

2017

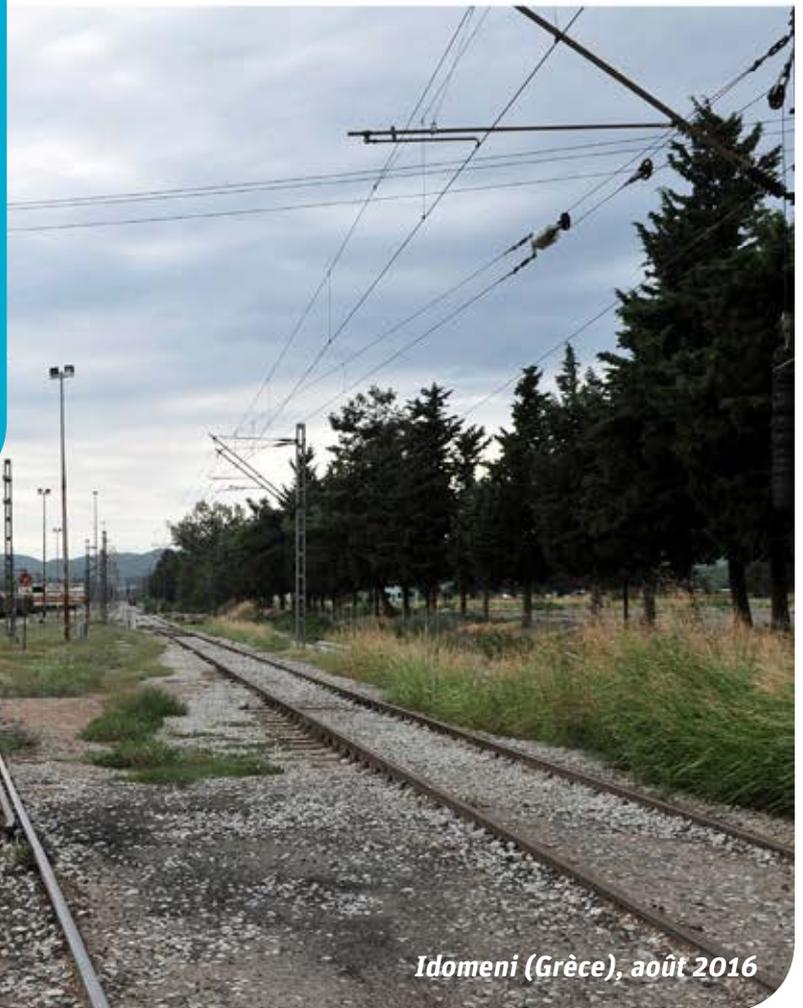
La migration
en chiffres et
en droits

MYRIA

Centre fédéral Migration



Idomeni (Grèce), août 2015



Idomeni (Grèce), août 2016

2017

La migration en chiffres et en droits

Table des matières

Introduction : Frontières contre droits fondamentaux	6
Chapitre 1	
Myria en action	9
1. SITUATION INSTITUTIONNELLE	10
2. COMPTES ET SITUATION FINANCIÈRE	10
3. MYRIA EN RÉSEAU: AU NIVEAU NATIONAL	11
4. MYRIA EN RÉSEAU : AU NIVEAU INTERNATIONAL	14
5. PUBLICATIONS ET OUTILS	15
6. DROITS FONDAMENTAUX ET FLUX MIGRATOIRES	17
6.1. La permanence juridique.....	17
6.2. Les études et recherches	19
 CONTRIBUTION EXTERNE : ÊTRE ÉTRANGER EN BELGIQUE EN 2017 – TRIOMPHE DE LA SOUVERAINETÉ SUR LE DROIT?	 20
 Chapitre 2	
Population et mouvements	23
1. POPULATION IMMIGRÉE, POPULATION ÉTRANGÈRE ET POPULATION D’ORIGINE ÉTRANGÈRE EN BELGIQUE	24
1.1. La Belgique compte plus de personnes immigrées que de personnes étrangères	24
1.2. Sur 11,2 millions de résidents en Belgique, 20% sont nés avec une nationalité étrangère	26
1.3. La majorité des personnes d’origine étrangère sont issues d’un pays de l’UE.....	27
1.4. Les flux migratoires : tendance récente incertaine.....	30
1.5. 60% des immigrations étrangères en provenance des pays de l’UE-28	31
1.6. Les flux d’asile perceptibles à travers les statistiques sur les immigrations enregistrées en Belgique en 2015	35
1.7. Immigrations, émigrations et solde migratoire des Belges et des étrangers	37
2. LES MOTIFS LÉGAUX DE LA MIGRATION DES RESSORTISSANTS DE PAYS TIERS	38
2.1. Au niveau belge, hausse des premiers titres pour les réfugiés et les bénéficiaires de la protection subsidiaire.....	38
2.2. Au niveau européen, hausse des premiers titres délivrés à des Ukrainiens et à des Syriens	40
 Chapitre 3	
Accès au territoire	43
1. CHIFFRES	44

1.1.	Les données sur les visas : une source d'indicateurs pour comprendre les migrations	44
1.2.	Les demandes de visa	46
1.2.1.	La très grande majorité des demandes de visa vise des séjours de moins de trois mois	46
1.2.2.	L'origine géographique des demandeurs de visas est étroitement liée au type de visa demandé	47
1.3.	Les décisions sur les visas	49
1.3.1.	Une issue positive pour la majorité des visas demandés.....	49
1.3.2.	Différents taux de refus de visa selon le motif de la demande et l'origine des demandeurs.....	49
1.3.3.	Une proportion de refus pour les visas court séjour particulièrement élevée en Belgique.....	52
2.	ÉVOLUTIONS RÉCENTES	53
2.1.	Europe	53
2.2.	Belgique	54
	FOCUS: VISAS HUMANITAIRES.....	57
1.	QUE DIT LA LOI SUR LE VISA HUMANITAIRE ?.....	58
2.	DANS LA PRATIQUE : QUI PEUT OBTENIR UN VISA HUMANITAIRE ?.....	58
2.1.	Le visa humanitaire de court séjour, pour qui ? S'agit-il également d'un canal de migration légal pour les personnes en fuite ?.....	59
2.1.1.	Situations préoccupantes de natures diverses	59
2.1.2.	Le visa d'asile uniquement pour les réfugiés sur invitation.....	59
2.2.	Le visa humanitaire comme forme élargie de regroupement familial ?	64
3.	DEMANDE DE VISA HUMANITAIRE : UNE PROCÉDURE COMPLEXE ET COÛTEUSE	65
4.	LES VISAS HUMANITAIRES EN CHIFFRES	68
4.1.	Le nombre de demandes de visas humanitaires a quadruplé au cours des deux dernières années.....	70
4.1.	Près de 1.200 visas humanitaires délivrés en 2016, principalement à des Syriens	72
5.	PROBLÈMES AUXQUELS LES PERSONNES BÉNÉFICIAIRES D'UN VISA HUMANITAIRE SONT CONFRONTÉES À LEUR ARRIVÉE EN BELGIQUE	77
5.1.	Garanties procédurales.....	77
5.2.	Problèmes rencontrés à l'arrivée en Belgique	77
6.	CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.....	78

