www.medimmigrant.be/link.asp?id=524&onclick=fr. L'initiative est soutenue par plusieurs dizaines d'acteurs francophones et néerlandophones, non seulement des ONG et du secteur social, mais aussi de nombreux praticiens du monde médical (notamment du secteur SIDA et de la santé mentale) et judiciaire.

612 Voir : www.mediateurfederal.be/fr/content/enquete-sur-les-demandes-de-sejour-pour-raisons-medicales. La publication de ce rapport était prévue pour fin 2015.

613 Ch. repr., *Questions et réponses écrites,* QRVA 54 008, 15 janvier 2015, p. 225.

au moins 5 ans en raison d'un stress post traumatique, le généraliste de l'OE a estimé que « ce genre de pathologies » peut se développer favorablement sans médication, quel que soit le pays de résidence, remettant en cause le certificat du spécialiste en raison de sa « théâtralité », sans apporter le moindre argument scientifique[614].

Dans un autre dossier, le médecin spécialiste d'un enfant prématuré et retardé mental souffrant de spasmes relevait le risque d'aggravation des spasmes en cas d'interruption du traitement. Sans examiner l'enfant ni recourir à un expert, le médecin-fonctionnaire a considéré que « cette situation présente surtout des problèmes sociaux mais, médicalement parlant, la médecine est impuissante à résoudre ces problèmes, la thérapie médicamenteuse n'a pas d'influence sur les plaintes mentionnées », considérant que les conséquences de l'arrêt du traitement sont « purement spéculatives »[615].

Ces deux exemples ne sont pas isolés[616]. Dans un autre cas, le CCE critique le fait que le médecin-fonctionnaire de l'OE remette en cause des diagnostics de médecins spécialistes uniquement sur base d' « impressions subjectives » à la lecture du dossier médical sans examen du patient[617].

Selon les ONG, la procédure, prévue depuis 2007[618], permettant au médecin-fonctionnaire de l'OE de faire appel à des médecins experts pour rendre des avis dans certaines spécialités médicales ne serait quasiment jamais utilisée[619] alors qu'elle pourrait considérablement améliorer la qualité des décisions, et par conséquent, éviter des recours fondés sur l'appréciation superficielle du médecin-fonctionnaire de l'OE.

La Belgique en défaut de prévoir un recours effectif contre les refus de régularisation médicale

En décembre 2014, dans un arrêt *Abdida*, la Cour de justice de l'UE a décidé que le droit européen impose à la Belgique, et aux États membres, de prévoir un effet suspensif à un recours exercé contre une décision ordonnant à un étranger atteint d'une grave maladie de quitter le territoire, lorsque l'exécution de cette décision est susceptible d'exposer celui-ci à un risque sérieux de détérioration grave et irréversible de son état de santé[620]. Myria rappelle que la Belgique avait déjà été condamnée en 2011 par la Cour européenne des droits de l'homme pour l'absence d'effectivité de ce même recours[621]. Le gouvernement considère que la réglementation actuelle du recours en extrême urgence ou des mesures provisoires en extrême urgence au CCE est conforme aux exigences européennes[622].

Myria ne partage pas ce constat et rappelle que, dès qu'un recours invoquant un risque de traitement dégradant[623] est introduit contre une décision de retour, l'État doit reporter l'éloignement en attendant qu'un juge ait pris une décision motivée après un examen rigoureux de ce risque[624]. Ce report de l'éloignement doit être notifié par écrit à l'étranger[625]. Si la Cour de justice de l'UE a rendu cette décision, c'est précisément suite au constat, effectué par la Cour du travail de Bruxelles, que le recours au CCE contre un refus de régularisation médicale par l'Office des étrangers n'était pas suspensif[626]. Dans l'état actuel de la loi, seul un recours en suspension (ou une demande de mesures provisoires) introduit en extrême urgence est suspensif et, sauf de rarissimes exceptions, le CCE n'admet ce type de recours qu'en cas de mesure de contrainte, c'est-à-dire de détention. Le CCE a, par exemple, refusé de délivrer un document de séjour provisoire (annexe 35) à un étranger qui le sollicitait dans l'attente d'une décision sur une demande de suspension du refus de régularisation médicale[627]. Cette pratique est contraire à la jurisprudence

614 CCE n° 148.275 du 22 juin 2015, points 4.7 à 4.10. Le juge annule cette décision, considérant que le médecin fonctionnaire de l'OE ne se fonde sur aucun élément pertinent pour remettre en cause le diagnostic du médecin spécialiste.

615 CCE n°158 626 du 15 décembre 2015, p. 3, www.rvv-cce.be.

616 Pour d'autres cas où le médecin de l'OE considère que le risque est « spéculatif » contre l'avis du médecin traitant, voir notamment : CCE n° 157 186 du 27 novembre 2015 (dépression) ; CCE n° 154 758 du 16 octobre 2015 (dépression et risque de suicide), CCE n° 149 593 du 13 juillet 2015 (stress post traumatique).

617 CCE n° 157 196 du 27 novembre 2015 (stress post traumatique, dépression et tension artérielle), p. 10.

618 Voir art. 2 à 6 de l'arrêté royal du 17 mai 2007 fixant des modalités d'exécution de la loi du 15 septembre 2006 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

619 *Livre blanc sur l'autorisation de séjour pour raisons médicales (9ter)*, pp. 54-55, 60, 70 (en 2012, il n'y aurait eu aucune demande d'avis à un expert, selon des informations fournies aux ONG par l'OE dans une réunion du 7 juin 2013).

620 CJUE (GC), *Abdida c. CPAS d'Ottignies*, C-562/13, 18 décembre 2014. Voir : Myria, *La migration en chiffres et droits 2015*, p. 192.

621 Cour eur. D.H., *Yoh Ekale Mwanje c. Belgique*, 20 décembre 2011, § 103-107.

622 Ch. repr., *Questions et réponses écrites,* QRVA 54, n° 31, 29 juin 2015, pp. 407-410.

623 À ce stade, le simple fait que l'expulsion de l'étranger soit susceptible d'aboutir à un traitement dégradant suffit, même s'il apparait, après examen approfondi que ce risque n'était pas fondé (Cour eur. D.H., *Yoh Ekale Mwanje c. Belgique*, 20 décembre 2011, § 103 ; Marie-Belle HIERNAUX, « Quels droits pour les étrangers gravement malades ? Actualités du 9ter », *Revue du droit des étrangers*, n° 180, 2014, p. 543).

624 CJUE, *Abdida c. CPAS d'Ottignies*, C-562/13, 18 décembre 2014, § 44-53.

625 Art. 9 et 14 §2 de la directive 2008/115, dite « directive retour ».

626 CJUE, *Ibid*, § 29.

627 CCE n° n° 137 183 du 26 janvier 2015. De nombreuses autres références sont citées par Bob BRIJS, « 9ter Vw. in therapie bij het Hof van Justitie : gevolgen voor de Belgische rechtspraktijk », *Tijdschrift voor vreemdelingenrecht*, 2015/4, p. 256, note 64.

européenne qui exige un recours « suspensif de plein droit »[628], indépendamment du caractère imminent de l'éloignement, donc pas uniquement lorsque l'étranger est détenu. Actuellement, l'étranger qui souhaite faire valoir son droit au recours suspensif est contraint d'introduire une nouvelle procédure en référé auprès d'un tribunal judiciaire qui peut interdire l'éloignement, éventuellement sous peine d'astreinte[629] ou condamner les autorités à délivrer un document de séjour provisoire (annexe 35)[630] en attendant l'arrêt du CCE concernant le recours contre le refus de régularisation médicale. Selon Myria, il est nécessaire de modifier la loi sur les étrangers pour conférer un effet suspensif de plein droit au recours en suspension introduit contre une décision négative en matière de régularisation médicale[631].

La prise en charge des besoins de base pendant le traitement du recours contre un refus de régularisation médicale

L'arrêt *Abdida* précité oblige également les États membres à prévoir la prise en charge, « dans la mesure du possible, des besoins de base » de l'étranger, « afin de garantir que les soins médicaux d'urgence et le traitement indispensable des maladies puissent effectivement être prodigués, durant la période pendant laquelle cet État membre est tenu de reporter l'éloignement du même ressortissant de pays tiers à la suite de l'exercice de ce recours »[632]. Comme on l'a vu, la loi belge sur les étrangers n'est actuellement pas conforme au droit européen puisqu'aucun document n'est délivré pour confirmer le report de l'éloignement en cas d'introduction d'un recours. Par conséquent, les étrangers en recours au CCE, qui sont incapables de payer leurs soins médicaux, sont considérés par les CPAS comme étant en séjour irrégulier et ne reçoivent pas d'aide sociale (celle-ci est limitée à l'aide médicale urgente)[633]. Ceux qui souhaitent faire valoir leur droit aux « besoins de base », notion plus large qui comprend notamment la nourriture et l'hébergement, sont actuellement contraints d'introduire des recours auprès des juridictions du travail[634]. Ces procédures inutiles pourraient être évitées si la loi était adaptée aux obligations européennes.

Envisager un recours de pleine juridiction avec possibilité d'expertise médicale indépendante

La nouvelle loi décrite plus haut relative à l'examen de la dernière demande de régularisation (voir : *2.2. Une loi sévère pour les demandes de régularisation subséquentes)* se fixe pour l'objectif « d'éviter qu'à l'avenir des recours soient introduits dans le seul but de retarder la procédure »[635]. Elle ne règle néanmoins en rien la source importante de surcharge administrative et juridictionnelle que constitue la limitation du recours au CCE au contrôle de légalité.

En effet, le CCE n'ayant pas le pouvoir de prendre lui-même une décision en matière de régularisation médicale, l'illégalité de la décision aboutit au renvoi du dossier à l'administration, qui, tout en tenant compte de l'arrêt du CCE, doit prendre une nouvelle décision qui peut encore être un refus autrement motivé, qui fera à son tour, selon toute probabilité, l'objet d'un nouveau recours au CCE. Cette « navette » entre CCE et OE peut ainsi connaitre plusieurs allers et retours[636], entrainant une dépense en moyens et en temps de nombreux acteurs (fonctionnaires, juges, avocats…).

Ce problème est renforcé par le formalisme de la procédure qui permet à l'OE de déclarer une demande irrecevable sans examiner les éléments médicaux. Ceci est notamment le cas lorsque le médecin ne complète pas adéquatement ou de manière exhaustive l'ensemble des rubriques du certificat médical type, alors même qu'il contient des informations pertinentes sur l'état de santé de la personne. Dans ce cas, le recours actuel au CCE ne peut porter que sur la formalité en question, et non sur la question fondamentale de l'existence d'un risque pour la santé de l'étranger en cas de retour (qui devra faire l'objet d'une nouvelle demande auprès de l'OE).

628 CJUE, *Ibid*, § 52, se référant aux arrêts de la Cour eur. D. H., *Gebremedhin c. France* du 26 avril 2007, § 67, ainsi que *Hirsi Jamaa et autres c. Italie* du 23 février 2012, § 200.

629 Tribunal de première instance de Bruxelles (référé), 10 juin 2015, R.G. n° 15/47/C, cité par Bob BRIJS, *op. cit.*, p. 256.

630 Tribunal de première instance de Liège (référé), 3 mars 2015, R.G. n° 15/17/C ; Tribunal de première instance de Liège (référé), 21 avril 2015, R.G. n° 15/55/C. Ce jugement est réformé par la Cour d'appel de Liège qui refuse la délivrance d'un titre de séjour provisoire parce que la loi belge prévoit que le recours au CCE contre un refus de régularisation n'est pas suspensif, ce qui revient à ignorer complètement la primauté du droit européen sur la législation nationale (Liège, réf., 22 juin 2015, R.G. n° 2015/RF/18, Newsletter juridique du CIRE, n° 58, septembre 2015).

631 Il en va de même pour le recours contre toute décision d'éloignement qui risque de porter atteinte aux droits fondamentaux de l'étranger, en particulier celui de ne pas être soumis à la torture ou à un traitement inhumain ou dégradant (voir : *Chapitre 7 : Détention, retour et éloignement*).

632 CJUE, *Abdida c. CPAS d'Ottignies*, C-562/13, 18 décembre 2014, § 54-62.

633 Art. 57 §2 de la loi du 7 juillet 1976 organique des CPAS.

634 De manière générale, les tribunaux du travail accordent l'aide en donnant un effet direct au droit européen. Voir notamment TT Bruxelles, 13 février 2015, Cour du travail de Bruxelles, 15 avril 2015, cité par Kruispunt Migratie – Integratie, « OCMW-steun en bijlage 35 tijdens beroep tegen 9ter-weigering? », 29 avril 2015, www.kruispuntmi.be/nieuws/ocmw-steun-en-bijlage-35-tijdens-beroep-tegen-9ter-weigering?; Cour du travail de Bruxelles, 4 mars 2015 R.G. n° 14/13177/A, Newsletter juridique du CIRE, n° 57, avril 2015.

635 Ch. Repr., Doc. Parl., 54, n° 1310/003, 16 octobre 2015, p. 11.

636 Pour un exemple, voir notamment : CCE *n°158 626 du 15 décembre 2015,* CCE *n° 157 196 du 27 novembre 2015.*

Ce carrousel est par ailleurs source de stress pour les étrangers en attente d'une décision sur leur sort, d'autant plus lorsque ceux-ci sont gravement malades. Cette attente peut se prolonger durant plusieurs mois voire plusieurs années, notamment en raison de l'absence de délai légal imposé à l'administration pour prendre une décision et du traitement non-prioritaire de ces dossiers par le CCE, à la faveur du traitement prioritaire accordé aux dossiers d'asile[637].

Myria considère qu'un recours suspensif de plein contentieux, permettant aux juges d'examiner directement le risque pour la santé en cas de retour en matière de régularisation médicale, permettrait un plus grand respect des droits fondamentaux tout en économisant du temps et des moyens pour tous les acteurs[638].

Un recours suspensif de plein contentieux, permettant aux juges d'examiner directement le risque pour la santé en cas de retour en matière de régularisation médicale, permettrait un plus grand respect des droits fondamentaux tout en économisant du temps et des moyens pour tous les acteurs.

Selon Myria, ce recours devrait prévoir la possibilité de solliciter une expertise médicale spécialisée et indépendante pour déterminer aussi bien la gravité de la maladie que l'accessibilité pratique des traitements médicaux dans le pays d'origine. Il convient donc de confier au CCE la possibilité de faire appel à un médecin expert dans le cadre du recours, tout comme, par exemple, dans le cas du contentieux de l'invalidité devant les juridictions du travail. Lorsque le médecin contrôle de l'employeur ou de la mutuelle conteste la position du médecin traitant du travailleur estimant que celui-ci est inapte à reprendre le travail, les tribunaux recourent à l'avis d'un médecin expert indépendant. Si la remise au travail d'un individu qui s'estime inapte peut entrainer des conséquences sérieuses pour la personne, il est indéniable que le retour au pays d'origine d'un étranger gravement malade peut provoquer sa mort ou une dégradation irréversible de sa santé. Pourquoi permettre cette procédure à tous les travailleurs et la refuser lorsque les intérêts vitaux d'un patient étranger sont en jeu[639] ?

637 Au 1er janvier 2016, on dénombrait un volume de travail de 2.368 recours pendants en matière d'asile au CCE. Ce nombre était de 23.697 pour les recours pendants au contentieux de la migration, parmi lesquels les recours contre les décisions négatives en matière de régularisation (Réunion de contact, Myria, février 2016, §§28 et 31).

638 Myria défend cette position depuis la création du Conseil du contentieux des étrangers (voir : *Rapport annuel Migration 2007*, p. 113).

639 Selon la Cour constitutionnelle, « il est raisonnablement justifié » que l'article 9ter de la loi sur les étrangers ne prévoie pas la même procédure que celle de la loi du 13 juin 1999 sur le contrôle médical des travailleurs « étant donné les objectifs différents du contrôle médical » (arrêt n° 82/2012 du 28 juin 2012, point B.8.2). A l'aune de la gravité des enjeux respectifs et du caractère absolu du principe de non-refoulement rappelés par la Cour de justice de l'UE (*Abdida* § 46-53), ce raisonnement laconique ne semble pas convaincant.

RECOMMANDATIONS

Myria répète sa recommandation pour l'ancrage de critères clairs dans la réglementation sur la régularisation humanitaire[640].

En matière de régularisation médicale, Myria recommande :

- d'introduire dans la réglementation l'obligation pour le médecin-fonctionnaire de l'OE d'examiner le patient qui en fait la demande avant tout avis négatif sur son état de santé ou l'accessibilité des soins médicaux dans le pays d'origine ;
- la mise en place d'un recours suspensif de plein droit et de pleine juridiction au CCE contre les décisions négatives sur le fond de l'OE refusant le séjour pour raisons médicales et l'octroi d'un document provisoire à l'étranger pendant le traitement de ce recours (annexe 35) ;
- de faire usage de la possibilité d'organiser des expertises médicales indépendantes au niveau de l'OE ;
- de prévoir un cadre légal concernant des expertises médicales indépendantes pendant la phase de recours au CCE.

640 Myria, *La migration en chiffres et en droits 2015*, pp. 148-150.

Chapitre 7
Retour, détention et éloignement

Le nombre d'étrangers ayant quitté le territoire en 2015 est en augmentation par rapport à 2014 notamment en raison d'une hausse des retours volontaires assistés et des rapatriements. On constate également une augmentation des personnes détenues en centre fermé.

Dans ce chapitre, il sera notamment question du trajet retour, de la détention de certains groupes spécifiques (demandeurs d'asile et mineurs), des alternatives à la détention, du contrôle des conditions de détention et de sa légalité. La détention et l'éloignement des personnes dont le comportement est jugé contraire à l'ordre public sont également abordés.

1. CHIFFRES

1.1. | Introduction

Les chiffres présentés dans ce chapitre portent tout d'abord sur les étrangers qui décident de leur plein gré de retourner dans leurs pays d'origine (**retours sur base volontaire**). On distingue parmi ceux-ci, ceux qui repartent de manière autonome (**départs autonomes enregistrés**), de ceux qui se font assister dans l'organisation de leur retour (**retours volontaires assistés**).

Ensuite, il sera question des chiffres relatifs :

- aux **arrestations administratives,** par les services de police, d'étrangers présents sur le territoire et aux décisions administratives prises par l'Office des étrangers (OE) suite à celles-ci ;
- à la **détention administrative ;**
- aux **rapatriements,** c'est-à-dire aux retours forcés d'étrangers. Parmi les rapatriements, on distingue ici les **transferts Dublin** (vers un autre État membre de l'UE), les rapatriements vers un autre État membre de l'UE en vertu **d'accords bilatéraux** et tous les **autres rapatriements** (vers le pays d'origine ou le pays dans lequel l'individu dispose d'un droit de séjour).

Par ailleurs, il sera également fait état des données concernant les étrangers qui tentent d'entrer en Belgique mais auxquels l'accès au territoire est refusé à la frontière (**refoulements**).

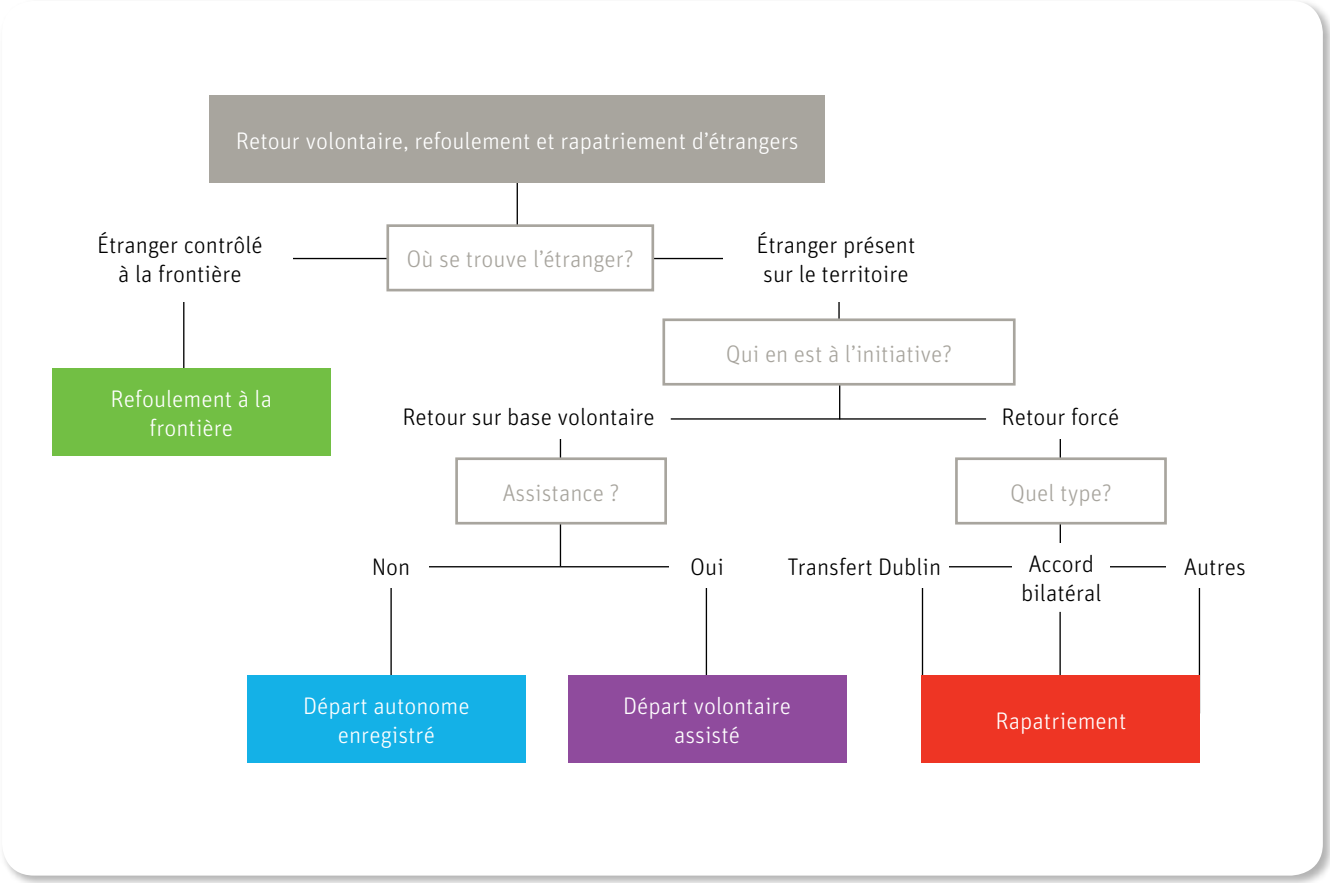


Tableau 22. Évolution du nombre de départs autonomes enregistrés, de retours volontaires assistés, de refoulements et de rapatriements, 2000-2015 (Sources : OE, OIM et Fedasil)

Année	Départs autonomes enregistrés (A)	Retours volontaires assistés				Refoulements		Rapatriements				TOTAL
		Assistance par l'OIM	Assistance par l'OE	Assistance par Fedasil	Nombre total de retours volontaires assistés (B)	Nombre de décisions de refoulement	Nombre de refoulements effectifs (C)	Transferts Dublin (UE)	Accords bilatéraux (UE)	Autres rapatriements	Nombre total de rapatriements (D)	Total des personnes refoulées et des personnes ayant officiellement quitté le territoire (A+B+C+D)
2000						5.363					3.301	
2001		3.570	63		3.633	4.849					5.994	
2002		3.221	4		3.225	3.674					7.677	
2003		2.816	6		2.822	2.996					7.951	
2004		3.275	0		3.275	1.662					6.616	
2005		3.741	0		3.741	1.187					7.136	
2006		2.811	1		2.812	1.365					7.381	
2007		2.593	3		2.596	1.112		1.037	110	3.771	4.918	
2008		2.669	0		2.669	1.161		907	112	3.072	4.091	
2009		2.659	9		2.668	1.383		856	279	2.656	3.791	
2010		2.957	131		3.088	1.863		1.092	219	2.275	3.586	
2011		3.358	512		3.870	2.735		1.070	218	2.420	3.708	
2012		4.694	962		5.656	2.403	1.895	970	239	2.638	3.847	
2013	1.346[641]	4.388	319		4.707	1.897	1.539	748	278	3.167	4.193	11.785
2014	1.510	3.495	204	1	3.700	1.989	1.544	673	260	2.586	3.519	10.273
2015	1.113	3.870	317	87	4.274	2.062	1.649	828	310	3.107	4.245	11.281

641 Ce chiffre se rapporte uniquement aux départs autonomes qui ont eu lieu à partir de mai 2013, date à laquelle on commence à les comptabiliser.