Chapitre 4

Protection internationale..... **81**

1.	CHIFFRES.....	82
1.1.	Demandes d'asile et protection octroyée dans l'UE en 2016	82
1.1.1.	50.000 demandeurs d'asile de moins qu'en 2015.....	82
1.1.2.	Un statut de protection pour plus de 680.000 personnes	85
1.2.	Demandes d'asile et protection octroyée en Belgique	85
1.2.1.	Chute des demandes d'asile en Belgique en 2016.....	86
1.2.2.	Composition des flux d'asile par âge et sexe.....	89
1.2.3.	La mise en œuvre du Règlement Dublin III en quelques chiffres	91
1.2.4.	Reconnaissance du statut de réfugié et octroi de la protection subsidiaire en hausse.....	94
1.2.5.	Accueil des demandeurs d'asile : fermeture de places dans le réseau Fedasil	98
2.	ÉVOLUTIONS RÉCENTES	99
2.1.	Au niveau européen	99
2.2.	Jurisprudence européenne.....	100
2.3.	Procédure d'asile en Belgique	101

3.	ANALYSE : APPROCHE EUROPÉENNE DE LA CRISE DES MIGRANTS ET DES RÉFUGIÉS & ATTITUDE DE LA BELGIQUE	102
3.1.	Mer Méditerranée : arrivées, décès et disparitions en 2016	103
3.2.	Situation actuelle : hotspots, relocalisations depuis la Grèce et l'Italie et réinstallations depuis la Turquie	103
3.3.	'Externalisation' de la politique d'asile de l'UE	104
3.3.1.	Mise en oeuvre de l'accord UE-Turquie et renforcement de la politique de réinstallation	104
3.3.2.	'Pacte pour les migrations' et nouvelle focalisation sur la Libye dans le plan d'action Méditerranée	106
3.4.	Politique interne d'asile et de migration de l'UE	106
3.4.1.	Situation en Grèce et en Italie depuis l'introduction de l'approche des hotspots	106
3.4.2.	Relocalisations	109
3.5.	Transferts Dublin vers l'Italie et la Grèce	112
3.5.1.	Le système de Dublin au coeur du cadre européen sur l'asile à renégocier	112
3.5.2.	Application du système Dublin par rapport à l'Italie et à la Grèce en 2016	112
4.	RECOMMANDATIONS	114

Chapitre 5

Droit de vivre en famille **115**

1.	CHIFFRES	116
1.1.	Le regroupement familial à partir de différentes sources de données	116
1.2.	Les visas	117
1.2.1.	Tendances récentes en matière de demandes de visas long séjour dans le cadre du regroupement familial	117
1.2.2.	Les décisions en matière de visas long séjour dans le cadre du regroupement familial	120
1.2.3.	Visas court séjour en vue de mariage ou de cohabitation légale	123
1.3.	Les premiers titres de séjour	124
1.3.1.	Les regroupements familiaux concernent surtout les enfants	125
1.3.2.	Ressortissants UE et non-UE, des évolutions contrastées	126
1.3.3.	Nationalité des personnes ouvrant le droit au regroupement familial	125
2.	ÉVOLUTIONS RÉCENTES	127
2.1.	Europe	127
2.2.	Belgique	128
3.	ANALYSE : LA PERSONNE HANDICAPÉE A-T-ELLE DROIT À UNE VIE DE FAMILLE ?	129
3.1.	Exposé de la situation	129
3.2.	Comment en sommes-nous arrivés à cette situation où le droit à la vie de famille des personnes handicapées est mis à mal ?	130
3.3.	Est-il légitime que des personnes handicapées soient de jure et de facto exclues du droit à mener une vie de famille en Belgique ?	1311
4.	RECOMMANDATIONS	133

Chapitre 6

Libre circulation, migration économique et étudiants **135**

1.	CHIFFRES	136
1.1.	La libre circulation des citoyens UE	136
1.1.1.	Séjour et éloignement	136

1.1.2. Les données de l'Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants (INASTI) pour les citoyens UE	136
1.1.3. Les travailleurs détachés.....	137
1.2. Les migrations économiques des ressortissants de pays tiers	140
1.2.1. Les titres de séjour pour raisons économiques.....	140
1.2.2. Les permis de travail pour les employés	142
1.2.3. La carte bleue européenne pour les travailleurs hautement qualifiés.....	145
1.2.4. Les cartes professionnelles pour les indépendants.....	145
1.2.5. Les données de l'Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants (INASTI) sur les ressortissants des pays tiers.....	145
1.3. Migration pour motifs d'études	146
2. ÉVOLUTIONS RÉCENTES	147
2.1. Europe	147
2.2. Belgique.....	147
3. ANALYSE : OÙ EN EST LE DROIT BELGE EN MATIÈRE DE LIBRE CIRCULATION DES TRAVAILLEURS DE L'UE ?	148
4. RECOMMANDATIONS	153

Chapitre 7

Régularisation de séjour.....155

1. CHIFFRES.....	156
1.1. Diminution continue des demandes de régularisation	156
1.2. Les autorisations de séjour pour raisons humanitaires et médicales en chute libre	157
1.2.1. Les décisions concernant la régularisation humanitaire	157
1.2.2. Les décisions prises dans le cadre de la régularisation médicale	158
1.2.3. De moins en moins d'autorisations de séjour définitif.....	160
1.3. Le nombre d'individus régularisés n'a jamais été aussi bas	161
2. ÉVOLUTIONS RÉCENTES	162
3. ANALYSE : RÉGULARISATION MÉDICALE : DES RÉFORMES SONT NÉCESSAIRES POUR GARANTIR LES DROITS FONDAMENTAUX	163
3.1. Les médecins rendant des avis pour l'OE doivent respecter la déontologie médicale	163
3.2. La Cour EDH fixe des critères plus souples pour évaluer les risques de mauvais traitements liés à l'état de santé en cas de décision d'éloignement	164
3.3. Évaluer le risque de mauvais traitements pour tous les étrangers sans exceptions.....	165
3.4. La nécessité d'un recours effectif et suspensif de plein droit.....	165
3.5. La nécessité d'un recours de plein contentieux pour éviter un jeu de ping-pong entre l'OE et le CCE.....	166
4. RECOMMANDATION	167

Chapitre 8

Nationalité.....167

1. CHIFFRES.....	170
1.1. Sources de données et modes de changement de nationalité	170
1.2. Changements de nationalité pour les étrangers en 2016 : quel chiffre avancer ?	171
1.3. Les nouveaux Belges, principalement originaires des pays tiers	173

2.	ÉVOLUTIONS RÉCENTES	173
3.	LES OBSTACLES À L'ACCÈS À LA NATIONALITÉ BELGE	174
3.1.	La condition de connaissance linguistique exclut de nombreuses personnes analphabètes	174
3.2.	Certains parquets et policiers font du zèle pour tester la maîtrise de la langue	175
3.3.	Travail: seuls les 5 ans avant la demande de nationalité comptent	176
3.4.	Certaines communes sont exigeantes sur la durée de validité des extraits d'actes de naissance	176
3.5.	Beaucoup de communes ne respectent pas la procédure légale	176
3.6.	Accès des réfugiés reconnus et des citoyens de l'UE à la nationalité : tenir compte du séjour depuis l'introduction de la demande	177
3.7.	Une interprétation parfois arbitraire des « faits personnels graves » par la police	177
4.	RECOMMANDATIONS	178
	Annexe : Recommandations	179

INTRODUCTION : FRONTIÈRES CONTRE DROITS FONDAMENTAUX

Deux grandes inventions modernes en tension perpétuelle

Depuis le 19^{ème} siècle, deux grandes inventions modernes s'affrontent. La première, ce sont les États-nations émergés et consolidés peu à peu depuis 200 ans, et qui se définissent par l'adjonction d'un territoire, d'un gouvernement et d'une population. L'existence de frontières est la conséquence inévitable de ces États se définissant comme souverains : la première prérogative d'un État-nation est de décider qui entre et qui n'entre pas sur son territoire.

La deuxième invention moderne, ce sont les droits humains. Apparus au siècle des Lumières, affirmés dans une importante série de déclarations et de constitutions libérales, ils ont toujours fait l'objet de combats politiques et sociaux. Il est important de le rappeler aujourd'hui : jamais les autorités ne les ont reconnus et protégés spontanément. Toujours, ces droits furent le fruit d'une âpre lutte. Toujours, ils furent arrachés à un contexte qui leur préférait d'autres priorités : la sécurité, la nation, la frontière et les privilèges d'antan s'agissant des droits politiques, ou la rentabilité s'agissant des conditions de travail et des droits sociaux.

Cette lutte entre ces deux inventions modernes perdure jusqu'à aujourd'hui. La migration en est devenue la ligne de front majeure, grâce à la mondialisation, la démocratisation des moyens de transport, l'explosion démographique, la multiplication des foyers de tensions internationales et la persistance des inégalités entre Nord et Sud. Depuis des années, le droit des étrangers se construit laborieusement dans une tension entre défense des prérogatives de l'État souverain et défense des droits fondamentaux.

L'affaire dite des visas humanitaires, sur laquelle Myria revient dans son focus cette année, n'est ni le premier ni le dernier avatar de cette bataille, mais elle en constitue sans nul doute un épisode emblématique. Car la question centrale de ce dossier est celle-ci : un État membre de l'Union européenne, statut qui contraint à protéger toute personne contre la torture et les traitements inhumains et dégradants en vertu de la Charte des droits fondamentaux,

peut-il se voir contraindre de délivrer un visa humanitaire à une famille invoquant avec raisons crédibles le risque d'être exposée à un danger grave et immédiat ? Ou cela relève-t-il de sa seule appréciation d'État souverain ? En d'autres termes, les droits humains peuvent-ils, dans cette situation, prévaloir sur la souveraineté des États ?

Dans ses courageuses conclusions, l'avocat général Paolo Mengozzi demandait à la Cour européenne de Justice, saisie d'une question préjudicielle du Conseil du Contentieux belge, de conclure à l'obligation pour un État de délivrer un tel visa « s'il existe des motifs sérieux et avérés de croire que le refus de procéder à la délivrance de ce document conduira à la conséquence directe d'exposer ce ressortissant à subir des traitements prohibés par l'article 4 de la Charte, en le privant d'une voie légale pour exercer son droit de solliciter une protection internationale dans cet État membre ».

La Cour, comme on le sait, n'a pas suivi son avocat général, considérant que l'affaire ne relevait finalement pas du Code communautaire des visas. Une occasion manquée, peut-être, pour ce qui aurait pu constituer une avancée majeure de limitation des prérogatives de l'État vis-à-vis d'une catégorie de droits humains ne pouvant pourtant en principe souffrir d'aucune exception : le droit d'être préservé du traitement inhumain et dégradant auquel expose, à l'évidence, le fait pour une famille de rester aujourd'hui à Alep.

Bien entendu, les droits fondamentaux ne peuvent échapper à toute matérialité des faits et aux conséquences des politiques pouvant être menées en leur nom. Même le droit à la délivrance d'un visa humanitaire aurait pu – et pourrait encore – être encadré par une série de critères qui protègent les États européens d'un afflux ingérable de demandes.

Bien entendu également, et il faut l'en féliciter, le gouvernement belge délivre depuis deux ans, en dehors de cette affaire, un nombre très important de visas humanitaires (1.182 en 2016), essentiellement à des Syriens souhaitant échapper à l'enfer qu'est devenu ce pays. Mais il le fait selon ses priorités et ses choix, décidant seule des critères prépondérants. Si protéger une minorité chrétienne en danger et pouvant être accueillie dans une congrégation religieuse en Belgique est très louable, cela n'empêche pas d'aider aussi d'autres familles de minorités religieuses, politiques ou philosophiques prisonnières de ce bourbier qu'est devenue la Syrie. Des choix aussi lourds, qui conduisent à devoir faire prévaloir certaines catégories d'êtres humains sur d'autres, sont malheureusement peut-être inévitables ; mais ne devraient-ils pas, à tout le moins, être le fruit d'une politique concertée avec le parlement ?