1.2. | En 2015, plus de 5.000 retours sur base volontaire

La directive retour, qui porte sur la situation des personnes en séjour irrégulier, oblige les États membres à donner la priorité au retour volontaire plutôt qu'au retour forcé. Des mesures ont ainsi été mises en place depuis plusieurs années pour offrir, en principe, à chaque étranger qui ne reçoit pas d'autorisation de séjour la possibilité de partir volontairement. L'étranger a la possibilité de quitter le territoire belge de son plein gré, sans assistance (voir ci-dessous : départ autonome enregistré). Il pourra également, s'il le souhaite, bénéficier d'une assistance au retour volontaire pour retourner dans son pays d'origine (retour volontaire assisté).

Le retour volontaire assisté n'est pas réservé aux seuls étrangers en situation irrégulière. Depuis 2012, un trajet de retour a été mis en place pour les demandeurs d'asile en vue de les informer durant leur procédure sur les possibilités de retour et de les accompagner dans l'organisation de leur retour en cas de rejet de leur demande[642].

Les données sur le retour volontaire assisté proviennent à la fois de l'Organisation Internationale pour les Migrations (OIM), de l'Office des étrangers (OE) et de Fedasil. En théorie, Fedasil, qui est l'instance responsable pour le retour volontaire assisté, se charge de la coordination des programmes de retour. L'organisation pratique du voyage vers le pays d'origine est confiée à l'OIM qui, pour ce faire, collabore avec différents partenaires (ONG, CAW,...). Cependant, dans certains cas[643], l'OE organise également des retours, de même que Fedasil qui, depuis 2014, organise également, à titre subsidiaire, des retours volontaires assistés lorsque l'OIM n'est pas en mesure de le faire. C'est le cas par exemple de retours vers des pays avec lesquels l'OIM n'a pas d'accord établi (par exemple vers la Lybie[644]).

Depuis 2007, le nombre de **retours volontaires assistés** n'avait cessé d'augmenter, pour atteindre en 2012 un nombre record de 5.656 retours volontaires assistés (Tableau 22 et Figure 56). Depuis lors, le nombre de retours volontaires assistés est plus faible. Durant l'année 2015, 4.274 retours volontaires assistés ont été effectués, avec l'assistance de l'OIM, de l'OE ou de Fedasil, contre 3.700 en 2014 (soit +16% entre 2014 et 2015). En 2015, les retours volontaires assistés de l'OIM ont principalement concerné trois nationalités, à savoir les Irakiens[645], les Ukrainiens et les Roumains[646].

Les **départs autonomes enregistrés** correspondent quant à eux à la situation d'étrangers qui décident de retourner volontairement, de leur plein gré, sans être assistés par un quelconque organisme et qui le font savoir aux autorités. Il n'existe pas de base de données précise à ce sujet car il est impossible d'enregistrer tous ces départs autonomes. Les autorités tentent néanmoins depuis quelques années de mettre en place un dispositif pour permettre d'enregistrer une partie de ces départs. Depuis mai 2013, une campagne a en effet été lancée par les autorités pour encourager les personnes à se signaler depuis les aéroports belges lorsqu'elles partent volontairement.

En 2015, les autorités ont enregistré le départ autonome de 1.113 personnes, soit environ 26% de moins qu'en 2014.

Ces données ne permettent cependant pas de rendre compte des personnes qui ont quitté le territoire, après avoir reçu un ordre de quitter le territoire (OQT), par d'autres moyens, notamment en voiture, en train, en bus ou depuis un aéroport étranger. La brochure d'informations qui est transmise par la commune lors de la notification d'un OQT[647] précise pourtant qu'il incombe à l'étranger qui a quitté le territoire d'en apporter la preuve. Pour ce faire, différentes options s'offrent à lui comme, par exemple, transmettre au bureau Sefor de l'OE une photocopie de son passeport avec le cachet de sortie ou se signaler auprès des autorités diplomatiques belges dans son pays d'origine. Ce signalement devrait par exemple permettre aux étrangers de prouver qu'ils ont correctement mis en œuvre l'OQT qui leur a été délivré et d'ainsi éviter de se voir notifier une interdiction d'entrée[648].

642 Voir plus bas dans ce chapitre pour plus de précisions sur le trajet retour et les évolutions récentes à ce propos.

643 L'OE se charge d'assister les retours volontaires lorsque les personnes qui souhaitent quitter le territoire ne disposent pas des ressources nécessaires pour obtenir des documents de voyage, ni pour acheter un billet d'avion.

644 FEDASIL, Lettre d'info retour volontaire, mars 2015.

645 Le retour en grand nombre d'Irakiens en 2015 est abordé dans la partie *7.2. Évolutions récentes* de ce chapitre.

646 Au moment de clôturer ce rapport, et parce que nous avons fonctionné avec les données issues de trois sources différentes, il nous était impossible de présenter les tendances par nationalité, pour l'ensemble des retours volontaires assistés, des différences existant entre les sources renseignées. Néanmoins Fedasil a proposé une note qui regroupe les retours assistés par lui-même, l'OE et l'OIM et obtenait le même top 3 des nationalités.

647 Office des étrangers, *Vous avez reçu l'ordre de quitter le territoire,* disponible sur www.sefor.be.

648 L'interdiction d'entrée est une mesure entrée en vigueur en juillet 2012 suite à la transposition en droit belge de la directive retour. Les étrangers qui en font l'objet se voient refuser l'accès et le séjour sur l'ensemble du territoire des États membres pour une durée déterminée qui peut varier selon le motif invoqué (voir plus bas).

1.3. | Les arrestations administratives d'étrangers sur le territoire : les personnes en séjour irrégulier reçoivent le plus souvent un OQT (sans enfermement)

Lorsque les services de police arrêtent un étranger pour des raisons administratives[649], ils entrent en contact avec l'OE qui peut prendre une décision (ou plusieurs) en fonction de la situation de séjour de l'étranger concerné.

Si l'OE décide de notifier une ou plusieurs décisions administratives à la personne en séjour irrégulier sur le territoire, il peut s'agir de :

- un **OQT**;
- un **OQT** accompagné d'une **interdiction d'entrée** (IE) ;
- un **OQT** (dans ce cas, généralement assorti d'une **interdiction d'entrée**) accompagné d'une **décision de maintien en détention** dans un centre fermé en vue d'un rapatriement.

L'OE peut également décider de ne pas délivrer de décision administrative à l'étranger arrêté par les services de police sur le territoire et de le laisser disposer (**relaxe**). Il devra le faire par exemple si l'étranger réside légalement en Belgique, s'il fait l'objet d'un OQT dont le délai d'exécution n'est pas échu ou si un recours suspensif est pendant contre une décision de refus de séjour.

Notons que les données sur les suites d'une arrestation administrative permettent de distinguer s'il s'agit :

- soit d'un nouvel OQT (délivré car la personne arrêtée ne fait pas encore (ou plus) l'objet d'un OQT, ou lorsque la personne fait déjà l'objet d'un OQT mais que de nouveaux éléments justifient la délivrance d'un nouvel OQT). Lorsque l'étranger arrêté se voit délivrer une décision de maintien, cette dernière sera toujours accompagnée d'un nouvel OQT[650] ;
- soit d'une confirmation d'un OQT (lorsque la personne fait l'objet d'au moins un OQT non exécuté et dont le délai pour quitter le territoire est dépassé). Cette confirmation se fait par la délivrance d'une lettre qui rappelle à l'étranger arrêté l'OQT dont il fait l'objet. Il ne s'agit pas là, pour l'OE, ni d'un OQT, ni même d'une décision administrative.

Les données de l'OE distinguent par ailleurs deux types de situation si la personne fait l'objet d'une décision de maintien en détention (enfermement) en vue de son rapatriement :

- l'enfermement[651] d'une personne ne disposant pas des documents d'identité ou de voyage nécessaires pour retourner dans son pays d'origine ou dans un pays tiers (**enfermement sans document**) ;
- l'enfermement d'une personne disposant des documents nécessaires pour retourner dans son pays d'origine ou dans un pays tiers (**enfermement avec documents**).

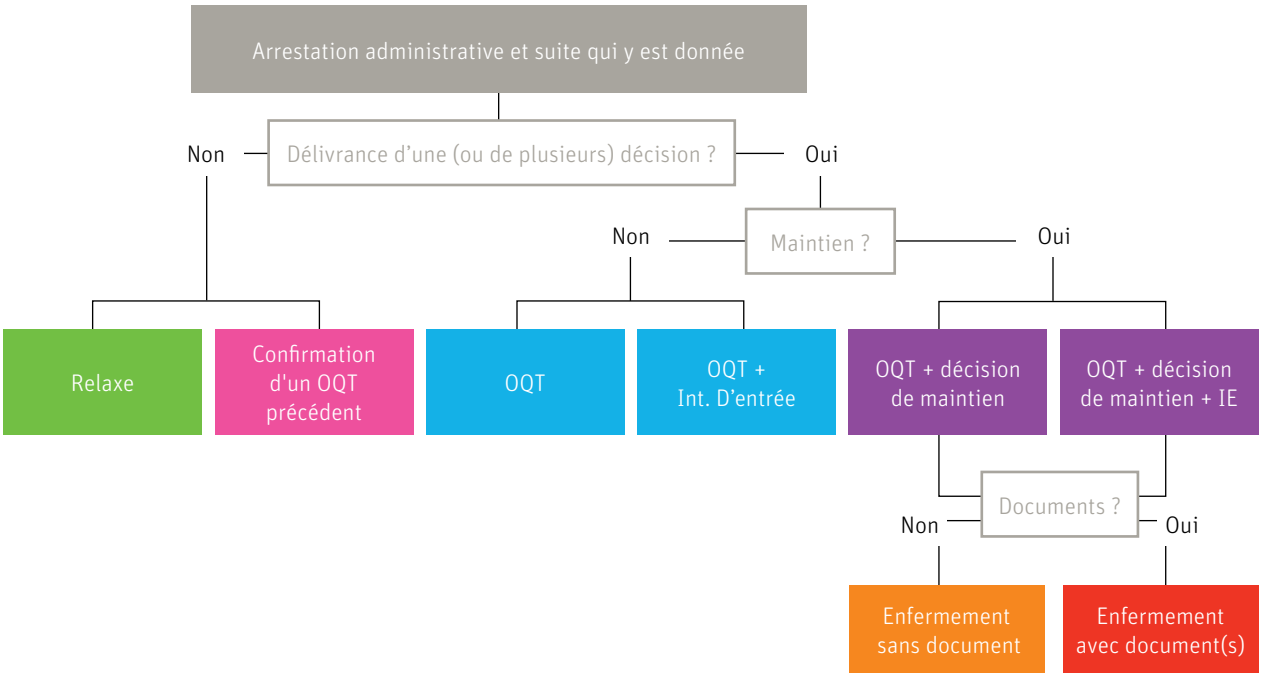
Le choix de placer un étranger en détention est lié à la combinaison de différents facteurs : l'application des critères légaux permettant de détenir un étranger[652], la disponibilité d'une place en centre fermé (adaptée notamment au genre ou au profil de l'intéressé), la possession de documents d'identité ou de voyage, etc. Notons que la nationalité entre également en compte. Celle-ci aura en effet une influence sur les perspectives réelles d'éloignement sur base de la situation dans le pays d'origine ou d'accords établis avec le pays. En outre, la détention de certaines nationalités constitue parfois une priorité stratégique, par exemple en cas d'organisation d'un vol sécurisé vers un pays. De plus, un équilibre est recherché entre les différentes nationalités au sein des centres fermés.

649 Il s'agit ici d'une arrestation administrative telle que prévue par la loi sur la fonction de police (art. 21): « *Les services de police veillent au respect des dispositions légales relatives à l'accès au territoire, au séjour, à l'établissement et à l'éloignement des étrangers. Ils se saisissent des étrangers qui ne sont pas porteurs des pièces d'identité ou des documents requis par la réglementation sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, et prennent à leur égard les mesures prescrites par la loi ou par l'autorité compétente* ». La loi sur les étrangers (Art. 74/7) précise que : « *Les services de police peuvent saisir un étranger qui n'est pas porteur des pièces d'identité ou des documents prévus par la loi et le soumettre à une mesure d'arrestation administrative, dans l'attente d'une décision du Ministre ou de son délégué. La durée de la privation de liberté ne peut dépasser vingt-quatre heures* ».

650 Il n'est néanmoins pas possible dans ce cas de savoir si la personne qui est placée en détention avait déjà fait préalablement l'objet d'un OQT.

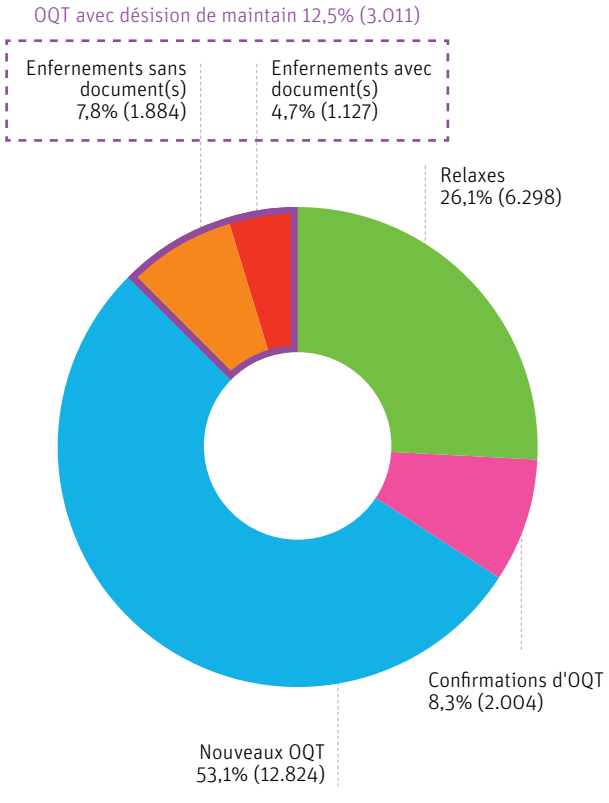
651 On parle également alternativement de « mise sous écrou » ou de « maintien ».

652 Depuis la transposition de la directive retour dans le droit belge, l'usage de la détention est devenu une mesure de dernier recours et des alternatives ont ainsi été mises en place.



En 2015, il y a eu 24.137 arrestations administratives. Parmi celles-ci, certaines ont donné lieu à une décision (nouvel OQT, OQT avec décision de maintien), alors que d'autres n'ont pas donné lieu à une décision (relaxe ou confirmation d'un OQT précédemment délivré). En 2015, 6.298 relaxes ont été observées et 2.004 OQT ont été confirmés, soit plus de 34% des suites données à des arrestations administratives. Parallèlement, 15.835 nouveaux OQT ont été délivrés[653]. Parmi ceux-ci, 12.824 ont été délivrés sans être accompagnés d'une décision de maintien. La délivrance d'un nouvel OQT sans décision de maintien représente donc l'issue principale (53%) des arrestations administratives effectuées en 2015. En revanche, 3.011 nouveaux OQT (soit 12% des suites des arrestations administratives) ont été accompagnés d'une décision de maintien en détention. Parmi ceux-ci, 1.127 concernent des enfermements avec document et 1.884 des enfermements sans document. Ces deux dernières situations constituent respectivement 5% et 8% des issues des arrestations administratives effectuées en 2015. (Figure 54)

Figure 55. Nombre d'arrestations administratives d'étrangers et des suites qui y sont données, 2015 (Source : OE)



653 Il faut préciser que ce nombre ne reflète que les OQT délivrés à la suite d'une arrestation administrative. Cela ne correspond pas au nombre total d'OQT délivrés en 2015 qui comprend aussi les OQT notifiés suite à une décision négative en matière de séjour.

Encadré 21.

Les interdictions d'entrées

En 2015, 4.215 interdictions d'entrées[654] ont été délivrées à des étrangers faisant l'objet d'un OQT, suite ou non à une arrestation administrative. Ces interdictions sont applicables pour des durées variables. En principe, leur durée est de 3 ans maximum lorsque l'étranger n'a pas exécuté un OQT précédent ou lorsqu'aucun délai ne lui est accordé pour un retour volontaire. En 2015, c'était le cas de 3.406 interdictions d'entrées parmi les 4.215 délivrées, soit 81%. La durée de validité d'une interdiction d'entrée s'élève à maximum 5 ans si l'étranger a eu recours à la fraude pour être admis au séjour ou pour maintenir son droit au séjour. En 2015, 711 interdictions d'entrée (17%) ont été délivrées pour une durée de 4 ou 5 années. Enfin, lorsqu'un étranger constitue une menace grave pour l'ordre public ou pour la sécurité nationale, celui-ci peut se voir délivrer une interdiction d'entrée de plus de 5 ans. En 2015, cela a concerné 98 interdictions d'entrée valables pour une durée de 6 à 8 ans, soit un peu plus de 2% des 4.215 délivrées.

La répartition des arrestations et des décisions administratives délivrées par l'OE en 2015 est très variable selon la nationalité des étrangers arrêtés (**Figure 55**). À titre d'exemple, quelques nationalités contrastées sont présentées ci-dessous. Certaines figurent parmi le top des nationalités les plus représentées en termes d'arrestations administratives ; d'autres n'en font pas partie mais présentent une répartition atypique des suites qui sont données aux arrestations administratives.

En 2015, chez les Roumains, la majorité (78%) des 1.801 arrestations donne lieu à une relaxe. Notons à ce sujet que les arrestations des ressortissants de l'UE donneront habituellement lieu à une relaxe sauf si le dossier de l'étranger présente des éléments d'ordre public.

En revanche, pour les autres nationalités présentées dans la **Figure 55**, la proportion de personnes relaxées est inférieure à 40%.

Les arrestations administratives d'Algériens et de Marocains se soldent, quant à elles, très souvent par la délivrance d'un nouvel OQT ou d'une confirmation d'OQT sans enfermement (respectivement 86% et 76%). Pour les Algériens, c'est notamment l'absence d'une collaboration stable entre l'OE et les autorités algériennes qui complique l'identification des personnes en vue de leur rapatriement. La procédure d'identification est en effet longue et souvent vaine. Cette surreprésentation des OQT sans enfermement est également observée chez les Syriens (66%), mais aussi chez les Libyens (88%), les Palestiniens (89%), les Iraniens (84%) et les Irakiens (80%) qui, du fait de la situation dans leur pays d'origine, peuvent difficilement être éloignés.

La délivrance d'un OQT accompagné d'une décision d'enfermement en vue d'un rapatriement est par contre plus courante pour d'autres nationalités. C'est notamment le cas des Albanais (64%) mais aussi, dans une moindre mesure, des Ukrainiens (42%), des Pakistanais (36%) et des Brésiliens (34%). Chez les Albanais et les Brésiliens, il s'agit plus souvent d'un enfermement avec documents, tandis que chez les Pakistanais, la décision de maintien est plus fréquemment comptabilisée parmi les enfermements sans document. Ceci peut s'expliquer notamment par le fait que les ressortissants d'Albanie et du Brésil ne sont pas soumis à l'obligation de visa pour accéder au territoire belge[655] (à condition qu'ils soient en possession d'un passeport biométrique). Ils sont donc plus susceptibles de voyager avec des documents de voyage ou d'être identifiés par les autorités.

654 Pour plus d'informations sur les interdictions d'entrées : *Rapport annuel Migration 2012, C. Un défi sous la loupe : l'interdiction d'entrée.*

655 Pour la liste complète et à jour des pays tiers dont les ressortissants sont exemptés de l'obligation de visa pour la Belgique (et à quelles conditions), voir : https://sif-gid.ibz.be/FR/sans_obligat_type_c.aspx.

Figure 56. Répartition des suites données aux arrestations administratives pour quelques nationalités[656], 2015 (Source : OE)

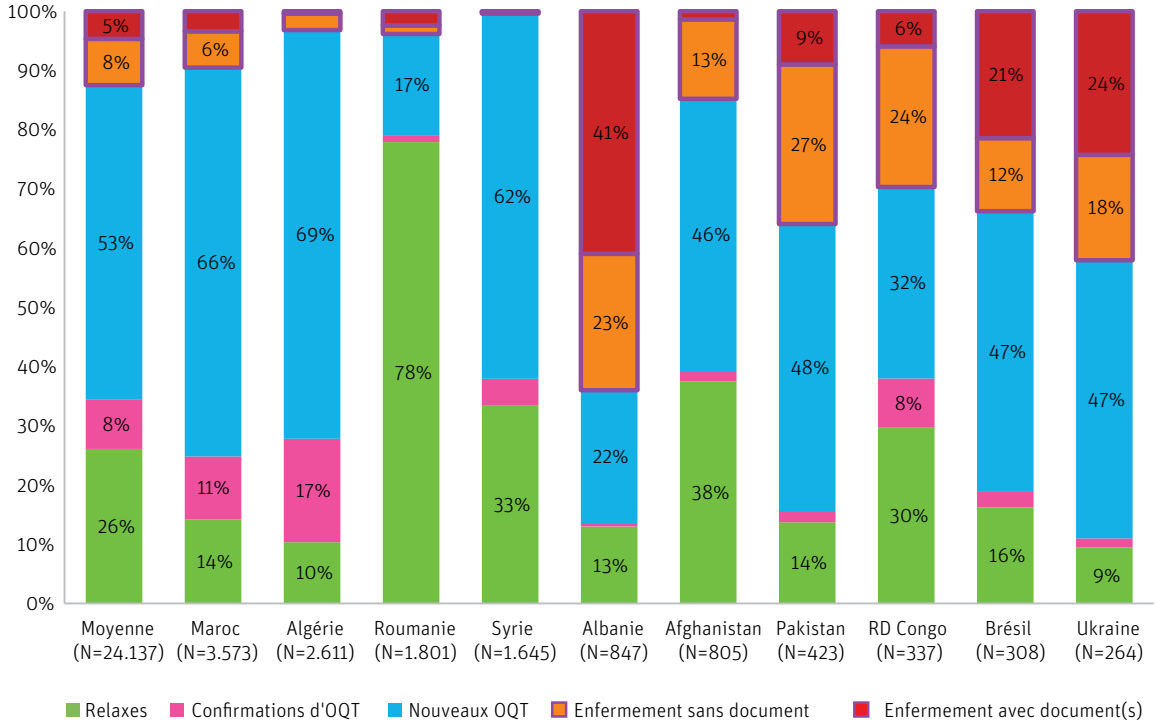


Tableau 23. Nombre d'arrestations administratives pour le top des quinze premières nationalités, 2015 (Source : OE)

	Nationalités	Effectifs	Proportions
1	**Maroc**	3.573	15%
2	**Algérie**	2.611	11%
3	**Roumanie**	1.801	7%
4	**Syrie**	1.645	7%
5	**Iraq**	1.253	5%
6	**Iran**	948	4%
7	**Tunisie**	862	4%
8	**Albanie**	847	4%
9	**Afghanistan**	805	3%
10	**Serbie**	595	2%
11	**Pologne**	471	2%
12	**Pakistan**	423	2%
13	**Inde**	384	2%
14	**RD Congo**	337	1%
15	**Brésil**	308	1%
	Autres pays	7.274	30%
	Total	24.137	100%

Depuis 2011, le nombre d'OQT délivrés à la suite d'une arrestation administrative a beaucoup fluctué. Ces fluctuations peuvent être expliquées par différents facteurs dont notamment : des changements méthodologiques importants relatifs à la notification multiple d'OQT[657] ; des logiques ou pratiques administratives qui évoluent ; une fluctuation du nombre d'étrangers en séjour irrégulier sur le territoire ; des périodes d'intensification ou de relâchement de l'activité des contrôles policiers.

656 Ces chiffres montrent uniquement quelles sont les nationalités présumées arrêtées par les services compétents et dépendent donc du cadre dans lequel les contrôles ont été effectués par les services de police. Il s'agit de la nationalité déclarée par l'étranger au moment de l'arrestation qui n'est pas toujours sa véritable nationalité.

657 Depuis 2011, l'OE a effectivement codifié de manière différente les enregistrements des notifications multiples d'OQT. Entre 2011 et mi-2013, chaque notification d'OQT faisait l'objet d'un enregistrement distinct, donnant lieu à une augmentation significative du nombre d'OQT délivrés en 2012 alors qu'en réalité, ils peuvent concerner des mêmes personnes. Une autre pratique est cependant applicable depuis la mi-2013 : si l'on notifie à une même personne qu'elle fait l'objet d'un OQT, il s'agit plutôt d'une reconfirmation d'un OQT qui est comptabilisé parmi les relaxes, et non plus comme un nouvel OQT. Cette nouvelle modification est partiellement à l'origine de la diminution du nombre d'OQT que l'on observe depuis lors, particulièrement en 2013 et 2014. En 2015, les chiffres disponibles distinguent les nouveaux OQT, les confirmations d'OQT et les relaxes (sans délivrance ou confirmation d'un OQT). Ces chiffres sont présentés de manière exhaustive ci-dessus.

Tableau 24. Évolution du nombre d'OQT délivrés (avec ou sans décision de maintien) à la suite des arrestations administratives d'étrangers, 2011-2015[658] (Source : OE)

	OQT sans décision de maintien		OQT avec décision de maintien	
	Nouvel OQT	Confirmation d'OQT	Enfermements sans document	Enfermements avec document(s)
2011	15.373		2.150	1.458
2012	17.163		1.928	1.655
2013	14.284[659]		1.884	1.594
2014	13.034	n. d.	1.880	1.127
2015	12.824	2.004	1.884	1.127

À titre indicatif, le Tableau 24 présente l'évolution du nombre d'OQT avec ou sans décision de maintien délivrés à la suite d'arrestations administratives d'étrangers. Compte tenu des changements méthodologiques importants entre les années quant à la comptabilisation de ces décisions, les données reprises dans ce tableau ne sont pas comparables entre elles. Elles permettent néanmoins de montrer que, même malgré les changements méthodologiques, les OQT sans enfermement représentent la suite la plus fréquente des arrestations administratives depuis 2011.

1.4. | Le nombre d'étrangers détenus : en hausse dans les centres fermés et en diminution dans les maisons de retour

Un étranger est maintenu en détention administrative (en raison de sa situation de séjour) dans trois cas :

- soit après avoir été arrêté sur le territoire (généralement après avoir reçu un OQT avec une décision de maintien en détention[660]),
- soit s'il a fait l'objet d'une décision de refus d'accès au territoire à la frontière (décision de refoulement, voir ci-dessous).
- soit lorsqu'un étranger en séjour irrégulier est déjà détenu en prison et fait l'objet d'une procédure d'éloignement[661].

Cette détention peut en principe avoir lieu dans un centre fermé, dans un centre INAD (*Inadmissible Passengers*) des aéroports régionaux[662], dans une maison de retour (lorsqu'il s'agit d'une famille avec enfants mineurs) ou en prison (pour un temps limité dans l'attente de son éloignement ou de son transfert vers un centre fermé si l'étranger séjournait déjà en prison lors de la délivrance de la décision de maintien).

658 Cette figure ne présente que les arrestations administratives, hormis les relaxes. Les chiffres de 2015 diffèrent donc de ceux présentés dans les autres figures.

659 Vu les changements méthodologiques intervenus au cours de l'année 2013, le nombre d'OQT sans enfermement regroupe des réalités différentes. Jusqu'en mai 2013, il inclut à la fois les nouveaux OQT et les confirmations d'OQT alors qu'à partir de juin 2013, les confirmations d'OQT sont comptabilisées parmi les relaxes (non représentés dans ce tableau) et pas parmi les OQT sans enfermement.

660 Il y a cependant des exceptions comme les demandeurs d'asile multiples par exemple, ou encore les demandeurs d'asile mis à disposition du gouvernement qui peuvent être placés en détention durant l'examen de leur demande d'asile, sans avoir fait l'objet d'un OQT.

661 Voir plus bas dans ce chapitre : 6.2.B) Évolution en matière de retour, La détention des demandeurs d'asile.

662 Notons que dans la pratique, les centres INAD des aéroports régionaux ne sont plus utilisés. Les personnes refoulées sont transférées par l'OE vers un centre fermé ou une maison de retour.

	Centres fermés	Maisons de retour	Centres INAD
Pour qui ?	Détention administrative d'étrangers majeurs en vue d'un rapatriement, d'un refoulement, ou durant la procédure d'asile[663]	Détention administrative de familles avec enfants mineurs, en vue d'un rapatriement ou d'un refoulement	Détention administrative en vue d'un refoulement, lorsque l'accès au territoire est refusé à la frontière d'un aéroport régional
Où ?	- Centre de transit Caricole à SteenokkerzeelCentre de rapatriement 127bis à SteenokkerzeelCentre pour illégaux de Vottem - Centre pour illégaux de Merksplas - Centre pour illégaux de Bruges	Implantées sur 5 sites : - Beauvechain - Sint-Gillis-Waas - Tielt - Tubize - Zulte	Situés dans les aéroports de : - Gosselies - Bierset - Deurne - Ostende - Wevelgem
Nombre de places disponibles en 2015	452 places	27 maisons de retours disposant de 169 lits	Non utilisé[664]

En 2015, 6.229 personnes ont été détenues en **centres fermés**. Ce chiffre correspond au nombre de premières inscriptions dans un centre fermé, c'est-à-dire qu'il ne comprend pas les transferts d'un centre à un autre. Par contre, les personnes détenues en centres fermés qui sont libérées, puis à nouveau arrêtées et enfermées sont comptabilisées autant de fois qu'elles reviennent en centre fermé après leur libération[665].
Sur les 6.229 personnes détenues en centres fermés en 2015, 4.800 ont été éloignées (rapatriement, reprise bilatérale, refoulement effectif ou retour assisté avec l'OIM), 1.083 ont été libérées et 27 se sont évadées.

Alors que depuis 2011, le nombre de personnes détenues en centres fermés diminuait annuellement, on constate en 2015 une augmentation par rapport à 2014 (+11%). Au cours des dix dernières années, l'année 2006 marque un pic, avec 8.742 personnes détenues. Les fluctuations observées sont importantes d'une année à l'autre. En 2014, le plus faible nombre de personnes détenues a été observé (5.602), soit -36% par rapport à 2006. Ces fluctuations dans le temps peuvent être expliquées par différents facteurs tels que des changements dans les infrastructures ou au niveau du personnel[666], ou des modifications de la législation et des pratiques administratives (notamment en ce qui concerne les situations dans lesquelles les personnes peuvent être détenues[667] ou la durée de détention).

Pour ce qui est des **maisons de retour**, 580 personnes (mineures et majeures) y ont été placées en 2015. Les maisons de retour, destinées à des familles avec enfants mineurs, ont été mises en place en octobre 2008, suite notamment aux condamnations de la Belgique par la Cour européenne des droits de l'homme pour la détention d'enfants en centres fermés[668]. Au fur et à mesure de leur création[669], le nombre de personnes qui y résident a augmenté, avec un pic observé pour l'année 2014 lors de laquelle 754 personnes (enfants et adultes) y ont séjourné. La diminution du nombre de personnes détenues en maison de retour en 2015 peut être expliquée notamment par le fait que, depuis l'été 2015 et la fermeture du centre de retour de Holsbeek, une partie des maisons de retour est affectée à l'accueil des familles en séjour irrégulier avec

663 Voir plus bas dans ce chapitre : 6.2.B) *Évolution en matière de retour, La détention des demandeurs d'asile.*

664 En 2013, il y avait : 22 lits à Gosselies ; 12 lits à Bierset ; 4 lits à Deurne ; 0 lit à Wevelgem et 1 chambre homme à Ostende, soit un total de 38 lits. Voir Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, Les Centres INAD régionaux et les droits fondamentaux des étrangers, juin 2013, disponible sur : www.myria.be.

665 L'étranger peut, au cours de sa détention, voir sa décision de maintien et le motif de sa détention changer (par exemple, s'il introduit une demande d'asile une fois en détention).

666 Pour l'année 2013 par exemple, le rapport annuel de l'OE fait état de modifications affectant la capacité d'accueil maximale en centres fermés (fermeture temporaire d'ailes pour causes de personnels insuffisants, travaux de rénovation, etc.). Pour plus d'informations : Office des étrangers, *Rapport d'activités 2013*, p. 173, disponible sur : https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/FR/Pages/home.aspx.

667 Depuis la transposition de la directive retour en droit belge, la détention est devenu une mesure de dernier recours et des alternatives ont été mises en place.

668 Notamment : Cour eur. D.H., *Mubilanzila Mayeka et Kaniki Mitunga c. Belgique,* 12 octobre 2006, n° 13178/03.

669 Les sites de Zulte et Tubize voient le jour en 2008, suivis par celui de Sint-Gillis-Waas en 2010 et celui de Tielt en 2011. Durant l'année 2012, des extensions ont été ajoutées sur les sites de Zulte et Tubize. Enfin en 2013, le site de Beauvechain a été créé.

enfants mineurs à qui le droit à l'accueil a été reconnu[670].

En 2015, aucune personne n'a été détenue dans un centre INAD d'un aéroport régional. Pour la même année, 1.434 personnes étaient détenues administrativement en prison[671].

Tableau 25. Nombre de personnes détenues en centres fermés et en maisons de retour 2004-2015 (Source : OE)

Année	Nombre de personnes détenues en centres fermés	Nombre de personnes détenues en maisons de retour
2004	7.622	non disponible
2005	8.191	non disponible
2006	8.742	non disponible
2007	7.506	non disponible
2008	6.902	28
2009	6.439	206
2010	6.553	221
2011	7.034	463
2012	6.797	485
2013	6.285	590
2014	5.602	754
2015	6.229	580

1.5. | Le plus grand nombre de rapatriements depuis 2007

Les rapatriements sont des retours forcés d'étrangers sur le territoire mis en œuvre par les autorités administratives belges (avec ou sans escorte) à partir des centres fermés, des centres INAD, des maisons de retour ou des prisons.

Parmi les rapatriements, les données de l'OE distinguent :

- Les transferts de demandeurs d'asile vers un autre État membre en application du règlement Dublin (*transferts Dublin*) ;
- Les rapatriements d'étrangers en séjour irrégulier en application d'*accords bilatéraux* de reprise avec d'autres États membres de l'UE ;
- Tous les *autres* rapatriements d'étrangers en séjour irrégulier, vers leurs pays d'origine ou un autre pays dans lequel ils disposent d'un droit de séjour (Tableau 22).

En 2015, au total, 4.245 rapatriements ont été observés, soit une augmentation de +21% par rapport à l'année 2014. Cela fait de 2015 l'année qui compte le plus de rapatriements depuis 2007. Parmi ces 4.245 rapatriements, 828 (20%) concernent des transferts Dublin, tandis que 310 (7%) sont des rapatriements en application d'accords bilatéraux de reprise avec d'autres États membres de l'UE. Parmi les nationalités qui composent le top 10 de tous les rapatriements en 2015, les ressortissants du continent européen occupent une place importante, avec 13% d'Albanais, 10% de Roumains, 4% de Kosovars, 3% de Serbes et 3% d'Ukrainiens. On retrouve également les Marocains en 3e position, représentant 10% des rapatriements effectués. Les Afghans (4%) et les Pakistanais (3%) sont également présents parmi les principales nationalités.

Tableau 26. Top 10 des rapatriements par nationalité, 2015 (Source: OE)

	Nationalités	Nombre de rapatriements	% de rapatriements par rapport au total
1	**Albanie**	572	13%
2	**Roumanie**	435	10%
3	**Maroc**	409	10%
4	**Kosovo**	154	4%
5	**Afghanistan**	148	3%
6	**Serbie**	148	3%
7	**Pakistan**	140	3%
8	**Ukraine**	127	3%
9	**Brésil**	107	3%
10	**Algérie**	102	2%
	Autres pays	1.903	45%
	Total	4.245	100%

670 En vertu de l'arrêté royal du 24 juin 2004 visant à fixer les conditions et modalités pour l'octroi d'une aide matérielle à un étranger mineur qui séjourne avec ses parents illégalement dans le Royaume. A ce sujet, voir également : 7.2. *Évolutions récentes* dans ce chapitre.

671 Informations reçues par mail de l'Office des étrangers le 27 mai 2016. Pour plus d'informations sur la détention en prison voir plus bas dans ce chapitre (Encadré : L'ordre public, la détention et éloignement). En ce qui concerne les centres INAD, voir Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, Les Centres INAD régionaux et les droits fondamentaux des étrangers, juin 2013.

1.6. | Les refoulements: environ 2.000 décisions notifiées et 1.649 refoulements effectifs

Les données sur les décisions de refoulements informent sur les décisions de refus d'accès au territoire belge délivrées à des étrangers à une frontière belge parce qu'ils ne remplissent pas les conditions d'accès au territoire[672].

Depuis le pic de 5.363 décisions de refoulements enregistrées en 2000, ce nombre a fortement fluctué. Depuis lors, 2007 est l'année qui a compté le plus faible nombre de décisions de refoulement (1.112 décisions). En 2015, ce sont au total 2.062 décisions de refoulement qui ont été prises (Tableau 1). Les décisions de refoulements délivrées en 2015 sont le fait de quelques nationalités principales. Il s'agit notamment d'Albanais (17%), de Syriens (7%), de Marocains (6%) et de Congolais (RDC) (5%).

A côté du nombre de décisions de refoulement délivrées, l'OE communique également depuis 2012 les données annuelles relatives au nombre de refoulements effectivement mis en œuvre (renvoi vers le pays de provenance de l'avion dans lequel se trouvait la personne[673]) (Tableau 22). Il faut néanmoins noter que les refoulements effectifs d'une année peuvent parfois découler d'une décision de refoulement prise au cours d'une année antérieure. Par ailleurs, certains étrangers à qui une décision de refoulement a été délivrée peuvent ensuite se voir autoriser à entrer sur le territoire (la décision de refoulement est alors retirée). C'est par exemple le cas des demandeurs d'asile à la frontière à qui une protection internationale (et donc un droit de séjour) est accordée. Si ces personnes, une fois entrées sur le territoire, font par la suite l'objet d'un retour forcé, il s'agira alors d'un rapatriement (et non d'un refoulement). Par ailleurs, en vertu du principe de *non-refoulement,* le refoulement effectif d'une personne vers un pays où elle risque d'y subir un traitement inhumain ou dégradant est interdit. Dans ce cas également, même si la personne a reçu une décision de refoulement, cette dernière ne pourra, en principe, pas être mise en œuvre.

Pour 2015, on constate que 1.649 refoulements ont effectivement été réalisés, pour 2.062 décisions de refoulement délivrées, soit au total l'équivalent d'environ 8 refoulements effectifs pour 10 décisions délivrées (avec les précautions expliquées ci-dessus).

En 2015, l'écart entre le nombre de refoulements effectifs et le nombre de décisions de refoulements est particulièrement élevé pour quelques nationalités comme, par exemple, les Syriens (139 décisions contre 45 refoulements effectifs), les Palestiniens (60 décisions pour seulement 2 refoulements effectifs) et les Irakiens (62 décisions pour 25 refoulements effectifs). Ce constat peut s'expliquer par le fait que ces nationalités sont très représentées parmi les demandeurs d'asile qui obtiennent une protection. Il s'agit donc probablement de demandeurs d'asile à la frontière qui se sont vus octroyer une protection, pour lesquels la décision de refoulement est retirée et à qui l'accès au territoire a finalement été autorisé.

1.7. | Finalement, que sait-on des étrangers qui ont officiellement quitté le territoire en 2015 ?

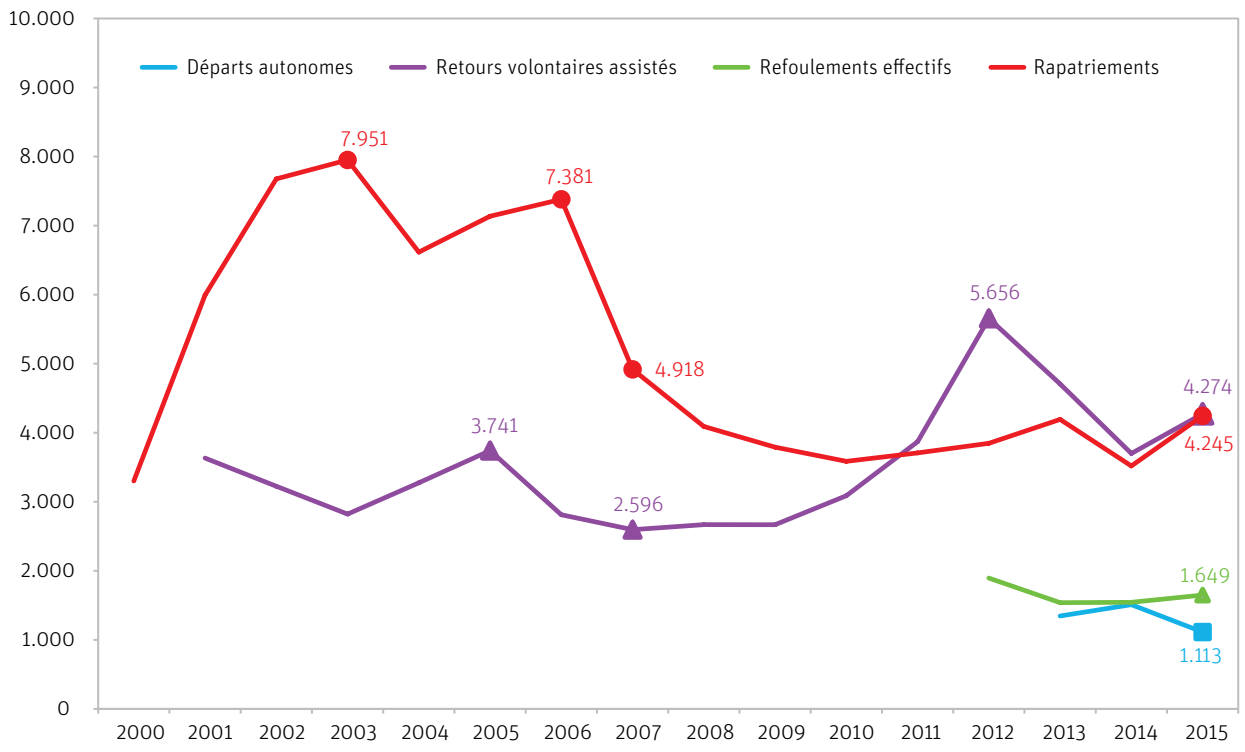
L'addition des départs autonomes enregistrés, des retours volontaires assistés, des refoulements effectifs et des rapatriements donne une estimation du nombre d'étrangers qui ont, officiellement, quitté le territoire belge (ou ont été refoulés juste avant leur entrée sur le territoire).

En 2015, on obtient ainsi un total de 11.281 personnes qui ont quitté le territoire, de leur plein gré, ou de façon forcée. Parmi ces 11.281 personnes, 1.649 personnes ont été interceptées à la frontière et effectivement refoulées, soit 15% de l'ensemble des retours dénombrés en 2015. 1.113 individus ont été enregistrés par les autorités comme ayant quitté le territoire de leur plein gré, soit 9% de l'ensemble des retours de 2015. Parallèlement, des retours volontaires assistés ont été réalisés pour 4.274 individus, soit 38%. Enfin, 4.245 personnes ont fait l'objet d'un rapatriement, soit 38% également des retours comptabilisés pour l'année 2015.

672 Notons qu'un étranger peut se voir notifier une décision de refoulement même s'il est en possession des documents de voyage nécessaires. C'est par exemple le cas si l'étranger ne peut pas justifier de manière satisfaisante le motif de son voyage ou s'il ne peut justifier des ressources suffisantes pour couvrir la durée de son séjour.

673 Selon les règles établies dans la Convention relative à l'aviation civile internationale (Convention de Chicago) de 1944.

Figure 57. Évolution du nombre total de départs autonomes enregistrés[674], de retours volontaires assistés, de refoulements effectifs et de rapatriements d'étrangers, 2000-2015



674 Notons que les départs autonomes enregistrés n'ont été comptabilisés qu'à partir de mai 2013.

2. ÉVOLUTIONS RÉCENTES

2.1. | Au niveau européen

2.1.1. | Les actions de la Commission européenne en matière de retour

La Commission européenne a adopté en 2015 différentes mesures en matière de retour de migrants en séjour irrégulier. Tout d'abord, elle a publié en septembre 2015 une communication intitulée « Plan d'action de l'UE en matière de retour »[675]. Ce plan d'action fait suite à l'adoption d'un Agenda européen en matière de migration[676] et vise à renforcer l'efficacité du système européen de retour. Il part en effet du postulat que l'un des incitants à la migration irrégulière est le fait que le système de retour n'est pas suffisamment efficace (en 2014, moins de 40% des personnes en séjour irrégulier ayant reçu une décision d'éloignement ont effectivement quitté l'UE). Le Plan d'action présente une série de mesures (immédiates et à moyens termes) qui seront adoptées pour renforcer l'ensemble du système de l'UE en matière de retour. Celles-ci visent notamment à exiger l'application stricte de la directive retour (et des règles européennes) par les États membres (si nécessaire par le biais de procédures d'infraction), à renforcer le rôle de Frontex dans les procédures de retour (et ses moyens financiers) et à intensifier la coopération avec les pays tiers (d'origine ou de transit) dans le domaine de la réadmission.

Dans cette même optique, la Commission européenne a ensuite publié en octobre 2015 une recommandation instituant un « Manuel sur le retour »[677]. Ce guide pratique commun est un outil que les autorités compétentes des États membres devraient utiliser lorsqu'elles mettent en œuvre des tâches liées au retour.

Enfin, la Commission européenne a décidé en décembre 2015 de créer un « Corps européen de gardes-frontières et de garde-côtes »[678]. Ce corps sera composé d'une Agence européenne de garde des frontières (l'actuelle agence Frontex dotée de missions élargies) et des autorités responsables de la gestion des frontières dans les États membres. Il sera déployé aux frontières extérieures de l'Europe en vue d'en assurer une « gestion rigoureuse et partagée ». L'un de ses missions portera sur le retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier. Pour ce faire, un « bureau européen des retours » sera créé au sein de la nouvelle Agence pour permettre le déploiement d'équipes d'intervention européennes composées d'escortes, d'observateurs et de spécialistes en matière de retour. Le projet prévoit également la création d'un document de voyage européen standard afin de faciliter le rapatriement vers les pays tiers.

2.1.2. | Jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne sur le retour

Depuis le début de l'année 2015, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) s'est penchée à quatre reprises sur la directive retour.

Dans un premier arrêt *Zaizoune*[679], elle a jugé qu'une législation nationale qui sanctionne le séjour irrégulier soit par une amende, soit par un éloignement est contraire au droit européen. La sanction pécuniaire va, selon elle, à l'encontre de l'objectif poursuivi par la directive, qui est d'assurer le retour effectif des étrangers en séjour irrégulier[680].

Dans son arrêt *Celaj*[681], la Cour considère qu'il n'est, par contre, pas contraire à la directive d'imposer une peine d'emprisonnement à un ressortissant de pays tiers à qui la procédure de retour a été appliquée et qui revient sur le territoire d'un État membre en violation d'une interdiction d'entrée[682]. Il ressort donc, sur base de sa jurisprudence

675 COM(2015) 453 final, COMMISSION EUROPEENNE, *Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, Plan d'action de l'UE en matière de retour*, 9 septembre 2015.