Car tel est bien tout l'enjeu. Comment justifier que des centaines de Syriens chrétiens d'Alep se soient vus délivrer des visas contrairement à leurs compatriotes se trouvant dans des conditions sensiblement comparables ? Le point névralgique du dossier ne réside pas dans le nombre de visas humanitaires délivrés, mais dans le fait que le gouvernement, par la voix de son Secrétaire d'État à l'asile et à la migration, fasse une question de principe du fait que, quelles que soient les circonstances, c'est à lui et à lui seul de décider qui entre et qui n'entre pas sur le territoire. Or il est parfaitement concevable de conserver ce pouvoir discrétionnaire tout en assurant davantage de transparence et de justice sur les critères utilisés. Dans notre focus, nous faisons le point sur l'ensemble de la questions des visas humanitaires et formulons une série de recommandations, essentiellement en matière de facilitation de l'accès à ces visas, d'objectivation des critères de délivrance, de motivation des décisions et de transparence sur les chiffres.

On le voit, il ne s'agit pas simplement d'un problème juridique. Il est aussi de nature philosophique et concerne les valeurs que nous choisissons de défendre. La nature même des droits fondamentaux devrait être de ne pas connaître de limite territoriale, en particulier dans un contexte de politique européenne d'asile et de migration qui ont des effets de plus en plus extraterritoriaux. La nature même des droits fondamentaux est de ne pouvoir être limités que par d'autres droits. Leur opposer la souveraineté des États et le droit de dire simplement « non » sans devoir se justifier en face d'impératifs de vie ou de mort met les droits fondamentaux sous pression.

Une année de stabilisation des flux et de précarisation des droits

Les demandes d'asile ont marqué une chute brutale, revenant au niveau de 2014, sous l'effet conjugué de la fermeture effective des frontières dans les Balkans et du « deal » entre Union européenne et Turquie en mars 2016. Ainsi, en Belgique, le nombre de demandeurs d'asile est passé d'environ 39.000 personnes en 2015 à un peu plus de 14.000 personnes en 2016. Il paraît que c'est une bonne nouvelle et qu'il faut s'en réjouir. En réalité cela dépend d'où on se place : le nombre de personnes déplacées de force dans le monde ne s'est pas réduit. En Syrie, la barre des 5 millions de réfugiés ayant fui le pays a été franchie depuis 2017.

Peut-on vraiment se réjouir que les candidats réfugiés n'aient jamais été aussi nombreux dans le monde sous prétexte qu'ils sont moins nombreux ici ? Et ce

d'autant que la procédure d'asile en Belgique est fiable et indépendante, avec un taux de reconnaissance jamais atteint en 2015-2016. Pour le reste, les chiffres développés dans ce rapport se penchent, comme chaque année, sur les principales tendances migratoires (population et mouvement, protection internationale, droit de vivre en famille, migration économique, étudiante et diplomatique, régularisation et nationalité). Nous y avons inclus cette année une perspective de genre, en incluant dans quelques chapitres des encadrés « la migration a-t-elle un genre ? » pour mieux appréhender ces phénomènes sous l'angle de la répartition entre hommes et femmes. Par exemple, cela permet d'observer que la proportion de femmes diminue au sein des octrois de nationalité, ce qui suggère que la réforme de 2012 les affecte davantage que les hommes.

Myria observe aussi un indéniable durcissement des politiques concernant les migrants et les étrangers de manière générale. Pendant que les accès au territoire se durcissent, la situation des étrangers – en séjour régulier ou non – se précarise. Déclaration pour primo-arrivants, redevances pour étrangers, diminution drastique des régularisations humanitaires, manque de garanties en matière de régularisations médicales... Le climat n'est guère à l'ouverture, mais à la peur et au repli sur soi. Nous avons consacré nos analyses à un état des lieux du traitement de la crise de l'asile par l'Europe et la Belgique, un an plus tard ; au droit de vivre en famille des personnes souffrant d'un handicap ; à l'évolution du droit belge en matière de libre circulation des travailleurs de l'UE ; à la régularisation médicale ; et aux évolutions de l'octroi de la nationalité. Dans chacun de ces sujets, nous formulons les recommandations qui nous paraissent permettre de respecter les droits fondamentaux de manière meilleure qu'aujourd'hui.

L'indépendance la corde au cou

Vous l'observerez : ce rapport Migration 2017 est plus léger et plus court. Myria a en effet fait le choix de diversifier ses publications : les chiffres, analyses et recommandations concernant les thèmes du retour, de la détention et de l'éloignement feront désormais l'objet d'une publication à part. Ce Myriadoc, à paraître à chaque automne, complètera avec le Myriadoc « Être étranger en Belgique » qui sortira chaque fin d'année, le rythme de nos publications en droits fondamentaux.

L'indépendance de Myria est le cœur de notre action. Par définition, nos missions nous mettent régulièrement en position de formuler au gouvernement des

recommandations qui peuvent lui déplaire, voire de formuler des prises de positions ou des actions qui, au nom des droits fondamentaux, peuvent apparaître en contradiction avec ces choix politiques. Cela implique une nécessaire liberté de parole et d'action. Chacun peut comprendre que ce rôle ne peut être rempli de manière satisfaisante que si notre indépendance financière est pleinement respectée. Or les économies décidées par le gouvernement fédéral depuis 2014, nous imposent linéairement, sans consultation et en infraction manifeste avec notre arrêté royal, une économie de plus de 10% de nos ressources. Après plus de deux années de réclamations et d'interpellations auprès du gouvernement, nous ne constatons pas d'avancée sur cette question. Combiné au climat général de remise en cause de l'indépendance des organismes chargés de veiller aux droits fondamentaux, cet état de fait nous inquiète.