676 COM(2015) 240 final, COMMISSION EUROPEENNE, *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Conseil économique et social européen et au Comité des régions, Un agenda européen en matière de migration*, 13 mai 2015. À ce sujet, voir également : Focus, *Europe en crise (d'asile)*.

677 COM(2015) 6250, COMMISSION EUROPEENNE, *Recommandation de la Commission établissant un « manuel sur le retour » commun devant être utilisé par les autorités compétentes des États membres lorsqu'elles exécutent des tâches liées au retour*, 1er octobre 2015.

678 Commission européenne, *Un corps européen de gardes-frontières et de garde-côtes pour protéger les frontières extérieures de l'Europe*, Communiqué de presse, 15 décembre 2015.

679 CJUE, *Subdelegación del Gobierno en Gipuzkoa – Extranjeria contre Samir Zaizoune*, 23 avril 2015, C-38/14.

680 La question de l'infliction d'une amende et la conformité de cette sanction à la directive retour a déjà été examinée par la CJUE dans d'autres arrêts. Pour plus d'informations, voir : *Rapport annuel Migration 2013*, chap. IV, B.1.2.

681 CJUE, *Skerdjan Celaj*, 1er octobre 2015, C-290/14.

682 La Cour s'écarte ainsi des conclusions de l'avocat général, voir : Conclusions de l'avocat Général, dans l'Affaire *Skerdjan Celaj*, C-290/14, 28 avril 2015.

antérieure[683], qu'une peine d'emprisonnement pour séjour irrégulier :

- ne peut pas être infligée avant l'adoption ou l'exécution de la procédure de retour ;
- peut être infligée après application de la procédure de retour quand l'étranger demeure irrégulièrement sur le territoire ;
- peut s'appliquer à l'étranger qui, après être retourné dans son pays d'origine, revient sur le territoire en violation d'une interdiction d'entrée.

Le droit belge n'est pas conforme à cette jurisprudence car il contient une disposition[684] qui permet d'appliquer des sanctions pénales d'emprisonnement au ressortissant de pays tiers en séjour irrégulier, indépendamment du fait qu'il ait- ou non- déjà fait l'objet d'une procédure de retour.

Dans un troisième arrêt, *Z.Zh*[685], la Cour s'est penchée sur l'interprétation qu'il faut donner à la notion de « danger pour l'ordre public ». Le fait qu'un étranger fasse l'objet d'une suspicion ou soit condamné pour un fait qualifié de délit ou de crime est, selon elle, un élément pour apprécier la dangerosité pour l'ordre public mais ne peut suffire. Les autorités doivent vérifier au cas par cas si le comportement personnel de l'étranger représente une menace réelle, actuelle et suffisamment grave, affectant un intérêt fondamental de la société. À cette fin, tout élément doit être pris en compte, notamment la nature et la gravité de l'acte, le temps écoulé depuis sa commission, le fait que l'étranger s'apprêtait à quitter le territoire ou la fiabilité du soupçon de délit ou de crime. Invoquer la notion d'ordre public (qui permet notamment de réduire le délai de retour volontaire), ne peut donc pas se faire de manière automatique, mais doit être apprécié individuellement au regard des droits fondamentaux de l'étranger concerné.

Dans son arrêt *JN*[686], la Cour se penche enfin sur une disposition de la directive accueil[687] qui autorise la détention d'un demandeur d'asile, notamment « lorsque la protection de la sécurité nationale ou de l'ordre public l'exige ». Elle estime celle-ci conforme à l'article 6 de la Charte de l'Union européenne qui garantit à toute personne le droit à la liberté et à la sûreté[688]. Elle précise également que la notion « d'ordre public » doit être interprétée de la même manière que dans la directive retour (*voir* arrêt *Z.Zh* ci-dessus). Elle a, en outre, jugé que lorsqu'une procédure de retour est interrompue en raison d'une demande de protection internationale, la procédure de retour doit être reprise au même stade dès le rejet en première instance de la demande de protection. S'il en allait autrement, cela irait contre l'objectif de la directive retour d'assurer le retour des ressortissants de pays tiers dans les meilleurs délais.

2.2. | Au niveau belge

2.2.1. | Évolutions en matière de retour

Opération médusa

Le 22 septembre 2015, un plan d'action intitulé « Medusa » a été mis en place à l'initiative du Ministre de l'Intérieur, en collaboration avec le secrétaire d'État à l'Asile et la Migration. Cette initiative a pour objectif de mettre en lumière la migration de transit en Belgique par la mise en place de contrôles de police spécifiques et ciblés. Les opérations de contrôle sont réalisées aux abords des autoroutes, des trains internationaux, des ports, des aéroports. Du 22 septembre au 29 novembre 2015, ce sont près de 950 migrants en séjour irrégulier qui ont été interceptés dont la plupart lors de contrôle dans les chemins de fer (418) et dans des véhicules (385). Ils étaient pour la plupart Syriens (360), Irakiens (177), Afghans (130) et Iraniens (56)[689].

Suite au démantèlement d'une partie de la jungle de Calais en février 2016, des contrôles de police systématiques ont été mis en place à la frontière franco-belge également dans le cadre de l'action Medusa. Ces contrôles ont été réalisés en application d'une dérogation temporaire prévue dans le Code frontières Schengen[690].

683 CJUE, *Hassen El Dridi*, 28 avril 2011, C-61/11 et *Alexandre Achughbabian c. Préfet du Val-de-Marne*, 6 décembre 2011, C-329/11 analysés dans : *Rapport annuel Migration 2011*, chap. 6.

684 Art. 75, al. 1 de la loi sur les étrangers.

685 CJUE, *Z.Zh. c. Staatssecretaris voor Veiligheid en Justitie et Staatssecretaris voor Veiligheid en Justitie c. I.O.*, 11 juin 2015, C-544/13.

686 CJUE, *J.N. c. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, 15 février 2016, C-601/15.

687 Art. 8 § 3 de la directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale.

688 La Cour se penche également sur la conformité avec l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (Cour eur. D.H). Celle-ci a en effet récemment précisé la portée de l'article 5 CEDH en ce qui concerne la détention des demandeurs d'asile. Voir ci-dessous.

689 Ch. repr., *Compte rendu analytique, Commission de l'intérieur, des affaires générales et de la fonction publique*, CRIV 54 COM 290, 9 décembre 2015, p. 72.

690 Art. 23 et 24 du Règlement (CE) n°562/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (Code frontières Schengen).

Les décisions de retour et l'interdiction d'entrée : évolution de la jurisprudence

Le Conseil d'État (CE) s'est penché à plusieurs reprises sur le droit d'être entendu[691]. Il considère que l'administration a une obligation positive de permettre à l'étranger de s'exprimer sur les éléments qui pourraient s'opposer à ce qu'une décision d'éloignement soit prise à son encontre[692]. Il estime que ce principe s'étend également à l'adoption d'une interdiction d'entrée. Celle-ci dispose en effet d'une portée juridique propre même s'il s'agit d'une mesure accessoire à un ordre de quitter le territoire (OQT)[693].

Le CE s'est également penché sur la délivrance des OQT en cas de refus d'octroi d'une protection internationale[694]. Il a estimé que les autorités administratives doivent veiller à ce que les droits fondamentaux de l'étranger soient respectés avant d'adopter un OQT, et pas seulement au moment de son exécution[695]. Les autorités ne sont donc pas obligées de délivrer une telle décision, même à l'issue de cette procédure de protection internationale. Lorsqu'un étranger a sollicité une autorisation de séjour, les autorités administratives doivent également se pencher sur cette requête avant de pouvoir adopter un OQT.

Enfin, la question du caractère effectif du recours à l'encontre de l'OQT se pose, notamment au regard de l'arrêt *V.M.*[696] rendu en 2015 par la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après : Cour eur D.H)[697]. Il s'agit d'une problématique qui n'est pas neuve et qui a déjà entraîné plusieurs condamnations de la Belgique[698]. Une nouvelle modification de la procédure en extrême urgence au Conseil du contentieux des étrangers (CCE) a été introduite en 2014[699]. En juin 2015, la Cour constitutionnelle a rejeté un recours introduit contre la loi de 2014 concernant la procédure en extrême urgence devant le CCE[700]. Elle estime que dans le cas qui lui est soumis, lors de la délivrance de l'OQT, l'OE « ne doit pas apprécier si l'exécution de l'ordre de quitter le territoire respecte les articles 3 et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme ». Elle semble considérer que ce contrôle ne doit être effectué qu'au moment de l'exécution effective de l'OQT. À ce stade-là, elle juge que l'assouplissement par la loi de la notion de préjudice grave et difficilement réparable, lorsqu'il est question des articles 3 et 8 de la CEDH, répond suffisamment aux critiques formulées dans le recours.

Néanmoins, les changements apportés par la loi de 2014 ne répondent pas suffisamment, selon Myria, aux exigences de la Cour eur. D.H. En effet, ces modifications récentes ne règlent notamment pas le problème fondamental: garantir à l'étranger, qui invoque de manière urgente un risque de mauvais traitements ou de violation de ses droits fondamentaux en cas de retour, qu'il ne sera pas expulsé avant qu'un juge ait pu examiner sérieusement ses arguments contre la décision d'éloignement. La procédure de suspension en extrême urgence, qui requiert que l'exécution de l'éloignement soit « imminente », n'est en pratique possible que si l'étranger est détenu, même si la loi n'exclut pas de l'activer dans d'autres hypothèses. À défaut de pouvoir démontrer la raison pour laquelle « la suspension de l'exécution de cet OQT, selon la procédure de suspension ordinaire, interviendra trop tard et ne sera pas effective »[701], la procédure en extrême urgence sera rejetée. Par exemple, le CCE a considéré qu'il n'y avait pas d'extrême urgence pour une famille placée dans un centre ouvert de retour, d'où elle pouvait être transférée vers une unité fermée[702] ou pour un étranger malade privé d'aide sociale suite au retrait de séjour et menacé d'expulsion de son logement[703].

Par conséquent, pour les étrangers qui ne sont pas détenus au moment où ils reçoivent un OQT, la procédure est toujours celle qui avait déjà été condamnée par la Cour eur. D.H. pour sa complexité extrême[704]. Pour

691 Sur cette question voir aussi : *La migration en chiffres et en droits 2015, chap. 10, Focus : Le droit d'être entendu*. Dans ce focus, Myria recommande qu'au moment de prendre un ordre de quitter le territoire ou une interdiction d'entrée, l'OE donne encore l'occasion au migrant d'exposer sa situation (vie de famille, intérêt supérieur de l'enfant, santé…). De manière générale, Myria recommande que les autorités garantissent le droit d'être entendu à chaque étranger qui a reçu un ordre de quitter le territoire, mais qui n'a encore introduit aucune procédure ou qui dispose de nouveaux éléments depuis la fin d'une procédure d'asile ou de séjour.

692 CE, 19 février 2015, n° 230.257.

693 CE, 15 décembre 2015, n° 233.257.

694 CE, 4 juin 2015, n° 231.443.

695 Dans le même sens en ce qui concerne la délivrance d'un OQT pour les étrangers en séjour irrégulier, Voir: CE, 19 février 2015, n° 230.251. ; CE, 26 juin 2015, n° 231.762.

696 Cour eur. D.H., *V.M. et autres c. Belgique*, 7 juillet 2015.

697 Pour plus d'informations sur cet arrêt, voir : Chap. 3. Protection internationale et apatridie.

698 Voir notamment : Cour eur. D.H., Čonka c. Belgique, 5 février 2002 ; *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, 31 janvier 2011 ; *Yoh-Ekale Mwanje c. Belgique*, 20 décembre 2011 ; *Singh et autres c. Belgique*, 2 octobre 2012 ; *S.J. c. Belgique*, 27 février 2014. Pour une synthèse de certains arrêts, voir S. DATOUSSAID, H. GRIBOMONT, S. SAROLEA, *La réception du droit européen de l'asile en droit belge : la directive procédure*, Louvain-la-Neuve, décembre 2014, pp. 128-141.

699 Loi du 10 avril 2014 portant des dispositions diverses concernant la procédure devant le CCE et devant le CE. Pour plus de détails concernant cette loi, voir : *La migration en chiffres et en droits 2015*, chap. 10, 2.2.

700 CC, 11 juin 2015, n° 89/2015.

701 CCE, 25 mai 2015, n° 146 105.

702 CCE, 9 décembre 2014, n° 134 835 : Le CCE considère que la possibilité d'introduire des mesures provisoires en extrême urgence après un éventuel transfert en unité fermée suffit pour respecter le droit au recours effectif, affirmation pourtant rejetée par la Cour. eur. D.H. dix mois plus tôt (la Cour. eur. D.H., S.J. c. Belgique, 27 février 2014, §§100-104).

703 CCE, 25 mai 2015, n° 146 105.

704 Cour eur. D.H., *S.J. c. Belgique*, 27 février 2014, n° 70055/10, §§100-104 ; *V.M. et autres c. Belgique*, 7 juillet 2015, n° 60125/11, § 216.

mettre en œuvre la jurisprudence de la Cour eur. D.H., Myria recommande de revoir la procédure de recours à l'encontre des décisions d'éloignement pour prévoir un recours de plein contentieux et accorder un effet suspensif automatique à la suspension ordinaire si la décision d'éloignement risque de porter atteinte aux droits fondamentaux de l'étranger, en particulier celui de ne pas être soumis à la torture ou à un traitement inhumain ou dégradant.

Le trajet de retour

Le trajet de retour a, en 2015, fait l'objet de quelques adaptations. Cet accompagnement individuel au retour, mis en place en 2012, vise à informer les demandeurs d'asile au cours de leur procédure sur le retour volontaire et à les accompagner dans l'organisation de leur retour en cas de rejet de leur demande d'asile. Cet accompagnement est réalisé d'abord dans la structure d'accueil, puis, en cas de rejet de la demande d'asile, dans une place de retour pendant la durée du délai de l'OQT. Si la personne ne collabore pas à son retour volontaire, un retour forcé est organisé[705].

En octobre 2015, Fedasil a rédigé de nouvelles instructions visant à préciser les modalités pratiques de l'accompagnement au retour[706]. Les nouveautés concernent essentiellement : des modifications de la procédure d'accompagnement et de suivi, de nouvelles conditions pour l'exemption d'un transfert (contre-indications médicales, femmes enceintes) et un nouveau public cible (notamment dans certains cas les familles en séjour irrégulier avec des enfants mineurs, voir ci-dessous).

En 2014, 4.364 personnes se sont vues désigner une place ouverte de retour parmi lesquelles 692 (16%) s'y sont effectivement rendues. Au final, 85 (12%) d'entre elles sont retournées volontairement, 381 (55%) d'entre elles ont quitté de leur propre gré la place ouverte de retour, 160 (23%) ont été transférées vers une autre structure d'accueil et 52 (8%) ont reçu une convocation de la police en vue de l'organisation de leur éloignement forcé. Pour la même année, 460 personnes se sont également vues désigner une place de retour après avoir introduit une demande de retour volontaire depuis un guichet de retour. Près de 427 (93%) d'entre elles s'y sont effectivement rendues. Parmi ces personnes, 336 (79%) sont retournées volontairement et 72 (17%) ont quitté la place de retour à leur initiative.

Entre janvier et juin 2015, ce sont au total 1.490 personnes qui ont reçu une désignation pour une place ouverte de retour, dont 157 depuis un guichet de retour. Parmi ces dernières, 136 (87%) s'y sont rendues et 97 (71%) sont ensuite retournées volontairement. Pour le reste, sur les 1333 personnes, 178 (13%) sont se sont présentées dans la place de retour désignée, parmi lesquelles 109 (61%) l'ont quittée de leur propre gré, 50 (28%) ont été transférées vers une autre structure et 11 (6%) sont retournées volontairement[707].

L'accueil des familles avec enfants mineurs en séjour irrégulier

Les familles en séjour irrégulier avec des enfants mineurs qui bénéficient de l'accueil[708] sont depuis l'été 2015 hébergées en maison de retour (sous le régime de l'accueil et non de la détention). Lorsqu'il n'y a pas de place en maison de retour, ces familles sont – selon les nouvelles instructions de Fedasil (voir ci-dessus)- hébergées en place ouverte de retour. Ces modifications font suite à la fermeture en juin 2015 du centre ouvert de retour de Holsbeek qui accueillait ce public depuis 2013. Selon le secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, cette fermeture a été motivée d'une part, par le faible taux d'occupation des mois précédant sa fermeture (une trentaine de personnes en moyenne par jour pour une capacité totale de 100 places, passant de 561 personnes en 2013 à 23 familles pour les six premiers mois de 2015) et d'autre part, par la volonté politique d'affecter des ressources supplémentaires dans le renforcement du personnel et dans la capacité des centres fermés[709], qui constituent une priorité stratégique.

Le CE s'est prononcé en avril 2015[710] sur la convention conclue entre l'OE et Fedasil relative à l'accueil des familles en séjour illégal au centre ouvert de retour de Holsbeek[711]. Dans son arrêt, le CE ne remet pas en cause ni le fait que

705 À ce sujet, voir : *Rapport annuel Migration 2012, 2.1. Le trajet de retour,* pp. 154-155.

706 Fedasil, *Instructie betreffende het terugkeertraject en de toewijzing aan een open terugkeerplaats*, 20 octobre 2015 (entrée en vigueur le 9 novembre 2015). Ces instructions annulent et remplacent toutes les instructions précédentes relatives au trajet de retour.

707 Informations reçues par mail de Fedasil, le 28 avril 2016. Au moment de la rédaction de ce rapport, les chiffres de juillet à décembre 2015 n'étaient pas encore disponibles.

708 Sur base de l'arrêté royal du 24 juin 2004 visant à fixer les conditions et modalités pour l'octroi d'une aide matérielle à un étranger mineur qui séjourne avec ses parents illégalement dans le Royaume. Pour rappel, cette demande d'aide matérielle doit être introduite par le mineur (ou l'un de ses parents) auprès du CPAS de son lieu de résidence. C'est le CPAS qui vérifie si les conditions d'octroi de l'aide matérielle sont remplies. Si elles le sont, il informe la famille qu'elle peut obtenir une aide matérielle dans un centre d'accueil. C'est alors Fedasil qui se charge de la désignation de la place d'accueil.

709 Ch. repr., *Compte rendu intégral, Commission de l'intérieur, des affaires générales et de la fonction publique,* CRIV 54 COM 195, 17 juin 2015.

710 CE, 23 avril 2015, n° 230.947.

711 *Overeenkomst tussen Fedasil en de Dienst Vreemdelingenzaken betreffende de materiële hulp aan de minderjarige vreemdeling die met zijn ouders illegaal in het Rijk verblijft en die opgevangen wordt overeenkomstig het KB van 24 juni 2004, 29 mars 2013* (non publié). À ce sujet, voir également : *Rapport annuel Migration 2013*, pp. 189-190.

les familles en séjour irrégulier à qui l'aide matérielle est octroyée soient hébergées en centre ouvert de retour, ni le fait qu'elles soient soumises à un retour forcé en cas de non collaboration à leur retour volontaire et si aucun titre de séjour ne peut leur être délivré. Il annule néanmoins la disposition de la convention qui limite cet accueil à la durée de l'OQT (30 jours).

L'accueil des familles tant dans les maisons de retour (sous le régime de l'accueil) que dans les places de retour ne peut ni être limité au délai d'exécution de l'OQT, ni être soumis à d'autres conditions (par exemple la signature d'une déclaration de retour volontaire). La jurisprudence des cours et tribunaux du travail sur le centre de Holsbeek reste également valable : chaque décision de désignation d'une place d'accueil par Fedasil doit prendre en compte les besoins spécifiques de la famille (la continuité du droit à l'enseignement, les besoins médicaux, ...)[712].

L'usage des maisons de retour comme infrastructure d'accueil pose question notamment par rapport à l'accompagnement qui y est donné aux familles. Celui-ci est en effet fourni par les coaches de l'OE qui sont normalement en charge du suivi des familles en détention.

Entre juillet et décembre 2015, ce sont au total 21 familles (83 personnes, dont 49 mineurs) en séjour irrégulier avec enfants mineurs qui ont bénéficié de l'accueil au sein d'une maison de retour[713].

Les places Dublin

Depuis octobre 2015[714], un nouveau concept de places d'accueil destinées à préparer le retour a été créé par une instruction de Fedasil: les « **places Dublin** »[715]. Celles-ci fonctionnent de manière assez similaire aux places de retour mais sont destinées aux demandeurs d'asile qui font l'objet d'un OQT dans le cadre d'une procédure Dublin (Annexe 26 quater), à l'exception des mineurs étrangers non accompagnés (MENA). Désormais, les personnes qui bénéficient de l'accueil et qui reçoivent une telle décision se voient désigner une place Dublin dans un centre d'accueil particulier en vue de préparer leur transfert vers l'État membre responsable du traitement de leur demande d'asile. La personne est tenue de s'y rendre dans les cinq jours, sans quoi elle perd son droit à l'accueil (attribution d'un « code 207 non-show »). Une dérogation peut être demandée uniquement en cas de contre-indication médicale (dûment motivée), d'une grossesse ou d'une naissance récente (à partir de deux mois avant et jusqu'à deux mois après l'accouchement).

L'accompagnement social durant cet accueil est limité à la présentation à la personne par l'assistant social de deux options : soit se rendre dans l'État membre en question par ses propres moyens endéans le délai de l'OQT, soit être soutenue dans l'organisation de son transfert par un agent de liaison de l'OE. Si aucune de ces deux options n'est suivie par la personne, le transfert est mis en œuvre de manière forcée par l'OE. Celui-ci peut alors « à tout moment décider d'une intervention en vue de l'éloignement du résident »[716]. Si entretemps et suite à l'introduction d'un recours, l'OQT est annulé par le CCE, les instructions prévoient que la personne peut continuer à bénéficier de l'accueil, soit dans le même centre, soit dans une autre structure.

La création de ces places vise à mettre la pratique en conformité avec la jurisprudence de la CJUE[717] sur l'obligation de donner un accueil aux personnes jusqu'à leur transfert effectif vers l'État membre responsable.

Ces instructions posent questions à deux niveaux au moins.

Premièrement, le transfert des personnes a lieu dès la réception de l'OQT indistinctement du fait qu'elles introduisent ou non un recours (contrairement au trajet de retour des demandeurs d'asile déboutés). Ceci est lié au fait que le recours contre une telle décision n'est -toujours- pas suspensif (contrairement à ce que prescrit l'article 27 du règlement Dublin III). Il en résulte donc dans les faits que les personnes sont déjà en procédure de transfert (éventuellement même de manière forcée) avant même que le CCE ne se prononce sur la demande de suspension ou d'annulation de cette décision. Un tel recours ne sera suspensif que si l'exécution du transfert est imminente, c'est à dire en pratique, que si la personne introduit un recours au CCE en extrême urgence une fois qu'elle est en détention. Myria a déjà pointé l'ineffectivité de ce recours à plusieurs reprises[718].

Deuxièmement, il est assez préoccupant que l'OE puisse à tout moment et sans avertissement préalable du

712 Voir également : *La migration en chiffres et en droits 2015, p. 162.*
713 Informations reçues par mail de l'OE le 27 mai 2016.
714 Au moment de la rédaction de ce rapport, Fedasil ne disposait pas des chiffres concernant les place Dublin pour l'année 2015.
715 Fedasil, *Instruction relative à la modification du lieu d'inscription des demandeurs d'asile ayant une décision de refus de séjour dans le cadre d'une reprise Dublin,* 20 octobre 2015.
716 Fedasil, *Instruction relative à la modification du lieu d'inscription des demandeurs d'asile ayant une décision de refus de séjour dans le cadre d'une reprise Dublin,* 20 octobre 2015, p. 3.
717 CJUE, *Cimade et Gisti, 27 septembre 2012, C-179/11*. À ce sujet, voir aussi : *Rapport annuel Migration 2012,* p. 65.
718 Voir notamment : *La migration en chiffres et en droit 2015*, p. 192.

moment précis intervenir pour exécuter l'éloignement forcé. Ceci risque de placer les personnes dans un état de stress et dans des situations particulièrement traumatisantes, notamment pour des familles avec des enfants mineurs. Dans le cadre du trajet de retour (voir supra), si le demandeur d'asile débouté ne retourne pas volontairement à la fin de son trajet de retour, l'OE peut demander à la police d'envoyer une convocation en vue de l'organisation de l'éloignement forcé. Celle-ci doit être envoyée deux jours avant la fin du délai d'exécution de l'OQT et doit avoir son objet clairement indiqué. Ce n'est que si la personne refuse de quitter la place de retour que l'OE peut donner l'instruction à la police locale d'arrêter la personne dans le centre d'accueil.