Comment, en effet, estimer sain que nous devions pouvoir critiquer le gouvernement sur sa politique vis-à-vis des étrangers un jour, et tendre la sèbile pour lui demander de bien vouloir respecter notre dotation le lendemain ? Cette situation n'est pas normale, et elle n'était certainement pas prévue par le Législateur lors des travaux de création du Centre fédéral Migration. Surtout, elle n'est pas saine dans une démocratie mature dont la force tient, entre autres, à la solidité de ses contre-pouvoirs institutionnels. Le gouvernement lui-même gagnerait à ce qu'une cloison étanche existe entre notre financement et lui, afin d'éviter tout procès d'intention.

Car l'existence d'organismes tels que Myria fait partie des avancées en terme de droits de l'homme dont la Belgique peut être fière, et qui crédibilise son image internationale, et ce d'autant plus lorsqu'elle décide de mener une politique plus restrictive en termes d'accès au territoire et de droits fondamentaux des étrangers. Le récent partenariat que Myria a noué, début 2017, avec l'UNHCR atteste que nous sommes crédibles parce que nous sommes indépendants. Cela est aussi la conséquence de la fin des activités du Comité belge d'aide aux réfugiés (CBAR), dont le travail était pourtant unanimement reconnu. La fragilisation grandissante du secteur du droit des étrangers en général place Myria en première ligne, et rend son indépendance plus nécessaire que jamais.

François De Smet,

Directeur

Chapitre 1

Myria en action

En 2016, Myria a reçu 969 demandes individuelles d'étrangers en questionnement sur leurs droits. Il a déployé sa politique de publications démographiques (Myriatics) et juridiques (Myriadocs). Myria a aussi continué à se battre pour affirmer son indépendance face aux économies non réglementaires du gouvernement fédéral, et est devenu partenaire de l'UNHCR pour l'aide aux réfugiés concernant leur droit au regroupement familial.



Centre fédéral Migration

Federaal Migratiecentrum

Federal Migration Centre

Föderales Zentrum für Migration

1. SITUATION INSTITUTIONNELLE

Myria, le Centre fédéral Migration, exerce en tant qu'organisme public autonome en toute indépendance trois missions légales complémentaires : veiller au respect des droits fondamentaux des étrangers, informer sur la nature et l'ampleur des flux migratoires et stimuler la lutte contre la traite et le trafic des êtres humains. Myria 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. C'est une équipe d'une quinzaine de personnes.

Myria est géré par un conseil d'administration, nommé par le parlement fédéral, 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. Le directeur assure la gestion journalière et budgétaire ainsi que l'exécution des décisions du conseil d'administration et la préparation des recommandations.

Les membres du conseil d'administration du Centre fédéral Migration au 1^{er} mai 2017

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

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

2. COMPTES ET SITUATION FINANCIÈRE

Le bilan 2016 affiche un déficit de € 28.784,29.

Comme nous l'expliquions l'an dernier¹, Myria est sous pression budgétaire depuis les mesures d'économies imposées par le gouvernement fédéral. Ces économies nous paraissent illégitimes, non-réglementaires et de nature à remettre en cause l'indépendance de Myria dans l'exercice de ses missions. Un descriptif complet de la situation et de nos arguments a été établi dans le rapport « Situation institutionnelle et budgétaire du Centre fédéral migration Myria », envoyé au Gouvernement en mars 2017.

¹ Rapport *La migration en chiffres et en droits* 2016, p. 15.

Rappelons que Myria plaide depuis plusieurs années auprès du gouvernement fédéral :

- pour que les économies demandées soient corrigées de manière à être équitables vis-à-vis des autres institutions ;
- pour que l'indépendance de Myria soit garantie par un placement de sa 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 puisque nous ne sommes plus en mesure de remplir l'ensemble de nos missions de manière optimale. Être forcé de procéder par priorités, pour un organisme chargé de veiller sur les droits fondamentaux, est inacceptable.

Bilan au 31 décembre 2016 (x € 1.000)			
Actif	1.615	Passif	1.615
Actifs immobilisés	9	Capital de départ	835
		Résultat cumulé	22
Actifs circulants	1.606	Dettes	758
Créances commerciales	63	Fournisseurs	611
Actifs financiers	33	Dettes sociales	123
Placements de trésorerie	250	Autres dettes	24
Valeurs disponibles	1.259		
Compte de résultats 1 janvier 2016 – 31 décembre 2016 (x € 1.000)			
Produits	1.506	Charges	1.535
Subventions	1.376	Frais de projets	68
Revenus de projets	111	Frais de fonctionnement	441
Revenus divers	6	Frais de personnel	1.017
Revenus financiers	13	Amortissements	9
		Résultat 2016	-29

3. MYRIA EN RÉSEAU: AU NIVEAU NATIONAL

Autorités publiques

Acteur public, mais autonome vis-à-vis du gouvernement, Myria 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. 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, Sécurité et Intérieur, Affaires étrangères, Emploi, Égalité des chances.

Outre les difficultés budgétaires et institutionnelles déjà relevées ci-dessus, l'année 2016 a donné lieu à de nouveaux développements concernant la transposition de la directive 2014/54.

La directive 2014/54 a pour objet de protéger les citoyens européens en matière de libre circulation des travailleurs. Elle prévoit entre autres, dans son article 4, la désignation d'un ou plusieurs organes « chargés de promouvoir, d'analyser, de contrôler et de soutenir l'égalité de traitement des travailleurs de l'Union et des membres de leur famille sans discrimination fondée sur la nationalité, restriction ou obstacle injustifiés à l'exercice de leur droit à la libre circulation et prend les dispositions nécessaires au bon fonctionnement de ces organismes. Ceux-ci peuvent faire partie d'organismes existants au niveau national qui poursuivent des objectifs similaires ». La directive prévoit que les Etats membres doivent accorder à ces organismes les moyens d'exercer ces nouvelles missions.

Myria et Unia ont eu la surprise d'apprendre, indirectement, que le gouvernement leur avait attribué la mission d'être organes de référence (Myria pour les matières fédérales, Unia pour les matières dépendant des entités fédérées). Les deux institutions constatent, au moment où ces lignes sont rédigées, qu'aucune mesure particulière de transposition de la directive n'a été prise par le gouvernement fédéral, ce qui pose question. En outre, ni Myria ni Unia ne disposent des informations concernant les moyens budgétaires supplémentaires qui devraient leur être octroyés pour accomplir ces missions. Remplir ces nouvelles fonctions demanderait en effet une spécialisation en droit social et fiscal particulièrement poussée, d'autant qu'il est attendu des deux organismes qu'ils puissent conseiller et orienter les citoyens européens en demande.