Le retour volontaire

Le 1er février 2016, Fedasil a organisé, en collaboration avec l'Organisation internationale pour les Migrations (OIM), un vol charter à destination de Bagdad pour le retour volontaire de 106 personnes vers l'Iraq. Il s'agit d'une première en Belgique mais également au niveau européen.

En 2015, les Irakiens sont les plus nombreux à retourner volontairement, parmi lesquels beaucoup ont interrompu leur demande d'asile.

C'est la hausse importante du nombre de personnes désirant rentrer dans cette région qui a poussé Fedasil à mener cette initiative. En 2015, sur les 4.053 personnes qui sont retournées volontairement via le programme de retour volontaire ou de réintégration, 1.023 personnes sont reparties vers l'Iraq[719]. La majorité des retours vers l'Iraq ont eu lieu entre le mois de septembre et le mois de décembre 2015 (avec plus de 200 retours par mois[720]) et ont concerné principalement des demandeurs d'asile en procédure. Au total, près de 3000 personnes sont retournées volontairement vers l'Iraq depuis 14 pays européens en 2015, dont près d'un tiers donc depuis la Belgique[721].

La présence parmi ces personnes d'un grand nombre de demandeurs d'asile en cours de procédure et ayant décidé de mettre un terme à leur procédure est particulièrement interpellant. Est-ce réellement les conditions d'accueil difficiles, la lenteur de la procédure ou les lettres d'information dissuasives rédigées par le secrétaire d'État à l'Asile et la Migration[722] qui sont à l'origine de ces décisions ? L'OIM est en train de réaliser une étude sur l'analyse des retours vers l'Iraq en 2015, avec une dimension européenne[723]. Néanmoins, à ce jour, aucune étude de fond ne permet encore de véritablement comprendre la raison des départs soudains et en si grand nombre de ce public, au départ à la recherche d'une protection internationale, vers un pays en guerre.

De manière générale, les autorités ont mis en place diverses initiatives dans le cadre d'un plan d'action en vue de promouvoir le retour volontaire. Ces initiatives tentent d'une part de « s'adapter aux besoins du nouveau public actuel - dont la plupart bénéficie en moyenne d'un degré de protection plus élevé que dans le passé »[724] et d'autre part, d'atteindre les personnes en séjour irrégulier qui ne résident pas dans le réseau d'accueil et qui ne sont plus en contact avec les autorités[725]. Parmi les initiatives, on compte notamment la mise en œuvre de projets d'information à destination de certains groupes cibles (personnes originaires des Balkans), des communes, d'organisations de terrain, de tuteurs ainsi que d'ambassades et de consulats ; l'organisation de permanences dans les nouveaux guichets retour à Liège et à Anvers (tous deux ouverts à l'automne 2015) et une collaboration plus accrue avec les administrations locales[726].

Les conditions d'accès au programme de retour volontaire et de réintégration ont récemment été assouplies. On note deux changements importants. Premièrement, les personnes déboutées d'une demande d'asile (ou de toute autre procédure) et qui ont déjà reçu un OQT peuvent dorénavant avoir accès à l'ensemble du programme de retour volontaire (aide au retour et à la réintégration) sans autre condition. Auparavant, l'accès à ce programme était réservé aux personnes qui en faisaient la demande dans les douze mois suivant la notification de leur OQT. Deuxièmement, l'aide à la réintégration prévue pour les groupes vulnérables a été étendue en vue d'y intégrer une aide pour des situations exceptionnelles, spécifique à une situation individuelle (par exemple la situation dans le pays d'origine, une situation familiale particulière, des

719 FEDASIL, Retour volontaire en 2015, disponible sur : www.fedasil.be. En raison d'une approche méthodologique différente entre l'OE et Fedasil, ces chiffres diffèrent quelque peu de ceux présentés dans la partie chiffre de ce chapitre.
720 FEDASIL, *Lettre d'info retour volontaire*, avril 2016.
721 Organisation Internationale pour les Migrations, *IOM Surveys Iraqi Migrants to Europe, communiqué de presse,* 15 mars 2016.
722 À ce sujet voir : Chap. 3 Protection internationale et apatridie.
723 Myria, *Réunion de contact protection internationale*, février 2016.
724 Ch. repr., *Note de politique générale Asile et Migration, Simplification administrative*, 3 novembre 2015, DOC 54 1428/019, p. 17.
725 Ce dernier enjeu est également le sujet du récent rapport de synthèse du REM qui analyse et compare les différentes approches adoptées par les États membres sur cette question : REM, *Dissémination d'informations sur le retour volontaire: comment atteindre les migrants en situation irrégulière qui ne sont pas en contact avec les autorités*, octobre 2015, disponible sur : www.emnbelgium.be.
726 Ch. repr., *Note de politique générale Asile et Migration, Simplification administrative*, 3 novembre 2015, DOC 54 1428/019, p. 17 ; FEDASIL, *Lettre d'info « Retour volontaire »*, janvier 2015 ; FEDASIL, *Lettre d'info « Retour volontaire »*, juin 2015 ; FEDASIL, *Lettre d'info « Retour volontaire »*, décembre 2015.

personnes ayant quitté depuis longtemps leur pays, un projet de réintégration porteur). Fedasil a mis à jour le tableau récapitulatif présentant l'ensemble des conditions d'accès aux différentes formes de soutien au retour volontaire[727].

2.2.2. | Évolutions en matière de détention

Dans sa note de politique générale[728], le secrétaire d'État à l'Asile et la Migration a confirmé son intention d'augmenter la capacité des centres fermés en créant des places additionnelles en 2016 (de 452 à 605 places). Ainsi, une nouvelle aile a été rénovée au centre fermé de Merksplas pour accueillir 75 détenus supplémentaires. Suite à la réouverture d'une aile qui était en travaux, la capacité de ce centre fermé a été étendue à 142 places. Une aile d'une capacité de 40 places a également été ouverte en décembre 2015 au centre de rapatriement 127bis, ce qui a ainsi portée la capacité du centre à 120 places. La note de politique générale ne contient par contre pas de projets relatifs à la mise en place d'alternatives à la détention malgré un contexte international tourné vers le développement de ce type de pratiques.

Alternative à la détention

Plusieurs études et communications publiées en 2015 soulignent les raisons pour lesquelles des alternatives à la détention doivent être envisagées[729] : inefficacité de la politique de détention en vue de réduire les flux de migration irrégulière, coût élevé[730], conséquences dommageables sur la santé, impact négatif sur une intégration future en cas d'obtention d'un séjour et enfin, taux élevé d'effectivité des alternatives, en particulier si elles incluent un accompagnement individualisé et un soutien juridique.

Elles rappellent également que le cadre juridique encourage la mise en place d'alternatives[731]. La directive accueil, qui devait être transposée en droit belge pour juillet 2015, mentionne explicitement que les États doivent prévoir des mesures alternatives à la détention des demandeurs d'asile, telles que « l'obligation de se présenter régulièrement aux autorités, le dépôt d'une garantie financière ou l'obligation de demeurer dans un lieu déterminé »[732]. La directive retour mentionne que la détention doit être considérée comme une mesure de dernier ressort[733] mais n'oblige pas en tant que tel à développer des alternatives. Néanmoins, le Manuel sur le retour, élaboré par la Commission européenne en 2015, précise que cette disposition implique que chaque État membre doit prévoir des alternatives à la détention dans sa législation nationale[734]. Ces alternatives ne peuvent évidemment être imposées à l'étranger en séjour irrégulier que lorsque le délai de départ volontaire est expiré.

La Belgique ne dispose pas actuellement d'alternatives à la détention en centre fermé pour les adultes. Elle pourrait néanmoins s'inspirer des mesures adoptées dans la législation en tant que mesures préventives au risque de fuite[735] (signalement régulier auprès des autorités communales, remise de copie de document d'identité, garanties financières[736]) ; mesures qu'elle n'a par ailleurs pas encore suffisamment mises en œuvre[737]. D'autres mesures alternatives existent à travers le monde, telles que l'élection d'un garant, l'élection d'un domicile, une résidence désignée, la vie dans une communauté ou l'assignation à résidence[738].

727 FEDASIL, *Programme de retour et de réintégration (2015)*, juin 2015 disponible sur : https://5042.fedimbo.belgium.be /sites/5042.fedimbo.belgium.be/files/explorer/Programme_de_retour_et_de_reintegration_tableau_2015.pdf.

728 Ch. repr., Note de politique générale, Asile et Migration, 3 novembre 2015, DOC 54 1428/019.

729 International Detention Coalition, *There are alternatives,* Australia, IDC, 2015, pp. 1-6 ; Réseau Odysseus, *Alternatives to immigration and asylum detention in the EU*, janvier 2015, pp. 21-27

730 Pour avoir une idée du coût de la détention, on peut se référer au montant forfaitaire fixé à l'art. 17/7, § 2 de l'A.R. du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, et dont la valeur indexée pour 2016 équivaut à 188 EUR par personne par jour (Avis de l'Office des étrangers du 1er février 2016, *M.B.*, 05 février 2016).

731 FRA, Alternatives to detention for asylum seekers and people in return procedures, octobre 2015. Voir aussi : Cour eur. D.H., *Yoh-Ekale Mwanje c. Belgique*, 20 décembre 2011, n° 10486/10, §§ 124-125; *Mubilanzila Mayeka et Kaniki Mitunga v. Belgium*, 12 octobre 2006, n° 13178/03, § 83; *Mikolenko c. Estonie*, 8 octobre 2009, n° 10664/05, § 67.

732 Art. 8 de la directive accueil. Voir *infra* sur la question de la détention des demandeurs d'asile.

733 Art. 15 de la directive retour.

734 Manuel sur le retour, p. 88. Pour plus d'informations sur le Manuel voir : *2.2.1 Les action de la Commission européenne en matière de retour* dans ce chapitre.

735 Il s'agit de mesures qui sont appliquées pendant le délai de départ volontaire, et donc durant une période qui précède la détention ou ses alternatives, et qui visent à prévenir le risque de fuite.

736 Le Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants des Nations Unies a indiqué qu'une telle mesure pouvait potentiellement conduire à des discriminations. Voir : A/HRC/20/24, 2 avril 2012, §59. Néanmoins, International Detention Coalition rapporte que dans certains pays des ONG ont mis en place des fonds accessibles aux personnes qui ne disposeraient pas de moyens suffisant pour bénéficier de cette alternative à la détention. International Detention Coalition, *There are alternatives,* Australia, IDC, 2015, p. 71.

737 Pour plus d'informations sur ces mesures, voir : Centre fédéral Migration, *Un nouveau cadre pour la politique de retour en Belgique,* juin 2014.

738 Pour une analyse sur la situation dans les pays de l'Union européenne, voir : Réseau européen des Migrations, « The use of detention and alternatives to detention in the context of immigration policies », Synthesis Report for the EMN Focussed Study 2014, novembre 2014, pp. 34-37. Voir aussi : UNHCR, *Alternatives à la détention, EC/66/SC/CRP.12,* 3 juin 2015.

Un système d'alternatives a par contre été mis en place pour les familles avec enfants mineurs.

Celles en séjour irrégulier, et qui sont en mesure de subvenir à leurs besoins, peuvent **résider à domicile** comme alternative à leur détention en se soumettant à certaines conditions et moyennant sanctions en cas de leur non-respect[739].

Le Conseil d'État s'est prononcé en avril 2016[740] sur l'arrêté royal[741] qui détermine le contenu de la convention entre l'OE et la famille que cette dernière doit signer pour pouvoir résider à domicile en tant qu'alternative à sa détention (et les sanctions applicables en cas de non-respect des dispositions de la convention). Pour rappel, les sanctions prévues étaient les suivantes[742]:

1. le maintien de la famille en maison de retour ;
2. la détention d'un membre adulte de la famille en centre fermé ;
3. la détention de toute la famille en centre fermé.

Dans son arrêt, le Conseil d'État clarifie le fait que les « sanctions » en question sont des mesures de police administratives et non des sanctions administratives. Elles n'ont « ni pour objet, ni pour but de 'punir' les familles ». Un recours contre ces mesures de police peut être porté devant les juridictions de l'ordre judiciaire. Le Conseil d'État annule par ailleurs deux des trois « sanctions » prévues. Il s'agit d'une part, de celle qui prévoit la détention d'un membre adulte de la famille en centre fermé. Il considère en effet qu'« une telle mesure apparait comme une ingérence disproportionnée dans l'exercice du droit à la vie familiale » et qu'elle « parait disproportionnée par rapport au but poursuivi ». D'autre part, il annule également la sanction qui consiste à détenir toute la famille en centre fermé dans la mesure où l'arrêté royal attaqué ne formule pas l'exigence que le centre fermé soit adapté aux besoins de la famille (qui est pourtant une obligation légale). Il clarifie enfin le fait que le terme de « famille » peut s'entendre au sens large (et n'est pas limité aux seuls pères et mères).

Suite à l'adoption de cet arrêté royal, Myria avait exprimé ses préoccupations par rapport à ces sanctions, notamment sur la question de la séparation de la famille (et la prise en compte de l'intérêt supérieur de l'enfant) et sur le manque de gradation entre les sanctions et d'avertissement préalable[743].

La mise en place de ce système d'alternative à la détention des familles souffre d'un manque budgétaire qui ne permet l'engagement d'aucun membre de personnel supplémentaire. Sa mise en œuvre est donc menée actuellement à une échelle réduite. Une évaluation, qui n'a pas été rendue publique, a été réalisée par l'Office des étrangers en avril 2015[744].

En 2015 et dans ce cadre, 230 familles ont été convoquées pour un entretien avec l'OE, parmi lesquelles 67 ont signé une convention en vue de leur accompagnement. Parmi celles-ci:

- 4 familles ont signé pour un retour volontaire (pendant leur accompagnement à domicile) ;
- 11 familles ont été transférées ;
- 1 famille a été éloignée ;
- 8 familles ont disparu de leur logement ;
- 2 familles ont été libérées[745].

Les familles qui sont détenues à la frontière, après s'être vues refuser l'accès au territoire, et les familles en séjour irrégulier qui font l'objet d'un éloignement forcé sont hébergées en **maisons de retour**[746]. En 2015, 161 familles y ont été hébergées à titre d'alternative à la détention. Ceci représente au total 580 personnes dont 328 enfants mineurs. Parmi celles-ci :

- 78 familles étaient des familles refoulées à la frontière, dont 36 étaient en procédure d'asile ;
- 11 étaient en attente d'un transfert Dublin ;
- 31 ont été détenues suite à une procédure Sefor ;
- 10 familles avaient introduit une demande d'asile multiple ;
- 8 bénéficiaient précédemment de l'accueil en maisons de retour (voir ci-dessus) ;
- 2 ont été transférées depuis une place ouverte de retour,
- 6 ont été transférées d'un centre d'accueil;
- 4 ont été arrêtées lors d'un contrôle de police.
- 11 familles ont été transférées après avoir résidé à domicile comme alternative à leur détention (voir ci-dessus).

739 Pour plus d'informations voir : *La migration en chiffres et en droits 2015*, pp. 162-163.
740 CE, n° 234.577 du 28 avril 2016.
741 A.R. du 17 septembre 2014 déterminant le contenu de la convention et les sanctions pouvant être prises en exécution de l'article 74/9, § 3, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.
742 Art. 3, 1° -3° de l'AR du 17 septembre 2014.
743 *La migration en chiffres et en droits 2015,* p. 164.
744 Ch. repr., *Question et réponse écrite n°94*, 19 mars 2015, DOC 2014201502218.
745 Informations reçues par mail de l'OE le 27 mai 2016.
746 En outre, un nouveau public séjourne désormais dans les maisons de retour : les familles avec enfants mineurs en séjour irrégulier à qui une aide matérielle est octroyée. Voir plus haut dans ce chap. *: L'accueil des familles avec enfants mineurs en séjour irrégulier.*

Sur les 149 familles qui ont quitté les maisons de retour en 2015 :

- 21 familles ont obtenu un séjour en tant que réfugié ou bénéficiaire de la protection subsidiaire ;
- 3 familles sont retournées volontairement ;
- 9 familles ont été rapatriées, dont 4 avec escorte et 2 sur un special flights ;
- 27 familles ont été refoulées ;
- 2 familles ont fait l'objet d'un transfert Dublin ;
- 29 familles ont été libérées ;
- 58 familles ont disparu[747].

La mise en place des maisons de retour comme alternatives à la détention pour les familles avec enfants mineurs constitue une pratique positive[748]. Myria a néanmoins déjà souligné un certain nombre de points problématiques dans la mise en œuvre de ce projet (manque de matériel pour les enfants, accès limité à l'enseignement, séparation des familles, accompagnement social limité,...)[749]. Ces éléments ressortent également de l'étude réalisée en 2015 par la plateforme mineur en exil sur la détention des mineurs en famille en Belgique[750]. Elle met aussi en exergue des problèmes liés à la transparence (absence de publication des chiffres annuels ou des rapports d'évaluation) ou le monitoring. Elle conclut que même si ces manquements ont des effets négatifs sur la situation de mineurs, cette alternative demeure indispensable à la Belgique pour « mener une politique migratoire humaine, qui respecte les obligations internationales ».

Détention de certains groupes spécifiques

La détention de familles avec enfants mineurs en centre fermé

La loi belge permet la détention des mineurs en famille en centres fermés, pour une durée aussi courte que possible à la condition que ces derniers soient adaptés à leurs besoins[751], notion qui n'a pas été davantage définie. La Belgique a déjà été condamnée par la Cour eur. D.H. à plusieurs reprises pour la détention de mineurs en centre fermé[752], qui ont été jugés non adaptés.

Actuellement, des familles avec enfants sont parfois encore détenues pour une brève durée[753] en centre fermé soit à leur arrivée à la frontière aéroportuaire - en vue d'un refoulement, ou avant un transfert en maison de retour, ou avant leur éloignement forcé[754]. Ainsi, ce sont, en 2015, 25 familles dont 34 mineurs qui ont été détenues uniquement au Centre Caricole avant leur refoulement et 54 familles dont 86 mineurs qui ont été détenues au centre Caricole ainsi que dans une maison de retour.

Le projet de construction de nouvelles unités familiales au sein du centre fermé 127bis a pour ambition de créer une structure adaptée en vue d'y détenir des familles avec enfants mineurs. Myria a déjà exprimé ses préoccupations par rapport à ce projet, particulièrement interpellant[755].

Au moment de la rédaction de ce rapport, il n'est pas possible de savoir à quel moment ces unités familiales seront opérationnelles. En novembre 2015, une nouvelle demande de permis d'urbanisme a été introduite, après un accord avec l'exploitant de l'aéroport[756]. L'objectif déclaré est d'utiliser ces unités en dernier ressort. Les familles auraient dans un premier temps la possibilité de partir volontairement, elles seraient ensuite placées en maison de retour et puis seulement, à titre de sanction, dans ces unités familiales au sein du centre fermé 127bis, en vue de leur éloignement forcé. Des éducateurs, enseignants et coaches seraient présents[757]. Myria restera attentif au développement de ce projet et aux garanties mises en places pour veiller au respect des droits de l'enfant.

Pour rappel, en ratifiant la Convention internationale relative aux droits de l'enfant (CIDE), la Belgique s'est engagée à faire de l'intérêt supérieur de l'enfant une considération primordiale dans toutes les décisions le concernant[758], principe qui a d'ailleurs été intégré dans la Constitution belge[759].

747 Informations reçues de l'OE par mail le 27 mai 2016.
748 Notamment saluée par le Conseil de l'Europe : Conseil de l'Europe, Résolution 2020 (2014) : *Les alternatives au placement en rétention d'enfants migrants*, 3 octobre 2014. Voir aussi : Conseil de l'Europe, *Recommandation 2056 (2014) : Les alternatives au placement en rétention d'enfants migrants*, 3 octobre 2014.
749 *La migration en chiffres et en droits 2015, Ch. 9. Focus : L'intérêt supérieur de l'enfant dans les procédures de retour.*
750 Plateforme mineurs en exil, *Détention des enfants en famille en Belgique : analyse de la théorie et de la pratique,* décembre 2015, disponible sur : www.mineursenexil.be.
751 Art. 74/9 de la loi sur les étrangers.
752 Cour eur. D.H., *Mubilanzila Mayeka et Kaniki Mitunga c. Belgique*, 12 octobre 2006, n° 13178/03 ; Cour eur. D.H., *Muskhadzhiyeva et autres c. Belgique*, 19 janvier 2010, 41442/07 ; Cour eur. D.H., *Kanagaratnam et autres c. Belgique*, 13 décembre 2011, 15297/09.
753 L'OE a ainsi indiqué à Myria que cette détention avait généralement lieu pour une nuit.
754 Voir : *La migration en chiffres et en droit 2015,* p. 176 et *Rapport annuel Migration 2013,* p. 189
755 *La migration en chiffres et droits 2015*, p. 164.
756 Belga, *Le permis de construire pour des habitations fermées pour familles est demandé*, 5 novembre 2015.
757 Ch. Repr., *Question et réponse écrite n° 0095*, 27 avril 2015, QRVA 54 022.
758 Art. 3 § 1er de la CIDE.
759 Art. 22bis de la Constitution

Or, de nombreux spécialistes s'accordent pour dire que la détention « a des effets dévastateurs sur les enfants »[760] et que la détention « même de très courte durée et dans des conditions relativement humaines » peut avoir des conséquences graves et traumatisantes « à plus ou moins long terme sur la santé physique et mentale des enfants »[761].

Depuis 2012, une campagne intitulée « End immigration detention of children » a été lancée. Elle a notamment recueilli le soutien de nombreuses organisations internationales[762]. Plusieurs instances nationales[763] et internationales se sont d'ailleurs prononcées en faveur de la fin de la détention administrative des enfants migrants, estimant que la détention n'était jamais conforme à leur intérêt supérieur[764]. Le Conseil de l'Europe[765] et le Comité aux droits de l'enfant auprès des Nations Unies[766] réaffirment ce principe et recommande de légiférer pour interdire la détention d'enfants pour des raisons relatives à l'immigration. Le Rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits de l'homme des migrants[767] estime que la détention d'enfants migrants peut également violer leur droit de ne pas être punis pour les actes de leurs parents[768]. Dans son rapport de 2015, le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la torture déclare que la détention des enfants sur base du statut de séjour de leurs parents n'est jamais dans le meilleur intérêt de l'enfant et peut constituer un traitement inhumain et dégradant. Dès lors, lorsque l'intérêt supérieur de l'enfant requiert le maintien de l'unité familiale, l'impératif de ne pas priver un enfant de sa liberté doit s'étendre à ses parents, et implique l'adoption de mesures alternatives par les autorités au profit de toute la famille[769].

Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a, suite à sa visite en Belgique en septembre 2015, exhorté le gouvernement belge « à ne pas renouer avec la pratique consistant à détenir des familles avec enfants ». Il s'est prononcé en faveur de l'interdiction dans la loi de la détention administrative des enfants[770].

Myria recommande donc de consacrer dans la loi l'interdiction de la détention des enfants dans les centres fermés, détention qui est jugée contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant. Les moyens octroyés aux alternatives à la détention doivent donc être renforcés et une évaluation régulière et transparente de ces alternatives doit être organisée pour en permettre une éventuelle amélioration. Le respect de l'unité familiale ainsi que l'intérêt supérieur de l'enfant doit être garanti dans toutes les décisions administratives qui impliquent des mineurs étrangers.