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 volonté 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. Ce fut le cas en janvier 2016 lors des travaux du Sénat sur l'apatridie et en mai devant la Commission de l'Intérieur de la Chambre concernant le regroupement familial. Myria a également fourni en décembre, à la demande de cette même commission, un avis sur une proposition de loi relative aux étrangers gravement malades.

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.

Sur les dossiers de fond, les collaborations avec Unia sont nombreuses et reflètent un socle de valeurs communes partagées par les deux institutions.

Réunion de contact Protection internationale

Depuis janvier 2016, Myria a repris l'organisation des réunions de contact réunissant les différents acteurs en matière d'asile organisées auparavant par le Comité belge d'aide aux réfugiés (CBAR). L'objectif reste que les instances d'asile et les organismes actifs dans le domaine de l'asile, de l'accueil et du retour volontaire 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 internet².

Groupe transit des visiteurs en centre fermé

Myria a participé en 2016, en tant que membre observateur, aux réunions (monitoring et politique) 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

² www.myria.be/fr/reunions-de-contact-protection-internationale.

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. Myria a également donné des formations juridiques aux visiteurs (sur le Règlement Dublin III et sur le mariage, la cohabitation légale et le regroupement familial des personnes détenues en centre fermé).

Plateforme institution nationale des droits de l'homme

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.

Elle se réunit chaque mois pour échanger des informations pertinentes, dans l'attente d'une éventuelle création d'une Institution nationale des droits de l'homme qui aurait pour vocation de coordonner une partie des activités des structures partageant la mission de respecter les droits humains. Myria y a notamment fait une présentation sur le rôle des Institutions nationales des droits de l'homme dans le cadre de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme.

Plateforme Mineurs en exil

Myria a participé en 2016 aux réunions des groupes de travail familles dans la migration, détention et MENAS de la Plateforme Mineurs en exil.

Plateforme Justice pour tous

En 2016, Myria a participé aux réunions de travail de la Plateforme Justice pour Tous.

Plateforme sur l'acquisition de la nationalité belge

Myria a organisé en novembre 2016 une réunion réunissant différents acteurs en contact avec des personnes souhaitant acquérir la nationalité belge. Il s'agissait d'établir un premier état de lieux des pratiques, difficultés d'interprétation et obstacles à l'obtention de la nationalité depuis la réforme du Code de la nationalité belge entrée en vigueur en 2013. Ce travail se poursuit en 2017 et les constats seront relayés auprès d'acteurs institutionnels.

Formations

En 2016, Myria a réalisé des formations en droits fondamentaux des étrangers notamment pour l'ADDE (Association pour le Droit Des Etrangers), les visiteurs en centres fermés (voir ci-dessus) ou encore la police intégrée. En mai 2016, Myria a donné une formation sur l'asile et la migration, et sur la traite et le trafic des êtres humains à des membres de la police de la route. En septembre 2016 et suite aux changements législatifs sur la pénalisation du travail au noir, Myria a organisé en collaboration avec Pag-Asa et OR.C.A., une formation (sur la particularité du public des personnes en séjour irrégulier ou potentielles victimes d'exploitation) à destination des attachés de la Direction des Amendes administratives du SPF Emploi.

Enfin, mentionnons encore que Myria a participé en 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. Une réunion de la cellule a ainsi eu lieu en septembre 2016. Elle a concerné principalement l'adoption d'une nouvelle circulaire multidisciplinaire relative au mécanisme d'orientation des victimes. Par ailleurs, Myria a participé aux réunions du bureau de la cellule qui se tiennent mensuellement.

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 (septembre 2016) et Charleroi (décembre 2016), où il a notamment présenté ses missions et son rapport annuel traite et trafic des êtres humains 2016.

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 public³.

En juillet 2016, le REM a publié son rapport annuel de synthèse sur l'immigration et l'asile en 2015, 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 2016 ont porté sur :

- les approches adoptées envers les demandeurs d'asile déboutés ;
- la réinstallation et les programmes d'admission humanitaire ;
- le droit au regroupement familial de ressortissants de pays tiers ;
- et l'emploi illégal de ressortissants de pays tiers.

Le Point de Contact belge du REM a organisé une conférence à Bruxelles le 8 novembre 2016 consacrée

à l'intégration des bénéficiaires de la protection internationale sur le marché du travail.

En outre, Myria a pris part activement à la conférence annuelle de l'EMN, qui a été organisée les 12 et 13 janvier 2016 en collaboration avec la présidence néerlandaise de l'Union européenne. Cette année, la conférence était consacrée au trafic d'êtres humains et était intitulée *Promoting the multidisciplinary approach in addressing migrant smuggling*. Les résultats de l'étude de l'EMN sur le trafic d'êtres humains ont en particulier été présentés et discutés. Le 21 mars, l'EMN a organisé en collaboration avec Myria un atelier sur les réseaux sociaux et le trafic d'êtres humains. Le 16 juin, Myria a pris part activement à un atelier de l'EMN, en collaboration avec l'EU, sur le rôle des médias sociaux dans le trafic d'êtres humains.

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

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 Vassiliadou et par la présidence de l'Union. Les thématiques abordées lors de ces réunions concernaient notamment le rôle des institutions financières dans la lutte contre la traite des êtres humains, les mécanismes transnationaux d'orientation des victimes et la stratégie post 2016 de l'UE en matière de traite des êtres humains. 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)

Myria est membre de ENNHRI, un réseau régional qui réunit les institutions nationales pour les droits de l'homme 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 institutions nationales pour les droits de l'homme et en suscitant leur collaboration sur des thématiques spécifiques. Dans ce contexte, il a participé en mars 2016 à la 29^{ème} Assemblée générale du Comité international de coordination des institutions nationales de droits de l'Homme (CIC), à la NRHI Academy à Tbilissi en mai 2016, une session de formation interactive destinée aux membres d'INDH d'un grand nombre de pays européens, organisée en

³ Voir le site du REM: <https://emnbelgium.be>.

collaboration avec l'OSCE. Il a aussi représenté ENNHRI au sein du Groupe de rédaction sur les droits de l'homme et la migration du comité directeur pour les droits de l'Homme du Conseil de l'Europe. Myria participe aussi activement au groupe de travail Asile et Migration mis en place en 2007 et qu'il a présidé plusieurs années en collaboration avec le Deutsches Institut für Menschenrechte. Il met aussi son expertise en matière de litiges à disposition du groupe de travail juridique dont il est membre.