Enfin, il convient de rappeler que si la loi interdit la détention des mineurs étrangers non accompagnés (MENA), une exception à ce principe est prévue pour ceux qui se présentent à la frontière et par rapport auxquels il existe un doute sur l'âge[771]. Cette disposition va à contre-courant des normes prescrites par le Comité de prévention contre la torture[772] ainsi que l'Assemblée du Conseil de l'Europe[773]. Myria rappelle sa recommandation : lorsqu'il existe un doute sur la minorité, le MENA devrait être traité comme s'il était mineur, jusqu'à preuve du contraire[774].

La pratique actuelle de détention de demandeurs d'asile pose questions quant à sa légalité et le projet de détention future des enfants en centre fermé est particulièrement préoccupant.

La détention des demandeurs d'asile

En 2015, le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés a, dans le cadre de sa stratégie mondiale « Au-delà de la détention 2014-2019 »[775] rappelé sa position sur la détention des demandeurs d'asile. Il estime que selon

760 UNICEF BELGIQUE, *La détention des enfants migrants en centres fermés*, juillet 2012, p. 10.
761 Conseil de l'Europe, *Les alternatives au placement en rétention d'enfants migrants, Résolution 2020 (2014)*, 3 octobre 2014.
762 Parmi lesquelles figurent le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, l'Unicef et le Conseil de l'Europe. Pour plus d'informations, voir le site de la campagne internationale : http://endchilddetention.org/ et celui du Conseil de l'Europe, qui a rejoint la campagne en 2015 : http://website-pace.net/fr/web/apce/children-in-detention.
763 Le Médiateur fédéral, Rapport d'investigation 2009/2 sur le fonctionnement des centres fermés gérés par l'Office des étrangers, Recommandations générales, n°191 ; Commission Nationale pour les Droits de l'Enfant-Organe d'avis, Avis sur la situation des enfants dans la migration, 2015.
764 UNICEF BELGIQUE, *La détention des enfants migrants en centres fermés*, juillet 2012 ; Comité des droits de l'enfant, *Report of the 2012 day of general discussion on the rights of all children in the context of international migration*, septembre 2012, §78.
765 Conseil de l'Europe, *Les alternatives au placement en rétention d'enfants migrants*, Résolution 2020 (2014), 3 octobre 2014.
766 Comité des Droits de l'Enfant, *Observation générale no 14 (2013), CRC/C/GC/14,* 29 mai 2013.
767 Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants, François Crépeau, A/HRC/20/24, 2 avril 2012.
768 Tel que garanti à l'article 2.2 de la CIDE.
769 Rapporteur spécial des Nations Unies sur la torture, Juan E. Mendez, A/HRC/28/68, 5 mars 2015.
770 Nils Muiznieks, Commissaire aux droits de l'homme, *Rapport suite à sa visite en Belgique du 14 au 18 septembre 2015,* n° 48, p. 12.
771 Art. 41 de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers.
772 Normes CPT, Extrait du 7e rapport général, p. 97 : « *Lorsqu'il y a incertitude sur la minorité d'un étranger en situation irrégulière, à savoir, s'il a moins de 18 ans, l'intéressé devrait être traité comme s'il était mineur jusqu'à preuve du contraire* ».
773 Conseil de l'Europe, *Les alternatives au placement en rétention d'enfants migrants*, Résolution 2020 (2014), 3 octobre 2014.
774 Cette recommandation avait déjà été formulée par Myria dans le cadre de son rapport sur *Les centres INAD régionaux et les droits fondamentaux des étrangers,* publié en juin 2013, disponible sur : www.myria.be.
775 UNHCR, *Au-delà de la détention 2014-2019 : Une Stratégie mondiale visant à soutenir les gouvernements pour mettre fin à la détention des demandeurs d'asile et des réfugiés*, mai 2014.

les normes internationales relatives au droit des réfugiés et aux droits de l'homme, « la détention des demandeurs d'asile devrait en principe être évitée ou se faire en dernier recours, compte tenu des souffrances qu'elle entraîne »[776].

Le droit européen contient des dispositions sur la détention des demandeurs d'asile. La directive procédure précise qu'une personne ne peut être détenue pour la seule raison qu'elle a introduit une demande de protection internationale[777]. La directive accueil prévoit que la détention n'est possible que si elle est nécessaire, qu'elle intervient après une appréciation individuelle et seulement en dernier ressort, à savoir « si d'autres mesures moins coercitives ne peuvent être efficacement appliquées »[778]. Au moment de la rédaction de ce rapport, ces directives à transposer pour juillet 2015 ne l'avaient pas encore été[779] et ces principes de nécessité, d'appréciation individuelle et de proportionnalité ne figuraient donc pas dans la loi belge.

La directive accueil énumère également limitativement les circonstances dans lesquelles les demandeurs d'asile peuvent être détenus[780]. Certaines organisations se posent la question de savoir si toutes ces hypothèses sont conformes aux normes internationales relatives à la détention des demandeurs d'asile[781]. La CJUE a estimé que cela était le cas en ce qui concerne le cas où la protection de la sécurité nationale ou de l'ordre public l'exige[782]. Reste à savoir si la Cour conclurait de même pour toutes les autres hypothèses autorisées par la directive accueil, notamment au regard de la jurisprudence récente de la Cour eur. D.H[783].

Demandeurs d'asile sur le territoire

La loi sur les étrangers énonce les conditions pour détenir des demandeurs d'asile qui se trouvent sur le territoire[784]. Suite à l'entrée en vigueur de la directive accueil, il importe que ces situations correspondent à celles qui sont limitativement acceptées par cette directive.

Or, on peut s'interroger sur la conformité au droit européen de certaines hypothèses de détention figurant dans la loi belge[785], qu'il conviendrait donc de revoir.

En outre, Myria a eu connaissance en 2015 de situations où des étrangers introduisent une demande d'asile lorsqu'ils sont déjà en centres fermés. Certains d'entre eux n'ont pas directement reçu de nouveau titre de détention[786] au moment de l'enregistrement de leur demande d'asile. Or la procédure et les délais de détention qui s'appliquent aux demandeurs de protection internationale doivent dès lors logiquement leur être appliqués tant que leur demande est pendante. Le fait d'éventuellement retarder la délivrance de leur nouveau titre de détention peut entrainer un dépassement de la durée de détention autorisée pour les demandeurs d'asile.

Demandeurs d'asile à la frontière

Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, qui a effectué une visite en Belgique en 2015, s'est penché sur la détention des demandeurs d'asile arrêtés aux frontières aéroportuaires. Pour rappel, bien que cela soit possible en vertu du droit européen[787], le caractère quasi-systématique de leur placement en détention pose question[788]. Les autorités estiment que cette détention à la frontière est requise en vue de refuser l'accès au territoire au demandeur d'asile. Ainsi, en cas de décision négative quant à la demande de protection internationale, le demandeur peut être refoulé dans le pays où il a embarqué et aux frais du transporteur aérien, sur base de la Convention de Chicago. Le Commissaire estime que « le fait de détenir des demandeurs d'asile à la frontière au motif qu'ils pourraient faire l'objet d'un

776 UNHCR, EC/66/SC/CRP.12, *Alternatives à la détention*, 3 juin 2015. Dans le même sens, voir : UNHCR, *lignes directrices concernant les critères et normes applicables à la détention des demandeurs d'asile et aux alternatives à la détention*, 2012 ; Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Résolution 1707 (2010), *Rétention administrative des demandeurs d'asile et des migrants en situation irrégulière en Europe*.

777 Art. 26 de la directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale.

778 Art. 8.2 de la directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale.

779 Voir à ce sujet : Focus, *L'intégration du droit communautaire en matière d'asile et d'immigration en droit belge.*

780 Art. 8.3 de la directive accueil.

781 ECRE, *Information note on Directive 2013/33/EU,* juillet 2015.

782 Voir ci-dessus : CJUE, *J.N. c. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie.*

783 Voir notamment : Cour eur. D.H, *Nabil et autres c. Hongrie*, 22 septembre 2015, n° 62116/12. Dans cet arrêt la Cour rappelle que la détention n'est possible qu'aussi longtemps que la procédure d'éloignement est en cours. Cela pourrait toujours être le cas malgré l'existence d'une demande d'asile pendante si un refus de la demande d'asile peut conduire à un éloignement.

784 Art. 74/6 § 1er bis, 1°-15° de la loi sur les étrangers.

785 Par exemple : lorsque que le demandeur a présenté sa demande après l'expiration du délai fixé par la loi (art. 74/6 § 1er bis, 5° de la loi sur les étrangers), si l'étranger a déjà introduit une autre demande d'asile (*Ibid*, 9°) ou si le demandeur a résidé plus de trois mois dans un pays tiers(*Ibid*, 2°). Pour plus d'informations, voir : S. SAROLEA; E. TSOURDI ; J.-Y. Carlier, *La réception du droit européen de l'asile en droit belge: la directive accueil*, p. 84.

786 Annexe 39*bis* de l'A.R. du 8 octobre 1981.

787 L'art. 8 de la directive accueil prévoit en effet que la détention est possible « pour statuer, dans le cadre d'une procédure, sur le droit du demandeur d'entrer sur le territoire ».

788 Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD) s'était également dit préoccupé de la détention des demandeurs d'asile à la frontière et avait recommandé que leur détention ne soit envisagée qu'en dernier ressort. Il avait suggéré à la Belgique d'envisager des alternatives. Voir CERD, *Observations finales concernant les seizième à dix-neuvième rapports périodiques de la Belgique,* 14 mars 2014, n°20.

éloignement est problématique, car ces personnes ne peuvent être renvoyées avant que les autorités aient traité leur demande ». Il rappelle que la détention des demandeurs d'asile n'est possible que si elle respecte le critère de nécessité, le caractère de mesure de dernier ressort et l'exigence de la réalisation d'une appréciation individuelle de la situation[789].

De plus, la durée de détention de ces demandeurs d'asile à la frontière suscite certaines interrogations. Le Comité Belge d'Aide aux Réfugiés aux (CBAR) a ainsi soulevé une nouvelle pratique de l'OE. Celle-ci consiste à délivrer au demandeur d'asile détenu à la frontière un nouveau titre de détention (prévu normalement pour les étrangers en séjour irrégulier sur le territoire) si aucune décision n'a été rendue par le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides dans les quatre semaines qui suivent l'introduction de sa demande. Il s'agit là d'un moyen de contourner la directive procédure qui oblige l'État à accorder au demandeur le droit d'entrer sur le territoire de l'État membre en l'absence de décision dans un délai de quatre semaines[790]. En outre, un demandeur d'asile en cours de procédure ne peut être assimilé à un étranger en séjour irrégulier[791]. Cette pratique a notamment été sanctionnée par la Chambre des mises en accusation de Bruxelles[792].

Demandeurs d'asile Dublin

La Belgique n'a toujours pas modifié sa législation pour la rendre conforme au règlement Dublin III[793], en vigueur depuis janvier 2014. Le Comité contre la torture[794] avait déjà estimé en 2014 que la détention assez systématique de cette catégorie de demandeurs d'asile et leur durée de détention était problématique. Il avait dès lors encouragé l'État à prendre des mesures alternatives pour s'assurer que leur détention n'intervienne qu'en dernier ressort.

La loi belge permet la détention des demandeurs d'asile, avant une décision de transfert Dublin « le temps strictement nécessaire, sans que la durée de ce maintien ou de cette détention puisse excéder un mois » avec possibilité de prolongation d'un mois « lorsqu'il est démontré que le traitement d'une demande de prise ou de reprise en charge d'un demandeur d'asile est particulièrement complexe ». Après la décision de transfert, la détention est permise si l'OE « l'estime nécessaire pour garantir le transfert effectif », « pendant le temps strictement nécessaire à l'exécution du transfert », avec un maximum d'un mois. Cette durée maximale d'un mois ne tient pas compte de la détention éventuelle antérieure à la décision de transfert (qui peut durer un mois renouvelable une fois maximum)[795].

La loi ne reprend nulle part les conditions de « risque non négligeable de fuite (…), sur la base d'une évaluation individuelle » et de proportionnalité qui implique que la détention n'est possible « uniquement (…) si d'autres mesures moins coercitives ne peuvent être effectivement appliquées »[796].

En automne 2015, Myria a eu connaissance du fait que plusieurs demandeurs d'asile ont été privés de liberté et placés en centres fermés dans le cadre d'une procédure Dublin pour avoir décrit dans leur interview qu'ils étaient passés par d'autres États membres avant d'atteindre la Belgique. Ces personnes semblent avoir été privées de liberté uniquement parce qu'elle faisaient l'objet d'une procédure Dublin. Même si ces personnes ont été ensuite relâchées, les lacunes dans la législation belge, qui rendent ce type de détention possible en droit belge, constituent pour Myria une violation du règlement Dublin III et de l'article 6 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE[797].

Myria recommande que la législation belge soit mise en conformité avec le règlement Dublin III en ce qui concerne les possibilités de détention (mesures de dernier ressort et les délais) des demandeurs d'asile en procédure Dublin.

Les conditions de détention

Contrôle des conditions de la détention pénale

La Cour eur. D.H. a récemment rendu deux arrêts contre la Belgique en matière de détention pénale[798]. Le système

789 Rapport par Nils Muiznieks, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe suite à sa visite en Belgique du 14 au 18 septembre 2015, p. 8.
790 Art. 43 de la directive procédure.
791 BCHV-CBAR, Detentie aan de grens o.b.v. artikel 7 Vreemdelingenwet: juridische argumenten invrijheidstelling, octobre 2015, disponible sur : www.cbar-bchv.be.
792 Bruxelles (Ch. des mises en accusation), 15 mars 2016, non publié.
793 Art. 28 du Règlement (UE) n° 604/2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride.
794 Comité contre la torture, *Observations finales concernant le troisième rapport périodique de la Belgique*, 3 janvier 2014.
795 Art. 51/5 §1er, § 3 de la loi sur les étrangers.
796 Sur base de l'analyse d'une décision judiciaire, il semble que ces lacunes dans la loi belge ne sont pas réparées par le juge, qui est réticent à laisser une disposition nationale inappliquée au profit de la primauté du droit de l'Union (Voir : E. NERAUDAU, S.SAROLEA, « La réception du droit européen de l'asile en droit belge : le Règlement Dublin », Louvain-la-Neuve, UCL-EDEM, 2014, pp. 207-208).
797 Pour une analyse sur cette question, voir aussi : BCHV-CBAR, *Detentie asielzoekers Dublin III-verordening*, octobre 2015, disponible sur : www.cbar-bchv.be.
798 Cour eur.D.H., *Vasilescu c. Belgique*, 25 novembre 2014, n° 64682/12 ; Cour eur. D.H., *Bamouhammad c. Belgique*, 17 novembre 2015, n° 47687/13.

de plainte auprès des Commissions de surveillance des prisons n'ayant jamais été mis en œuvre[799], les seuls recours disponibles contre les conditions de détention pénales sont donc ceux devant les juridictions judiciaires ainsi que devant le Conseil d'État. À travers ces deux arrêts, la Cour s'est penchée sur l'effectivité de certaines de ces procédures. Sont-elles de « nature à permettre un redressement direct et approprié des conditions dénoncées par le requérant » ?

L'action en référé auprès du président du tribunal de première instance peut être introduite par tout détenu qui s'estime lésé dans ses droits subjectifs[800]. Le juge statue provisoirement et prend toutes les mesures nécessaires à la sauvegarde des droits de l'intéressé. La Cour estime que le référé est une procédure adéquate pour l'adoption d'une mesure individuelle qui met fin à la violation des droits subjectifs de la personne (par exemple en cas de sanctions disciplinaires, mesure de transfert, fouilles, besoins spécifiques). Par contre, ce type de recours n'est pas effectif pour contester les conditions générales de détention, qui relèveraient plutôt d'un problème structurel.

L'action en responsabilité civile à l'encontre de l'État pour violation d'un droit subjectif peut être introduite pour obtenir la réparation d'un dommage[801]. La Cour estime qu'il ne s'agit pas dans ce cas d'un recours effectif puisqu'il permet seulement d'obtenir une réparation financière et non de modifier les conditions concrètes de détention.

En cas d'allégation de traitements inhumains ou dégradants, le détenu peut aussi porter plainte au pénal avec constitution de partie civile auprès d'un juge d'instruction.

La procédure auprès du CE peut être introduite contre les actes administratifs, notamment une mesure disciplinaire. En l'espèce[802], celle-ci fut suspendue au motif qu'elle portait atteinte aux droits fondamentaux du requérant et causait un préjudice grave difficilement réparable. À cet égard, le recours était donc effectif. Par contre, le CE se déclare incompétent pour statuer sur le placement sous régime particulier individuel car il s'agit d'une mesure d'ordre et non d'un acte administratif.

Il n'existe donc pas une procédure qui permet de bénéficier en toute hypothèse d'un recours effectif à l'encontre des conditions de détention en matière pénale. Les constats de la Cour n'en demeurent pas moins intéressants car il pourrait être envisagé d'introduire ces mêmes procédures en cas de manquements relatifs aux conditions de détention administrative (en centre fermé, par exemple).

Les moyens de recours contre les conditions de détention sont toujours insuffisants.

De plus, la Cour a également jugé que le système des Commissions de surveillance des prisons n'était pas effectif puisque elles ne disposent d'aucun « pouvoir de prendre des mesures individuelles afin de faire modifier les conditions de détention d'une personne déterminée ». La Cour n'aboutirait-elle pas à un constat similaire en ce qui concerne le système de plaintes en centres fermés eu égard à la procédure actuelle (critère stricte de recevabilité, long délai de traitement et donc absence d'effet sur la situation de l'intéressé, etc.) ?

Enfin, la Cour rappelle également quels sont les critères pris en considération pour apprécier si la détention d'une personne malade est conforme à l'article 3 de la Convention : « l'état de santé de l'intéressé et l'effet des modalités d'exécution de sa détention sur son évolution (…), le caractère adéquat ou non des soins et traitements médicaux dispensés en détention, (…) et le maintien en détention compte tenu de l'état de santé de l'intéressé »[803].

Système de plaintes en centres fermés

Dans son précédent rapport, Myria a présenté ses constats et recommandations sur la Commission des plaintes après dix ans de fonctionnement. Il mettait en avant la nécessité de réformer ce système. Au cours de l'année écoulée, 28 plaintes ont été déposées par des détenus de centres fermés, dont huit ont été déclarées irrecevables, cinq se sont clôturées suite à un arrangement à l'amiable, quatorze ont été déclarées non fondées et une, relative au transport, a été déclarée partiellement fondée[804]. Les plaintes portent en majorité sur le service du personnel (9), le service médical (8) et les transports (3)[805]. Elles émanent principalement de personnes détenues dans les centres fermés suivants : 127 bis (9), Merksplas (7), Vottem (5).

799 Les dispositions de la loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus ne sont pas encore en vigueur faute d'arrêté d'exécution.
800 Art. 584 du Code judiciaire.
801 Sur base de l'article 1382 du code civil, à condition de prouver l'existence d'une faute et d'un lien de causalité entre cette dernière et le dommage.
802 Cour eur. D.H., *Bamouhammad c. Belgique*, 17 novembre 2015.
803 Cour eur. D.H., *Bamouhammad c. Belgique*, 17 novembre 2015, §§ 121-123.
804 Informations reçues par mail du Secrétariat Permanent de la Commission des plaintes le 25 avril 2016.
805 Myria ne dispose pas d'informations plus précises sur le contenu de ces plaintes mais l'OE a indiqué en ce qui concerne celles relatives au personnel qu'il s'agissait essentiellement de plaintes liées au comportement du personnel de sécurité.

Depuis 2014, il existe aussi un système de plaintes auprès du directeur[806]. Les données sur le nombre de plaintes introduites en 2015 sur cette base ne sont pas disponibles.

Protocole facultatif à la Convention contre la torture

La situation des droits de l'homme en Belgique a été revue en janvier 2016 par le Conseil des droits de l'homme dans le cadre de l'Examen Périodique Universel (EPU)[807]. Au cours de celui-ci, pas moins de seize pays ont recommandé à la Belgique de ratifier le Protocole facultatif à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (OPCAT), qu'elle a signé en 2005. Ce protocole vise à prévenir la torture en établissant des contrôles réguliers des lieux de privation de liberté. Ces contrôles sont réalisés par un ou plusieurs mécanismes nationaux de prévention établis à cette fin ainsi qu'un organe international, le Sous-comité contre la torture. La Belgique a indiqué que les procédures de ratification de l'OPCAT et de mise en place d'un mécanisme national de prévention étaient en cours.

Myria recommande que l'OPCAT soit ratifié et qu'un mécanisme national de prévention soit mis en place. Il importe que le système mis en place, qui pourrait en principe impliquer une ou plusieurs institutions, réponde au critère d'indépendance et de professionnalisme requis. Il devra aussi assurer un contrôle de l'ensemble des lieux de privation de liberté, en ce compris de tous les lieux de détention administrative des étrangers (centres fermés, centres INAD, ports, postes de police, prisons, procédure d'éloignement forcé[808]…). Les normes en matière de monitoring des lieux de détention devront évidemment servir de base à ce contrôle[809].

Les fouilles en centres fermés

Au moment de la rédaction de ce rapport, la Chambre avait adopté un projet de loi qui élargit les possibilités de fouilles en centre fermé[810]. Jusqu'à présent, celles-ci n'étaient possibles qu'à trois moments : lors de l'arrivée dans le centre, après une visite et préalablement à un transfert[811]. L'objectif de cet amendement est de pouvoir effectuer une fouille à d'autres moments, lorsque cela apparaît nécessaire au maintien de l'ordre ou de la sécurité. Le projet de loi précise que ces fouilles ne peuvent être systématiques ou présenter un caractère vexatoire. Néanmoins, cette formulation présente-t-elle suffisamment de garanties pour veiller à leur caractère non systématique ou abusif ? Le recours envisagé, à savoir qu'une plainte puisse être introduite devant le directeur du centre, est-il suffisamment effectif ou indépendant ? Cette analyse devra se faire à la lumière de la jurisprudence de Cour eur. D. H., portant notamment sur l'interdiction des fouilles systématiques[812]. La Cour constitutionnelle a également examiné cette question en ce qui concerne la détention pénale et avait alors estimé que les fouilles à corps nu – sans prise en compte du comportement individuel du détenu – portaient atteinte à l'interdiction de traitement inhumain et dégradant[813].

Recours contre la détention

Contribution de Myria sur l'établissement de normes au niveau international

En 2015, Myria a rédigé un nouveau commentaire (portant sur le contrôle automatique de la détention, le recours suspensif, l'aide juridique, les obstacles procéduraux et la durée de la détention) à destination du Groupe de travail sur la détention arbitraire établi par l'ancienne Commission des droits de l'homme des Nations Unies[814]. Ce groupe de travail a ensuite adopté son rapport final établissant des principes et directives sur le droit de contester la légalité de la détention devant un tribunal[815]. Le Comité des droits de l'homme des Nations Unies a également publié son observation générale[816] relative à l'article 9 (droit à la liberté et la sécurité de la personne) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, pour lequel Myria avait rédigé une contribution en 2014[817].