En juillet 2016, Myria a participé à une visite de suivi ENNHRI de quatre centres d'accueil pour les migrants en Grèce : Elaionas, Elliniko, Skaramagkas et Schisto. Cette visite s'inscrivait dans l'élaboration de l'approche de Myria concernant la crise européenne de l'asile (voir Chapitre 3 : Protection Internationale).

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

La Fundamental Rights Agency (FRA) 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. Myria a participé en février 2016 à la rencontre organisée par la FRA, de la plateforme FRA-Conseil de l'Europe-ENNHRI (European Network of Equality Bodies ou EQUINET) relative aux droits des migrants et des demandeurs d'asile.

Nations-Unies

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).

En mai 2016, Myria a participé à une réunion d'un groupe d'experts sur la détention organisée par le Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme et dans le cadre duquel il a présenté son travail en la matière.

En outre, Myria a répondu début 2017 à un appel à intérêt lancé par le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés en vue de travailler sur le droit de vivre en famille des personnes réfugiées et bénéficiaires de protection internationale. Myria a été sélectionné par l'UNHCR et se réjouit de ce nouveau partenariat, qui va l'amener à développer son expertise en la matière et à fortifier son réseau international.

OSCE

Myria a poursuivi sa collaboration avec l'OSCE en participant activement les 11 et 12 avril 2016 à la conférence organisée annuellement par l'OSCE. Celle-ci portait sur le thème : « Combattre la traite des êtres humains aux fins de criminalité forcée ».

Conseil de l'Europe

Les 20 et 21 janvier 2016, Myria 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.

Myria a été rencontré 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 lors de sa visite en décembre 2016, dans le cadre du deuxième cycle d'évaluation de la Belgique.

Union européenne

Myria a été invité, en tant que Rapporteur National indépendant sur la traite des êtres humains, à participer et à contribuer activement à la conférence organisée par la présidence de l'Union européenne à Amsterdam les 17, 18 et 19 janvier 2016 sur le thème « TeamWork! against Trafficking of Human Beings for labour exploitation ».

Myria a également été invité à présenter la partie trafic de son rapport annuel le 19 février 2016 lors d'une réunion du groupe de contact sur la migration irrégulière de la Commission européenne.

5. PUBLICATIONS ET OUTILS

Myria déploie une 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.

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 2016

Publié en juillet 2016, le rapport *La migration en chiffres et en droits 2016* perpétue la philosophie des Rapports annuel Migration édités par le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme depuis 2007.

Traite et trafic des êtres humains 2016 : Des mendiants aux mains de trafiquants

Publié en octobre 2016, le rapport *Traite et trafic des êtres humains 2016 : Des mendiants aux mains de trafiquants* focalise son attention sur une forme méconnue de traite des êtres humains: **l'exploitation de la mendicité**. Les mendiants exploités sont en premier lieu des victimes potentielles de traite des êtres humains et ne doivent sûrement pas être considérés sous l'angle d'une lutte contre les nuisances.

Myriadocs

Depuis 2016, Myria complète sa gamme de publications avec les Myriadocs. Les Myriadocs sont des publications plus légères que les rapports annuels, livrant des analyses thématiques portant sur des points de droit, de politique ou d'actualité en lien avec ses missions. Ils sont publiés exclusivement en format numérique. Deux Myriadocs ont été publiés en 2016 :

- **L'Europe (de l'asile) en crise** : Myria se penche sur l'approche européenne de cette situation exceptionnelle en 2015 et début 2016. L'analyse se focalise sur le plan de répartition européen, les hotspots aux frontières externes et la relocalisation de demandeurs d'asile depuis l'Italie et la Grèce. Myria analyse également l'avenir du système de Dublin.
- **Etre étranger en Belgique en 2016** : Myria souhaite publier chaque année en décembre une analyse sur les sujets ayant marqué les droits fondamentaux des étrangers en Belgique durant l'année écoulée.

Dans ce Myriadoc se trouvent ainsi abordés:

1. l'accès à l'aide médicale urgente, qui pourrait être amélioré ;
2. les opérations « Gaudi », dont le modus operandi mériterait d'être éclairé pour prévenir tout risque de profilage ethnique ;
3. l'accès aux services bancaires, qui reste problématique pour les personnes en séjour précaire ;
4. les modalités d'exécution des peines devenues désormais inaccessibles aux étrangers en séjour irrégulier ;
5. le recours aux amendes administratives, qui devrait inclure des exceptions et des voies de recours accessibles ;
6. la réforme de l'aide juridique qui limite l'accès à la justice;
7. le droit des victimes de délits, lorsqu'elles sont en séjour irrégulier, de se rendre à la police sans courir le risque d'être arrêtées pour être détenues en centre fermé.

Myriatics

Les *Myriatics* sont de courtes études avec une approche démographique, que Myria propose tous les trois mois depuis octobre 2015. Leur 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.

Les *Myriatics* publiés en 2016⁴:

1. Nouvelles migrations des pays de l'Est : Focus sur les Roumains, Polonais et Bulgares – mars 2016
2. Cartographie de l'actualité migratoire – juillet 2016
3. 70 ans d'immigration italienne... et plus ! – septembre 2016
4. La migration a-t-elle un genre ? – décembre 2016

Le *Myriatics* publié en décembre a fait l'objet d'une collaboration avec les étudiants de l'IHECS à l'occasion de la journée internationale des migrants (18 décembre). A cette occasion, des visuels ont été développés sur le site web <http://journeedesmigrants.be> ainsi que sur les réseaux sociaux, en vue de diffuser plus largement les données chiffrées dont dispose Myria.

⁴ Les *Myriatics* sont disponible sur www.myria.be/fr/donnees-sur-la-migration/myriatics. Inscrivez-vous sur notre site pour les recevoir par mail.