806 Voir : *La migration en chiffres et en droits 2015,* chap. 9.
807 Conseil des droits de l'homme, Projet de rapport du groupe de travail chargé de l'examen périodique universel, février 2016.
808 APT, *NPMs: Monitoring the forced deportation flights of migrants*, mars 2012.
809 Voir notamment une publication réalisée récemment à ce sujet : DEI, *Monitoring des lieux où des enfants sont privés de liberté*, février 2016.
810 Projet de loi portant des dispositions diverses en matière d'asile et de migration et modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, DOC 54 1696/006.
811 En vertu d'un AR du 8 juin 2009, les fouilles avaient été rendues possibles à d'autres moments. Néanmoins, par un arrêt n° 208.281 du 20 octobre 2010, le CE avait annulé la disposition de l'AR établissant cette hypothèse car elle n'était pas prévue par la loi.
812 Voir notamment : Cour eur. D. H., *Valašinas c. Lituanie*, 24 juillet 2001, n° 44558/98 ; Cour eur. D.H., *Van der Ven v. the Netherlands*, 4 février 2003, n°50901/99 ; Cour eur. D.H., *Lorsé v. the Netherlands,* 4 février 2003, n°52750/99 ; Cour eur. D.H., *Frérot contre France*, 12 juin 2007, n°70204/01.
813 C. Const., 30 octobre 2013, n° 143/2013.
814 Centre fédéral Migration, *Commentaires sur le projet de principes et directives sur le droit de contester la légalité de la détention devant un tribunal*, mars 2015, disponible sur www.myria.be.
815 Conseil des droits de l'homme, *Rapport du Groupe de travail sur la détention arbitraire, Principes de base et lignes directrices des Nations Unies sur les voies et procédures permettant aux personnes privées de liberté d'introduire un recours devant un tribunal*, A/HRC/30/37, 6 juillet 2015.
816 Comité des droits de l'homme, *Observation générale n° 35*, CCPR/C/GC/35, 16 décembre 2014.
817 Voir : *La migration en chiffres et en droits 2015,* chap. 9, 2.2.

Évolution de la jurisprudence des juridictions de l'ordre judiciaire

Les décisions des juridictions d'instruction relatives au contrôle judiciaire de la détention rendues en 2015 ne permettent pas de résoudre les incertitudes quant à l'étendue de leurs compétences et à la conformité de leur interprétation de cette question avec la directive retour[818].

La Cour de cassation a rendu de nouveaux arrêts sur le contrôle de la détention qui ne permettent pas de résoudre les doutes quant à l'étendue de ses compétences.

Ainsi, dans un arrêt de juin 2015[819], la Cour de Cassation a conforté sa jurisprudence restrictive en ce qui concerne la question de l'étendue du contrôle des juridictions d'instruction en matière de détention administrative. Ces juridictions doivent vérifier que la décision est conforme à la loi (ce qui inclut la vérification de l'absence d'erreur manifeste d'appréciation ou de fait) mais ne peuvent pas se prononcer sur son opportunité. Elle considère que les juridictions d'instruction n'ont pas le pouvoir de « censurer la mesure au point de vue de ses mérites, de sa pertinence ou de son efficacité »[820]. La Cour avait invoqué les mêmes termes dans un arrêt[821] de fin 2014, tout en se démarquant de la solution retenue en juin 2015. Dans cette dernière elle avait jugé que le contrôle de légalité inclut une appréciation du risque de fuite « eu égard à la situation actuelle du défendeur et aux circonstances de son contrôle », ce qui s'apparente plus à un contrôle d'opportunité.

La Cour de cassation s'est également penchée[822] sur le lien entre l'absence d'effet suspensif d'un recours en annulation contre un OQT suivant un refus de demande de séjour médical[823] et la légalité de la détention. Rappelant les conclusions de l'arrêt *Abdida*[824] de la CJUE, elle a estimé qu'en n'examinant pas si la mesure d'éloignement pouvait entraîner un risque sérieux de détérioration grave et irréversible de l'état de santé de l'étranger, la Cour d'appel ne pouvait conclure que l'absence d'effet suspensif du recours n'avait pas de conséquences sur la légalité de la détention.

En outre, quelques décisions rendues par les juridictions d'instruction méritent d'être ici brièvement examinées car elles se rapportent à des questions déjà mises en avant par Myria.

La Chambre du conseil de Liège[825] s'est prononcée sur la délivrance, en cas d'opposition à une tentative d'éloignement, d'un réquisitoire de réécrou, à savoir un nouveau titre de détention[826]. Cette pratique implique que la durée de détention est recomptabilisée depuis ce nouveau titre. Ce scénario pouvant se renouveler, « la durée de la rétention devient imprévisible (ce qui est contraire à l'article 5 de la CEDH) et pourrait à terme dépasser le délai maximum fixé » par la loi[827]. Pour se conformer à la directive retour, le titre de détention devrait simplement être prolongé selon la même base légale[828] que le titre original, de manière à ce que l'ensemble de la durée de la détention soit comptabilisée.

La Chambre des mises en accusation de Bruxelles[829] a estimé une détention illégale au motif que l'arrestation avait été faite au domicile de l'intéressé sans mandat[830]. Ceci a donc été jugé contraire au principe de l'inviolabilité du domicile[831] et au droit à la vie privée[832]. Pour rappel, Myria avait l'année dernière estimé particulièrement préoccupant un projet visant à autoriser les policiers à entrer dans le domicile d'une personne en séjour irrégulier sans mandat[833].

818 Voir notamment : *La migration en chiffres et en droits 2015,* chap. 9, 2.2.2. – Évolution de la jurisprudence ; *Rapport annuel Migration 2013,* chap. IV, Évolutions législatives et Jurisprudentielles ; S. SAROLEA, « Cour de cassation et contrôle de la détention : en finir avec l'opposition indue entre opportunité et légalité », *Newsletter EDEM*, juin 2015.

819 Cass., 10 juin 2015, n° P.15.0716.F/2.

820 Empruntant ainsi les termes utilisés par la Chambre des mises en accusation de Bruxelles en 2014, commenté dans le rapport de l'année dernière. Voir : *La migration en chiffres et en droits 2015,* chap. 9, 2.2.2. – Évolution de la jurisprudence.

821 Cass., 17 décembre 2014, n° P.14.1810.

822 Cass., 24 juin 2015, n° P.15.0762.F/1.

823 Fondée sur l'article 9*ter* de la loi du 15 décembre 1980. Pour plus d'informations, voir : Chap. 6. Régularisation de séjour.

824 CJUE (GC), *Abdida c. CPAS d'Ottignies*, C-562/13, 18 décembre 2014. Voir : *La migration en chiffres et droits 2015*, p. 192.

825 Ch. du Conseil, Liège (13ème ch.), 12 décembre 2014. Voir aussi : *Newsletter ADDE,* janvier 2015.

826 En application de l'article 27 de la loi du 15 décembre 1980. La Cour de cassation, dans un arrêt du 23 août 2011, a déjà jugé qu'un titre de réécrou « ne prolonge pas la mesure initiale mais constitue un titre autonome de privation de liberté, distinct » de celui initial.

827 Voir : Centre fédéral Migration, *Contribution à la Consultation globale sur le droit de contester la légalité de la détention devant un tribunal*, septembre 2014 et Centre fédéral Migration, *Contribution écrite à destination du Groupe de travail sur la détention arbitraire : commentaires sur le projet de principes et directives sur le droit de contester la légalité de la détention devant un tribunal*, mars 2015, disponibles sur www.myria.be.

828 Article 7 de la loi sur les étrangers.

829 Ch. des mises en accusation de Bruxelles, 22 décembre 2015, n° 8138. D'après des informations transmises par l'OE, d'autres ordonnances concluraient dans un sens divergent (notamment : Ch. Cons. Ypres, 03 août 2007 ; Ch. des mises en accusation de Gand, 24 décembre 2012 ; Ch. des mises en accusation de Gand, 14 février 2013).

830 http://amoureuxvospapiers.com/2016/03/02/arrestation-illegale-au-domicile-loffice-des-Étrangers-condamne/.

831 Art. 15 de la Constitution.

832 Art. 8 de la CEDH. La Cour eur. D.H. a notamment rendu un nouvel arrêt en 2015 sur la question des perquisitions et des conditions qui doivent être respectées au regard de l'article 8 de la CEDH qui vient préciser sa position. Voir : Cour eur. D.H., *Vinci construction et GTM génie civil et services c. France*, n° 63629/10 et 60567/10, 2 avril 2015.

833 *La migration en chiffres et en droits 2015*, chap. 9- L'arrestation de la famille.

Encadré 22.

L'ordre public, la détention et l'éloignement

« Éloigner les illégaux délinquants » : telle est l'une des priorités au plus haut de l'agenda du secrétaire d'État à l'Asile et la Migration pour la politique de retour[834].

Ce leitmotiv a motivé l'adoption de toute une série d'opérations ou d'initiatives visant à détenir et à procéder à l'éloignement des personnes considérées comme pouvant compromettre l'ordre public ou la sécurité nationale.

Les opérations « Gaudi » (contraction de « gauw dief », voleur à la tire en néerlandais) en est un exemple. Ces opérations policières ciblées, menées en collaboration avec l'OE, les services de police et les autorités locales, ont pour but d'appréhender des personnes en séjour irrégulier qui se seraient rendues coupables de vol à la tire ou d'autres infractions. À trois reprises entre décembre 2014 et janvier 2016[835], de telles opérations ont été réalisées simultanément dans plusieurs villes du pays.

En 2015, par le biais d'un renforcement des collaborations avec le service public fédéral Justice[836], 1.434 étrangers en séjour irrégulier ont été détenus administrativement en prison (contre 674 en 2014[837]). Parmi eux, 781 ont été éloignés directement depuis la prison (après avoir passé une nuit en centre fermé dans un nombre limité de cas) et 653 ont été transférés en centre fermé en vue de leur éloignement, qui a effectivement été réalisé pour 639 d'entre eux[838]. Sur les 154 personnes éloignées par un vol spécial en 2015, 74 d'entre elles étaient considérées comme pouvant compromettre l'ordre public (dont 42 ont fait l'objet d'une condamnation effective qui pour 9 personnes s'élevait à plus de 36 mois)[839].

Une nouvelle circulaire[840] a également été adoptée en 2015 en vue de compiler les instructions existantes sur la libération provisoire des personnes condamnées à une ou plusieurs peines de prison dont la partie exécutoire n'excède pas trois ans[841]. Elle rappelle notamment les principes applicables aux étrangers[842]. L'établissement pénitentiaire où l'étranger est détenu devra interroger l'OE sur la situation de séjour de l'étranger dès son écrou. Lorsqu'il n'est pas en ordre de séjour, une seconde interpellation devra avoir lieu cinq mois avant la date d'une potentielle libération provisoire pour connaitre les modalités d'un éventuel éloignement. Pour l'étranger en ordre de séjour ou en séjour irrégulier mais que l'OE ne prévoit pas d'éloigner, les règles relatives à la libération provisoire s'appliqueront normalement. Pour l'étranger en séjour irrégulier qui fait l'objet d'une décision d'éloignement exécutoire[843], l'éloignement ou le transfert vers un centre fermé en vue de l'éloignement devra se faire dans un certain délai[844], à défaut duquel il sera libéré.

Cette notion d'ordre public a également été invoquée par les autorités lors d'incidents qui ont impliqué des demandeurs d'asile (dans des piscines, des bagarres dans des centres ouverts ou autres), en 2016. Les autorités ont alors décidé de placer en détention en centre fermé ces demandeurs d'asile perturbant, selon eux, l'ordre public. Elles ont ainsi adopté des décisions de « mise à disposition du gouvernement » qui permettent la mise en détention d'un demandeur d'asile dans des « circonstances exceptionnellement graves »[845]. Dans un des cas au moins, le demandeur d'asile a introduit une requête de mise en liberté auprès de la Chambre du conseil. Rappelées à l'ordre par la justice, les autorités ont été tenues de le remettre en liberté car la détention a été jugée illégale[846]. En 2015, ce sont au total 3 personnes[847] qui ont fait l'objet d'une mise à disposition du gouvernement, contre 2 en 2014 et 5 en 2013[848].

834 Ch. repr., *Note de politique générale - Asile et Migration*, 28 novembre 2014, DOC54-0588/026, pp. 36-37 et Ch. repr. *Note de politique générale - Asile et Migration*, 3 novembre 2015, DOC 54 1428/019, p. 4.
835 *Gaudi I* : du 11 décembre 2014 au 18 janvier 2015 ; Gaudi II : du 18 mai et le 15 juin 2015; Gaudi III : du 5 décembre2015 au 31 janvier 2016.
836 Ch. repr. *Note de politique générale - Asile et Migration*, 3 novembre 2015, DOC 54 1428/019, p. 4.
837 Office des étrangers, *Rapport statistiques 2014*, p. 10.
838 Informations reçues par mail de l'Office des étrangers en mai 2016.
839 Ch. repr., *Compte rendu intégral, Commission de l'intérieur, des affaires générales et de la fonction publique*, 19 janvier 2016,p. 35.
840 Circulaire ministérielle n°1817 du 15 juillet 2015.
841 La surveillance électronique est, selon la circulaire ministérielle n° ET/SE-2 du 17 juillet 2013 la norme pour l'exécution des peines privatives de liberté dont la partie exécutoire n'excède pas trois ans. Néanmoins, cela n'est possible que si notamment la personne dispose d'un titre de séjour en Belgique.
842 Les modalités relatives à l'éloignement des étrangers détenus en prison en séjour irrégulier sont formalisées dans la circulaire ministérielle n°1815, entrée en vigueur en 2013, *voir Rapport annuel Migration 2013*, chap IV, 2.
843 Arrêté ministériel de renvoi exécutoire, Arrêté royal d'expulsion exécutoire ou OQT avec « preuve d'éloignement effectif ».
844 Dès le quatrième mois avant et jusqu'au dixième jour qui suit la date à laquelle l'étranger pourrait bénéficier d'une libération provisoire.
845 Art. 54 § 2 de la loi sur les étrangers. D'après l'OE, cette disposition est également utilisée pour les personnes qui demandent l'asile en prison.
846 L'illégalité de la détention tenait au fait que la décision de l'OE était basée sur un PV où il était fait mention que l'intéressé était détenu pour des faits mentionnés dans ce PV, tandis qu'il n'avait fait l'objet que d'une audition par la police et n'avait pas été traduit devant un juge d'instruction. Cette information a été reçue de l'OE le 24 mai 2016.
847 Information reçue de l'OE le 24 mai 2016.
848 Office des étrangers, *Rapport annuel 2013*, p. 171 ; R*apport annuel 2014*, p. 10.

Myria reste très préoccupé par la manière dont les autorités font usage de la notion d'ordre public[849] et ce, à deux niveaux au moins.

Premièrement, cette notion est une mesure d'exception qui permet de retirer à la personne toute une série de garanties dans les procédures et dans l'effectivité de ses droits. Or, celle-ci n'est actuellement pas clairement définie dans la loi. Si la jurisprudence nationale et internationale (voir notamment *7.2.1. b)Jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne sur le retour* dans ce chapitre) cadre régulièrement cette notion, les autorités continuent à l'interpréter de manière parfois très large[850].

Myria réitère ici sa recommandation d'ancrer dans un texte de loi des critères de définition de la notion d'ordre public. Cela préciserait l'obligation des autorités de procéder à une évaluation complète, détaillée et au cas par cas de la proportionnalité entre le comportement de la personne, ses droits fondamentaux et les liens qu'elle a tissés avec la société. Ces critères constitueraient des éléments concrets susceptibles d'un examen par les cours et tribunaux, notamment dans le cadre du contrôle de la légalité d'une décision d'éloignement d'une personne par exemple avec un passé judiciaire.

Deuxièmement, Myria est très préoccupé par le recours à cette notion d'ordre public et l'association qui en est faite avec les étrangers. Il importe sur cette question délicate que les autorités puissent apporter toutes les nuances nécessaires pour susciter l'apaisement et éviter qu'un amalgame ne soit établi entre migration et perturbation de l'ordre public.

2.2.3. | Évolution en matière d'éloignement

Vols sécurisés en chiffres

En 2015, la Belgique a organisé 13 vols sécurisés en vue d'éloigner de son territoire des étrangers en séjour irrégulier par avion spécialement affrété pour l'occasion (dont 4 à destination de la RD Congo, 3 à destination du Kosovo et 3 à destination de la Serbie). Elle a également organisé 2 vols en collaboration avec Frontex auxquels ont participé d'autres États membres de l'UE (à destination de la RD Congo). À dix reprises, la Belgique a participé à un vol organisé par un autre État membre en collaboration avec Frontex (dont 5 à destination de l'Albanie et 3 à destination du Nigéria).

Par ces 25 vols, ce sont au total 154 personnes qui ont été éloignées du territoire belge[851], dont 7 mineurs accompagnés (2 vers la Macédoine et 5 vers la Serbie)[852].

Ces chiffres montrent une nette augmentation du nombre de vols sécurisés par rapport à 2014 (9 au total) au cours desquels 101 personnes avaient été éloignées du territoire[853].

L'augmentation du nombre de vols sécurisés ainsi que des collaborations européennes avec le soutien de Frontex constituent une priorité pour le secrétaire d'État à l'Asile et la Migration[854]. Dans ce cadre, un projet de collaboration dans le domaine de la migration est en cours avec les autorités néerlandaises. Un des points prioritaires de ce projet est la mise en place d'une coopération plus intensive entre les deux pays pour l'organisation de vols sécurisés communs[855].

849 À ce sujet, voir notamment : *Rapport annuel 2013, chap. IV, C. Sous la loupe : l'ordre public, la détention et l'éloignement*, pp. 192-199.

850 À ce sujet, voir: *Rapport annuel 2013, chap. IV, C. Sous la loupe : l'ordre public, la détention et l'éloignement.*

851 *Triplement des vols spéciaux pour rapatrier des personnes en situation irrégulière,* Belga, 4 janvier 2016 ; Ch. repr., *Compte rendu analytique, Commission de l'intérieur, des affaires générales et de la fonction publique*, CRIV 54 COM 312, 19 janvier 2016, p. 35.

852 Informations reçues de l'OE par mail le 27 mai 2016.

853 *La migration en chiffres et en droits 2015*, p. 171.

854 Ch. repr., *Note de politique générale - Asile et Migration*, 28 novembre 2014, DOC54-0588/026, p. 34 et Ch. repr., *Note de politique générale - Asile et Migration*, 3 novembre 2015, DOC 54 1428/019, p. 20.

855 Ch. repr., *Compte rendu intégral, Commission de l'intérieur, des affaires générales et de la fonction publique*, 18 mars 2015, CRIV 54 COM 118, p. 39.

Encadré 23.

Coûts liés aux éloignements et remboursement des frais de rapatriement

En 2014, les coûts liés aux éloignements se sont élevés à 8.715.741 €[856]. Ce montant englobe notamment les billets d'avion, l'affrètement d'appareils de la Défense, l'accompagnement médical, les repas servis à bord, les escortes de la police fédérale (tickets, prix d'hébergement et indemnités), les documents de voyage et les frais engagés par les communes et les services de police. La loi prévoit que l'OE peut demander un remboursement des frais de rapatriement aux personnes éloignées[857]. Dans la pratique, ces montants sont réclamés lorsque celles-ci introduisent par la suite une demande de visa. S'il s'agit d'une demande de visa court séjour, la délivrance de celui-ci sera conditionnée au remboursement des frais de rapatriement. Lorsque la personne fait une demande de visa long séjour (car il possède un droit de séjour), le montant sera réclamé mais la délivrance de visa n'en sera pas conditionnée. En 2014, ce sont au total 172 654 € qui ont été effectivement récupérés[858].

Opérations d'éloignement : contrôle et respect des droits fondamentaux

L'éloignement sous escorte policière sur un vol commercial ou lors d'un vol sécurisé est un moment particulièrement à risque du point de vue du respect des droits fondamentaux de la personne qui en fait l'objet. Cela l'est d'autant plus lorsque le mécanisme de monitoring (prévu et obligatoire depuis la transposition de la directive retour[859]) n'offre aucune transparence sur son activité et ses constats.

Myria est très préoccupé par l'augmentation récente du nombre de vols sécurisés et d'éloignements en l'absence d'un mécanisme de contrôle réellement indépendant, transparent et doté de moyens suffisants. À ce sujet, les fonds européens qui finançaient en partie les activités de contrôle de l'éloignement de l'Inspection générale de la police fédérale et de la police locale (AIG) ont pris fin le 30 juin 2015[860]. De nouveaux subsides européens ont été octroyés (pour la période du 1er juillet 2015 au 31 décembre 2018). Ce financement permet de couvrir les frais de détachement à temps plein d'un membre de la police fédérale et des frais divers (tickets d'avion, frais d'hôtel,...)[861]. Sans l'attribution de ces moyens, l'AIG n'aurait plus été en mesure d'accomplir sa mission légale.

Myria rappelle également que les derniers chiffres publiés sur l'activité de l'AIG en tant qu'instance belge de contrôle des éloignements datent de 2012 (chiffres publiés par le Centre[862]). Myria regrette ce manque de transparence.

À ce sujet, la **Médiatrice européenne** a clôturé en mai 2015 son enquête ouverte en octobre 2014[863] sur la manière dont Frontex s'assure du respect des droits fondamentaux des migrants lors des opérations d'éloignement forcé (opérations de retour conjointes) que les États membres organisent en collaboration avec l'Agence européenne. Entre 2006 et janvier 2015, Frontex a, au total, coordonné 267 opérations de retour conjointes par lesquelles 13.633 personnes ont été éloignées vers 28 destinations différentes. Parmi ces opérations et entre 2010 et fin 2014, la Belgique a organisé 4 opérations de retour conjointes et a participé à 15 opérations organisées par un autre État membre. Au total, ce sont près de 180 personnes qui ont été éloignées du territoire belge par ces vols[864].

Sollicité par la Médiatrice lors de ses consultations, Myria a rédigé une contribution écrite dans laquelle il insiste notamment sur la nécessité de garantir un contrôle indépendant pendant les opérations de retour conjointes et a défini les critères qui devraient être remplis pour permettre ce contrôle effectif. Myria propose également de mettre en place un formulaire d'information pour mieux informer les personnes de la possibilité de porter plainte lorsque leurs droits ne sont pas respectés[865] ainsi que de rendre identifiable toute personne impliquée dans ces opérations.

856 Ch. repr., *Questions et réponses écrites* (QRVA 54 016), 16 mars 2015, p. 259.
857 Art. 27 de la loi sur les étrangers. Voir à ce sujet ; *Rapport annuel Migration 2013*, B.2. Encadré 22. *Recouvrement des frais de rapatriement auprès de l'étranger éloigné.*
858 Ch. repr., *Commission de l'intérieur, des affaires générales et de la fonction publique*, 4 février 2015.
859 À ce sujet, voir notamment : *Rapport annuel Migration 2012*, chap. *2.3. La surveillance et le contrôle de l'exécution des retours forcés*, pp. 157-159.
860 Ch. repr., Compte rendu analytique, Commission de l'intérieur, des affaires générales et de la fonction publique, CRABV 54 COM 1000, 25 février 2015, p. 51.
861 Ch. repr., *Compte rendu intégral, Commission de l'intérieur, des affaires générales et de la fonction publique CRIV 54 COM 309, 13 janvier 2016, pp. 24-26.*
862 Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, *Rapport annuel Migration 2012*, p. 159.
863 À ce sujet voir : *Contribution externe de la Médiatrice européenne sur l'enquête (en cours) relative aux vols de retour Frontex* dans *La migration en chiffres et en droits 2015*, pp. 178-180. Tous les documents relatifs à cette enquête sont disponibles sur : www.ombudsman.europa.eu/fr/cases/caseopened.faces/fr/58134/html.bookmark.
864 Office des étrangers, *Rapport annuel 2010*, p. 148 ; *Rapport annuel 2011*, p. 168 ; *Rapport annuel 2012*, p. 181 ; *Rapport annuel 2013*, p. 197 et *Rapport statistique 2014*, p. 13.
865 Centre fédéral Migration, *The European Ombudsman's own-initiative inquiry concerning the means through which Frontex ensures respect of fundamental rights in joint return operations : The Belgian Federal Migration Centre's Contribution*, 3 avril 2015, disponible sur: www.myria.be/files/CONSULTATION_REPLY_OI-9-2014_201401114_20150804_120600_%281%29.pdf.

La Médiatrice a conclu son enquête par une série de propositions adressées à Frontex (dont certaines sont directement inspirées de la contribution de Myria) pour améliorer la mise en pratique de ses obligations relatives au respect des droits fondamentaux. Elle constate notamment que:

- Frontex doit améliorer la transparence de son travail relatif aux opérations de retour conjointes (publication sur son site internet des rapports d'évaluation des opérations, du planning des vols conjoints prévus au moins une semaine à l'avance, ...) ;
- Frontex doit modifier son Code de conduite[866] sur certains points tels que :
  - l'usage des moyens de contrainte ;
  - les examens médicaux, l'accès des médecins aux informations médicales et l'aptitude médicale à voyager (*Fitness to travel) ;*
  - la formation des escorteurs aux droits de l'homme (avec un focus particulier sur les personnes avec un handicap, les femmes et les enfants) ;
  - l'identification de tout le personnel impliqué dans les opérations (par leur nom ou par un numéro) ;
  - la possibilité pour les mécanismes de monitoring de photographier ou d'enregistrer le déroulement de l'opération sans devoir en demander l'autorisation du pays organisateur ;
  - mettre en place un formulaire de plaintes pour les personnes éloignées accompagné d'un document d'information sur la procédure de plainte, traduit dans les langues les plus courantes ;
- Frontex doit dialoguer davantage avec les États membres ;
- Frontex doit faire tout ce qui est en son pouvoir pour promouvoir un monitoring indépendant et efficace des opérations de retour conjointes.

Le **Parlement européen** a adopté en décembre 2015 une résolution[867] visant justement la mise en place par Frontex d'un mécanisme de traitement des plaintes individuelles. Cette résolution est la suite donnée par le Parlement à l'une des recommandations d'une précédente enquête ouverte en juillet 2012 (et clôturée en novembre 2013) par le Médiateur européen sur la mise en pratique par Frontex de ses obligations en matière de droits fondamentaux.

Le **Comité de prévention de la torture du Conseil de l'Europe** (CPT) s'est également récemment et pour la première fois penché sur la pratique des éloignements à bord de vols organisés en collaboration avec Frontex. En février 2015, le CPT a publié le rapport[868] de sa visite lors d'une opération conjointe de retour organisée le 17 octobre 2013 par les Pays-Bas à destination de Lagos (Nigéria) au cours de laquelle 24 personnes (considérées par le CPT comme étant privées de liberté) ont été éloignées avec la présence de 52 escortes nationales. Il s'agissait de la 2ème visite du CPT lors d'une opération d'éloignement[869]. Dans son rapport, le CPT émet toutes une série de recommandations, portant notamment sur :

- les personnes éloignées devraient pouvoir garder accès à des conseils juridiques et aux possibilités de recours jusqu'à la fermeture des portes de l'avion. Le CPT rappelle en effet qu'un recours (au niveau national ou international) peut être introduit pour stopper l'éloignement et ce, à tout moment de la procédure d'éloignement et jusqu'à la remise officielle de la personne aux autorités d'immigration dans le pays d'origine. Une dernière vérification à ce sujet doit être faite avec les autorités nationales à l'arrivée et juste avant la remise aux autorités du pays d'origine ;
- les personnes devraient être prévenues bien à l'avance de leur éloignement et y être préparées pour favoriser une approche plus humaine mais également plus efficace de celui-ci (sauf éventuellement dans des cas très exceptionnels) ;
- les personnes qui vont faire l'objet d'un éloignement forcé devraient pouvoir passer un examen médical quelques jours avant leur éloignement. Cet examen médical doit être systématique pour les personnes pour lesquelles l'usage prolongé d'un moyen de contrainte est prévue ou très probable. Toutes les personnes dont la tentative d'éloignement a échoué doivent avoir un examen médical dès leur retour en centre de détention.
- la présence de personnel médical ou infirmier devrait être garantie durant toute la procédure (depuis le point de collecte jusqu'à la destination finale) ;
- tous les membres des escortes devraient porter un badge visible permettant leur identification (soit par leur nom soit par un numéro) ;
- les États membres de Frontex doivent mener une discussion de fond sur la promotion de règles communes sur l'usage de moyens de contrainte.

866 Frontex, *Code of conduct for joint return operations coordinated by Frontex,* 7 octobre 2013. Ce code de conduite -dont l'objectif est de garantir le respect des principes de l'état de droit et des droits fondamentaux- est applicable à toutes les personnes qui participent aux activités de l'Agence.

867 Résolution du Parlement européen du 2 décembre 2015 sur le rapport spécial du Médiateur européen dans l›enquête d›initiative OI/5/2012/BEH-MHZ relative à Frontex (2014/2215 (INI)).

868 CPT, *Report to the Government of the Netherlands on the visit to the Netherlands carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 16 to 18 October 2013,* 5 février 2015. Disponible sur : www.cpt.coe.int/documents/nld/2015-14-inf-eng.pdf.

869 Le premier contrôle a eu lieu au cours d'un vol (non organisé en collaboration avec Frontex) entre Londres et Colombo (Sri Lanka) en octobre 2012. Le rapport de cette visite a été publié le 18 juillet 2013 et est disponible sur www.cpt.coe.

Si toutes ces recommandations ne sont pas actuellement appliquées dans le contexte belge, certaines sont néanmoins prévues par la réglementation belge en la matière. La personne (et son avocat) doit par exemple, être prévenue au moins 48h à l'avance avant une première tentative d'éloignement (cette obligation n'est prévue que pour la première tentative)[870]. Il est prévu que la personne fasse l'objet d'un examen médical à son arrivée en centre fermé[871] et que le médecin du centre fermé puisse, à tout moment de la détention, formuler des objections médicales quant à l'éloignement (ou à la détention). Un examen médical est obligatoire après tout échec de tentative d'éloignement (le plus rapidement possible et au plus tard 48h après celle-ci)[872]. Dans la pratique, un « Fit-to-Fly » (attestant que la personne est médicalement apte à voyager) est délivré avant son éloignement et lors des vols sécurisés, un médecin est présent pendant le vol[873]. Rien n'est par contre prévu dans la règlementation belge en ce qui concerne l'identification personnelle des escorteurs et, de manière générale, des membres du personnel présents lors des opérations d'éloignement.

Deux visites similaires du CPT ont depuis lors eu lieu : en décembre 2015 lors d'une opération conjointe de retour organisée par l'Italie également à destination de Lagos (à laquelle la Belgique a participé) et en février 2016 lors d'un même type de vol à destination de Bogota (Colombie) et Saint-Domingue (République dominicaine) organisé par l'Espagne. Au moment de la rédaction du présent rapport, les rapports de ces visites n'étaient pas encore publiés.

RECOMMANDATIONS

Au terme de ce chapitre, Myria recommande :

- de revoir la procédure de recours à l'encontre des décisions d'éloignement pour prévoir un recours de plein contentieux et accorder un effet suspensif automatique à la suspension ordinaire si la décision d'éloignement risque de porter atteinte aux droits fondamentaux de l'étranger, en particulier celui de ne pas être soumis à la torture ou à un traitement inhumain ou dégradant ;
- de consacrer dans la loi l'interdiction de la détention des enfants dans les centres fermés, détention qui est jugée contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant. Les moyens octroyés aux alternatives à la détention doivent donc être renforcés et une évaluation régulière et transparente de ces alternatives doit être organisée pour en permettre une éventuelle amélioration. Le respect de l'unité familiale ainsi que l'intérêt supérieur de l'enfant doit être garanti dans toutes les décisions administratives qui impliquent des mineurs étrangers ;
- que la législation belge soit mise en conformité avec le règlement Dublin III en ce qui concerne les possibilités de détention (mesures de dernier ressort et les délais) des demandeurs d'asile en procédure Dublin ;
- que le Protocole facultatif à la Convention contre la torture soit ratifié et qu'un mécanisme national de prévention, qui réponde au critère d'indépendance et de professionnalisme requis soit mis en place. Ce mécanisme devra pouvoir contrôler tous les lieux de privation de liberté, en ce compris de détention administrative des étrangers.

870 Art. 62 de l'arrêté royal du 2 août 2002 fixant le régime et les règles de fonctionnement applicables aux lieux situés sur le territoire belge, gérés par l'Office des étrangers, où un étranger est détenu, mis à la disposition du Gouvernement ou maintenu, en application des dispositions citées dans l'article 74/8, § 1er, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (ci-après : AR du 2 août 2002).

871 Art 13 de l'AR du 2 août 2002.

872 Art. 61/1 de l'AR du 2 août 2002.

873 Information reçue de l'OE le 24 mai 2016. L'obligation de produire une attestation d'aptitude à voyager avant un éloignement ou la présence d'un médecin à bord de chaque vol sécurisé ne sont pas reprises expressément dans la loi belge. Elles sont néanmoins reprises comme recommandation dans l'annexe de la décision du Conseil du 29 avril 2004 (2004/573/CE) relative à l'organisation de vols communs pour l'éloignement, à partir du territoire de deux États membres ou plus, de ressortissants de pays tiers faisant l'objet de mesures d'éloignement sur le territoire de deux États membres ou plus. L'annexe de cette décision mentionne également que les escorteurs doivent porter un signe distinctif permettant leur identification, mais rien de plus à cet égard (point 1.2.5).

Annexe : Recommandations

Chapitre 3 : Protection internationale et apatride		
Titre	Développement	Destinataire
2016/1 Assurer aux demandeurs d'asile une information correcte et complète	Myria recommande qu'une information correcte, à jour, complète et compréhensible soit fournie aux demandeurs d'asile dès l'introduction de leur demande, notamment par la distribution des brochures élaborées par la Commission européenne dans le cadre du règlement Dublin III (p. 122).	Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, Office des étrangers
Titre	Développement	Destinataire
2016/2 Garantir la détection et l'accompagnement des personnes vulnérables	Myria recommande qu'une procédure de détection et un accompagnement adapté des personnes vulnérables soient systématiquement mis en place par les instances d'asile et les structures d'accueil (p. 122). Ces garanties doivent être ancrées dans la loi conformément aux directives procédure et accueil (p. 122).	Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, Office des étrangers, Fedasil, Commissariat général aux Réfugiés et aux Apatrides
Titre	Développement	Destinataire
2016/3 Encadrer la situation des personnes privées de protection internationale	Myria recommande que les autorités mènent une véritable réflexion dans le but d'encadrer la situation des personnes qui sont exclues de la protection internationale ou dont le statut de protection internationale a été retiré (p. 122).	Ministre de l'Intérieur, Ministre de la Justice, Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, Parlement fédéral
Chapitre 4 : Droit de vivre en famille		
Titre	Développement	Destinataire
2016/4 Sécuriser le droit de séjour des regroupés ressortissants de pays tiers	Myria recommande que les membres de la famille qui sont venus par le biais d'un regroupement familial (regroupé) avec un ressortissant de pays tiers obtiennent après maximum 5 ans de séjour (et donc sans conditions supplémentaires) un droit de séjour autonome, indépendant du regroupant (p. 151).	Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, Parlement fédéral
Titre	Développement	Destinataire
2016/5 Pas de refus du regroupement familial sans examen de la situation individuelle	Suite aux changements récents de la législation, les moyens de subsistance lors d'une demande de regroupement familial doivent d'abord être stables et réguliers, avant que l'OE en examine le caractère suffisant. Myria recommande que la loi soit revue conformément à la directive regroupement familial et à la jurisprudence pour que, dans chaque décision de non-attribution ou de retrait, une évaluation de la situation individuelle (analyse des besoins) ait eu lieu (p. 151).	Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, Office des étrangers, Parlement fédéral
Titre	Développement	Destinataire
2016/6 Examiner les demandes de regroupement familial le plus rapidement possible	Depuis peu, le délai maximum de traitement des demandes de regroupement familial des membres de famille des ressortissants de pays tiers est passé de 6 à 9 mois dans la loi. Vu l'impact de la longueur de cette procédure sur la vie de famille, Myria recommande que dans la pratique les décisions soient prises le plus rapidement possible (p. 151).	Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, Offfice des étrangers, Parlement fédéral
Titre	Développement	Destinataire
2016/7 Clarifier la procédure de légalisation de documents étrangers	Une légalisation ne fait que vérifier la véracité de la signature, la qualité dans laquelle le signataire a agi et l'identité du sceau ou du timbre dont le document est revêtu. Depuis début de 2015 une circulaire ajoute un motif supplémentaire permettant de refuser la légalisation des documents étrangers, notamment par le biais d'un recours à la notion trop vague d'ordre public. Ce n'est juridiquement pas correct. Myria recommande de préserver le principe de la légalisation et de supprimer le recours à la notion d'ordre public comme motif de refus possible (p. 151).	Ministre des Affaires étrangères, SPF Affaires étrangères, Ministre de la Justice, Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration

Titre	Développement	Destinataire
2016/8 Introduire un délai contraignant pour l'examen de documents étrangers	Myria recommande qu'un délai contraignant soit introduit dans le cadre de l'examen de documents étrangers (p. 151).	Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, Ministre des Affaires étrangères, SPF Affaires étrangères, Office des étrangers, Parlement fédéral

Chapitre 5 : Libre circulation, migration économique et étudiants

Titre	Développement	Destinataire
2016/9 Publier aussi les motifs de séjour des citoyens de l'UE	Les motifs des premiers titres de séjour sont enregistrés pour tous les étrangers, mais l'OE ne publie que ceux des ressortissants de pays tiers, à la demande d'Eurostat. Dans le cadre des migrations économiques, Myria estime que l'étude des premiers titres pour les citoyens de l'UE serait pourtant particulièrement intéressante, puisqu'un grand nombre d'entre eux exerce leur droit à la libre circulation pour des raisons économiques (p. 193).	Ministre de l'Intérieur, Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, Office des étrangers

Titre	Développement	Destinataire
2016/10 Améliorer le monitoring des personnes détachées	Le nombre de détachements - 15.000 ressortissants de pays tiers en 2015 – requiert un mécanisme de monitoring plus complet que l'actuel système Limosa (instrument de contrôle au service des organismes de sécurité sociale). Myria recommande: • de faire un rapport avec précision sur la durée de tous les détachements; • d'examiner le nombre de détachés effectivement inscrits dans la commune de leur résidence (une fois que la durée de leur séjour excède 90 jours); • d'examiner dans quelle mesure et de quelle manière les détachés font usage de la possibilité de s'installer en Belgique en tant qu'employé lors de leur détachement ou à l'issue de celui-ci (p. 193).	Ministre de l'Intérieur, Ministre de l'Emploi, Office des étrangers, Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, Parlement fédéral

Titre	Développement	Destinataire
2016/11 Désigner des acteurs supplémentaires pouvant agir en justice pour la récupération des arriérés de salaire de travailleurs en séjour irrégulier	Myria constate que, plus de trois ans après l'entrée en vigueur de la loi transposant la directive sanction, aucun autre acteur s'est vu attribuer la mission d'ester en justice pour la récupération des salaires dans le cadre du mécanisme de plainte. Myria recommande que ces organismes soient désignés par arrêté royal (p. 193).	Premier Ministre, Ministre de l'Emploi, Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, Régions, Communautés

Chapitre 6 : Régularisation de séjour et droits des personnes en séjour irrégulier

Titre	Développement	Destinataire
2016/12 Introduire l'obligation d'examiner le patient qui en fait la demande	Myria recommande d'introduire dans la réglementation l'obligation pour le médecin-fonctionnaire de l'OE d'examiner le patient qui en fait la demande avant tout avis négatif sur son état de santé ou sur l'accessibilité des soins médicaux dans le pays d'origine (p. 210).	Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, Office des étrangers, Parlement Fédéral

Titre	Développement	Destinataire
2016/13 Introduire un recours suspensif de plein droit et de pleine juridiction au CCE	Myria recommande de mettre en place un recours suspensif de plein droit et de pleine juridiction au CCE contre les décisions négatives sur le fond par l'OE refusant le séjour pour raisons médicales ainsi que d'octroyer un document provisoire à l'étranger pendant le traitement de ce recours (annexe 35) (p. 210).	Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, Office des étrangers, Parlement Fédéral

Titre	Développement	Destinataire
2016/14 Organiser des expertises médicales indépendantes	Myria recommande de faire usage de la possibilité d'organiser des expertises médicales indépendantes au niveau de l'OE et de prévoir un cadre légal concernant des expertises médicales indépendantes pendant la phase de recours au CCE (p. 210).	Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, Office des étrangers, Parlement Fédéral

Chapitre 7 : Retour, détention et éloignement		
Titre	Développement	Destinataire
2016/15 **Revoir la procédure de recours contre une décision d'éloignement**	Myria recommande de revoir la procédure de recours à l'encontre des décisions d'éloignement pour prévoir un recours de plein contentieux et accorder un effet suspensif automatique à la suspension ordinaire si la décision d'éloignement risque de porter atteinte aux droits fondamentaux de l'étranger, en particulier celui de ne pas être soumis à la torture ou à un traitement inhumain ou dégradant (p. 243).	Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, Parlement Fédéral
Titre	Développement	Destinataire
2016/16 **Interdire la détention des enfants en centre fermé**	La détention d'enfants est jugée contraire à leur intérêt supérieur. Myria recommande de consacrer dans la loi l'interdiction de la détention des enfants dans les centres fermés. Les moyens octroyés aux alternatives à la détention doivent être renforcés et une évaluation régulière et transparente de ces alternatives doit être organisée pour en permettre une éventuelle amélioration. Le respect de l'unité familiale ainsi que de l'intérêt supérieur de l'enfant doit être garanti dans toutes les décisions administratives qui impliquent des mineurs étrangers (p. 243).	Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, Parlement Fédéral, Office des étrangers
Titre	Développement	Destinataire
2016/17 **Mettre la détention des demandeurs d'asile en conformité avec le règlement Dublin III**	Myria recommande que la législation belge soit mise en conformité avec le règlement Dublin III en ce qui concerne les possibilités de détention (mesures de dernier ressort et les délais) des demandeurs d'asile en procédure Dublin (p. 253).	Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, Parlement Fédéral, Office des étrangers
Titre	Développement	Destinataire
2016/18 **Instaurer un mécanisme national de contrôle de la détention**	Myria recommande que le Protocole facultatif à la Convention contre la torture (OPCAT) soit ratifié et qu'un mécanisme national de prévention, qui réponde au critère d'indépendance et de professionnalisme requis, soit mis en place. Ce mécanisme devra pouvoir contrôler tous les lieux de privation de liberté, en ce compris de détention administrative des étrangers (p. 243).	Ministre de la Justice, Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, Parlement Fédéral
Focus : L'Europe en crise (d'asile)		
Titre	Développement	Destinataire
2016/19 **Être le protagoniste d'une politique d'asile véritablement communautaire avec un haut niveau de protection**	Myria recommande aux représentants politiques belges de remplir un rôle pionnier au niveau européen en ce qui concerne la protection des demandeurs d'asile et des réfugiés. Ils peuvent plaider pour que le système européen d'asile soit transformé en un véritable système commun et fonctionnel (et qui comprend une instance d'asile européenne) garantissant un haut niveau de protection. En rappelant la tradition des droits fondamentaux sur lesquels l'Union européenne est bâtie, les représentants belges peuvent demander à ce qu'il soit remédié à la situation actuelle dans laquelle les migrants et les réfugiés sont de facto bloqués en Grèce et en Turquie sans qu'il puissent y bénéficier d'une une véritable protection. Myria plaide dans ce cadre pour que la Belgique: • offre à court terme davantage de places de relocalisation et de réinstallation, • promeuve, au niveau européen, l'ouverture de canaux de migrations légaux et sécurisés vers l'Europe, à une échelle suffisamment large, • incite, sur le plan européen, à une évaluation indépendante de la situation des droits fondamentaux des migrants et des réfugiés en Grèce, en Italie (en ce compris au sein des hotspots), ainsi qu'en Turquie, • Intensifie ses efforts diplomatiques pour que toutes les régions prospères du monde s'engagent bien plus intensément dans la problématique des réfugiés. (p. 54).	Gouvernement belge et représentants belges du Parlement européen
Focus : L'intégration du droit européen en matière d'asile et de migration en droit belge		
Titre	Développement	Destinataire
2016/20 **Transposer dans les meilleurs délais les directives en matière d'asile et de migration**	Myria recommande que les directives européennes en matière d'asile et de migration qui n'ont pas été (totalement) intégrées dans le droit national (notamment les directives accueil, procédure, retour, permis unique et victime), malgré le dépassement du délai prévu, soient transposées en droit belge. Cette mise en œuvre doit se faire dans les meilleurs délais, spécifiquement en ce qui concerne les dispositions relatives aux garanties procédurales ou qui confèrent des droits aux particuliers (p. 160).	Premier Ministre, Ministre de la Justice, Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, Parlement fédéral

COLOPHON

La migration en chiffres et en droits 2016
Bruxelles, juillet 2016

Éditeur et auteur :
Myria
Rue Royale 138, 1000 Bruxelles
T : 02 212 30 00
F : 02 212 30 30
myria@myria.be
www.myria.be

Rédaction : Mathieu Beys, Victoria Bourgeois, Mélanie Bourguignon, Alexandra Büchler, François De Smet, Kaat De Vis, Koen Dewulf, Kaatje Droesbeke, Antoinette Dutilleux, Katleen Goris, Joke Swankaert, Louise Timmermans, Ina Vandenberghe, Joke Vanderhaeghe, Tom Vanhoren, Nathalie Vanparys, Sophie Vause, Deborah Weinberg et Kim Wouters
Contributions externes : Frédéric Docquier (UCL), Thierry Eggerickx (UCL), Henri Goldman (rédacteur en chef de Politique), Michael Lindenbauer (HCR), Jogchum Vrielink (KULeuven)
Traduction : Michel Teller
Conception graphique et mise en page : Studiorama
Cartoons : © Pierre Kroll (parus dans Le Soir du 29 août 2015 et du 3 septembre 2015) et © Lectrr (paru dans De Standaard)
Photos couverture et pages de titre : © Belga
Impression : Bulckens
Éditeur responsable : François De Smet
Remerciements : Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile (Fedasil); Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (CGRA) ; Direction générale Statistics Belgium ; Centre de recherche en démographie (DEMO) de l'Université catholique de Louvain ; Office national de la Sécurité sociale (ONSS) ; SPF Affaires étrangères, SPF Emploi et SPF Économie. Myria tient tout particulièrement à remercier l'Office des étrangers (OE) d'avoir mis à sa disposition des données essentielles à la préparation de ce rapport, de l'avoir relu et de l'avoir commenté. Merci à Bart De Wolf (Représentation permanent belge à l'Union Européenne) et Kris Pollet (European Council on Refugees and Exiles, ECRE) pour leurs relecture et commentaires du focus « L'Europe en crise (de l'asile) », et à Jo Antoons, Evelyne Van Der Elst et Nivard Bronckaers (Fragomen Belgium) pour le chapitre « Libre circulation, migration économiques et étudiants ». Toutes les remarques faites par l'OE ont été examinées de près et, lors de la rédaction finale, il en a été tenu compte autant que possible.

Dit jaarverslag is ook verkrijgbaar in het Nederlands.

Ce rapport est téléchargeable en format PDF sur le site internet de Myria: www.myria.be.

Myria encourage le partage des connaissances, mais il insiste sur le respect dû aux auteurs et contributeurs de tous les textes de cette publication. Ce texte ainsi que les figures et tableaux de ce document ne peuvent être utilisés comme source d'information que moyennant mention de l'auteur et de la source. Aucune reproduction, exploitation commerciale, publication ou adaptation partielle ou intégrale des textes, photos, illustrations graphiques ou de tout autre élément protégé par des droits d'auteur ne pourra en être faite sans l'accord préalable et écrit de Myria. Pour l'utilisation des images, veuillez prendre contact avec Myria.

Ce rapport est imprimé sur du papier FSC Mix Credit CU-COC-812048

© BELGA/AFP

Myria
138 rue Royale • 1000 Bruxelles
T +32 (0)2 212 30 00
myria@myria.be

Myria, le Centre fédéral Migration, est une institution publique indépendante. Il analyse la migration, défend les droits des étrangers et lutte contre la traite et le trafic des êtres humains. Myria promeut une politique basée sur la connaissance des faits et le respect des droits de l'homme.

Le rapport « *La migration en chiffres et en droits* » a vocation à informer chaque année sur l'actualité des flux migratoires et le respect des droits fondamentaux des étrangers.

www.myria.be
@MyriaBe
www.facebook.com/MyriaBe

MYRIA
Centre fédéral Migration