6. DROITS FONDAMENTAUX ET FLUX MIGRATOIRES

En matière de flux migratoires et de veille sur les droits fondamentaux des étrangers⁵, Myria accomplit notamment 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 des interviews sur :

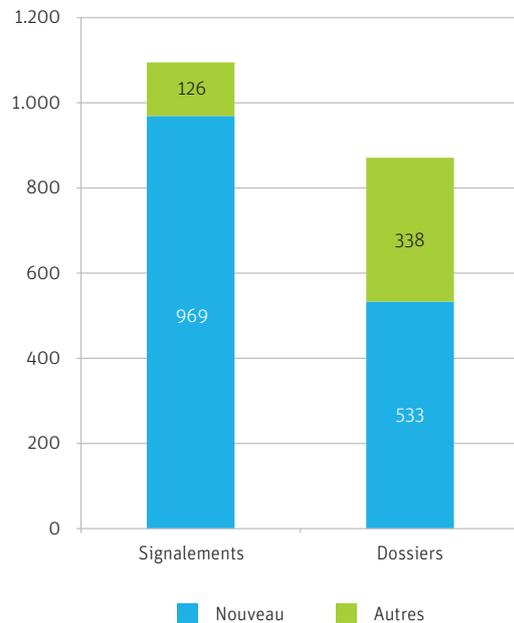
- le contrôle des lieux de détention administrative lors de la journée d'étude des Commissions de surveillance du 20 janvier 2016
- « Les trajectoires et tendances migratoires : état des lieux et perspectives. » dans la cadre d'un cycle de conférences « Regards croisés sur les migrations », organisé à l'UCL
- « La criminalisation des étrangers à travers les politiques de détention et d'expulsion » lors de la journée d'étude intitulée « Les centres fermés à découvert » organisée par la coordination du Groupe transit le 23 janvier 2017.

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. En 2016, Myria a reçu 969 personnes faisant appel à lui pour la première fois. À côté de ces nouveaux signalements, en 2016, Myria a également reçu des demandes d'informations et des conseil provenant de personnes qui avaient déjà pris contact auparavant avec lui. La figure 1 présente pour 2016 :

- Signalements : le nombre de personnes faisant pour la première fois une demande d'information ou qui reviennent avec de nouvelles questions ;
- Dossiers : le nombre de personnes qui demandent un avis ou un accompagnement pour la première fois ou qui reviennent avec un nouveau problème.

Figure 1. Nombre de personnes qui ont fait une demande d'information (signalements) et nombre de personnes qui ont fait une demande d'avis ou d'accompagnement (dossiers) à Myria en 2016 (Source : Myria)



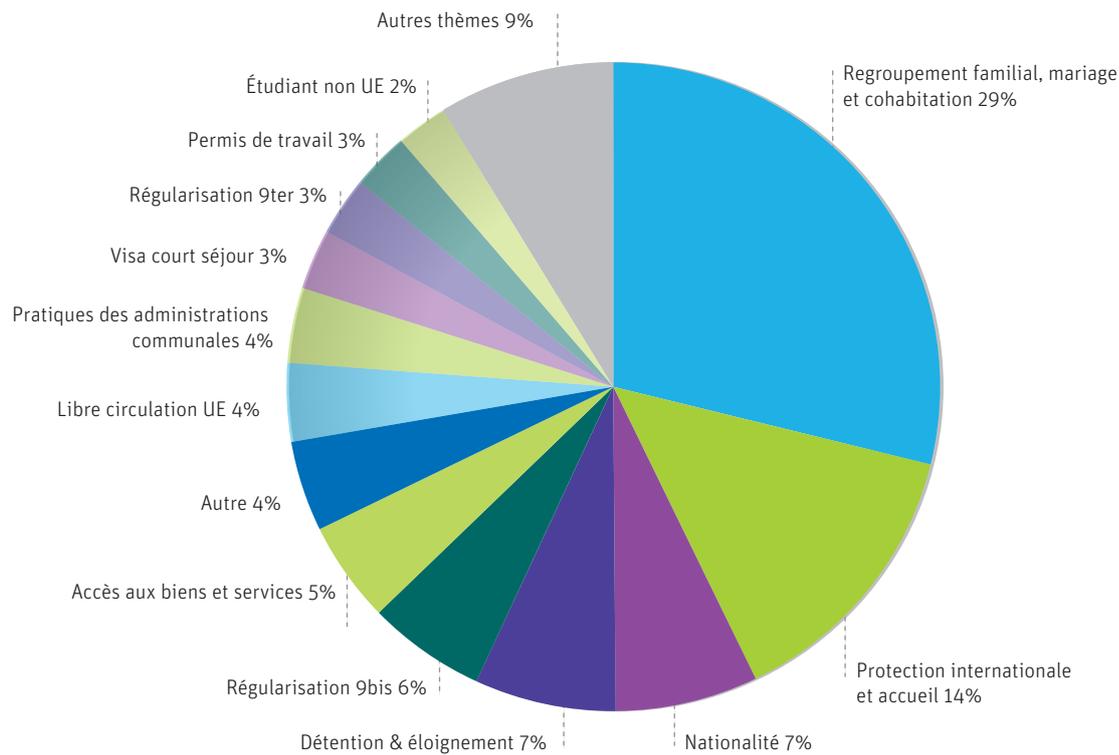
Myria enregistre aussi le nombre de demandes d'information, d'avis et d'accompagnement selon leur sujet.

Les personnes qui ont fait pour la première fois une demande d'information (N=969) ont formulé 1.330 différentes demandes d'aide à Myria. Leurs demandes concernaient le plus souvent le regroupement familial, le mariage ou la cohabitation légale (29%), la protection internationale y compris le droit à l'accueil (14%), la nationalité (7%), la détention et l'éloignement (7%) ainsi que la régularisation humanitaire sur base de l'article 9bis (6%). En 2016, 7% des demandes ont été adressées à Myria par des citoyens UE : leurs questions concernaient d'abord le droit à la libre circulation. Ils ont également demandé des informations, avis et accompagnement pour des problèmes concernant le niveau communal, le regroupement familial, le mariage ou la cohabitation

⁵ 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.

légale, la protection internationale y compris le droit à l'accueil, le paiement des salaires, la nationalité, le CPAS, la régularisation humanitaire 9bis, l'accès à des biens et services, l'éloignement, le court séjour, etc.

Figure 2. Demandes⁶ d'information, d'avis ou d'accompagnement adressées à Myria en 2016 par des personnes qui le contactaient pour la première fois (N=1.330) (Source :Myria)



Ces signalements ont été émis par des personnes de 100 nationalités différentes dont les principales⁷ sont les Marocains, les Syriens, les Irakiens, les Guinéens et les Camerounais (voir Figure 3).

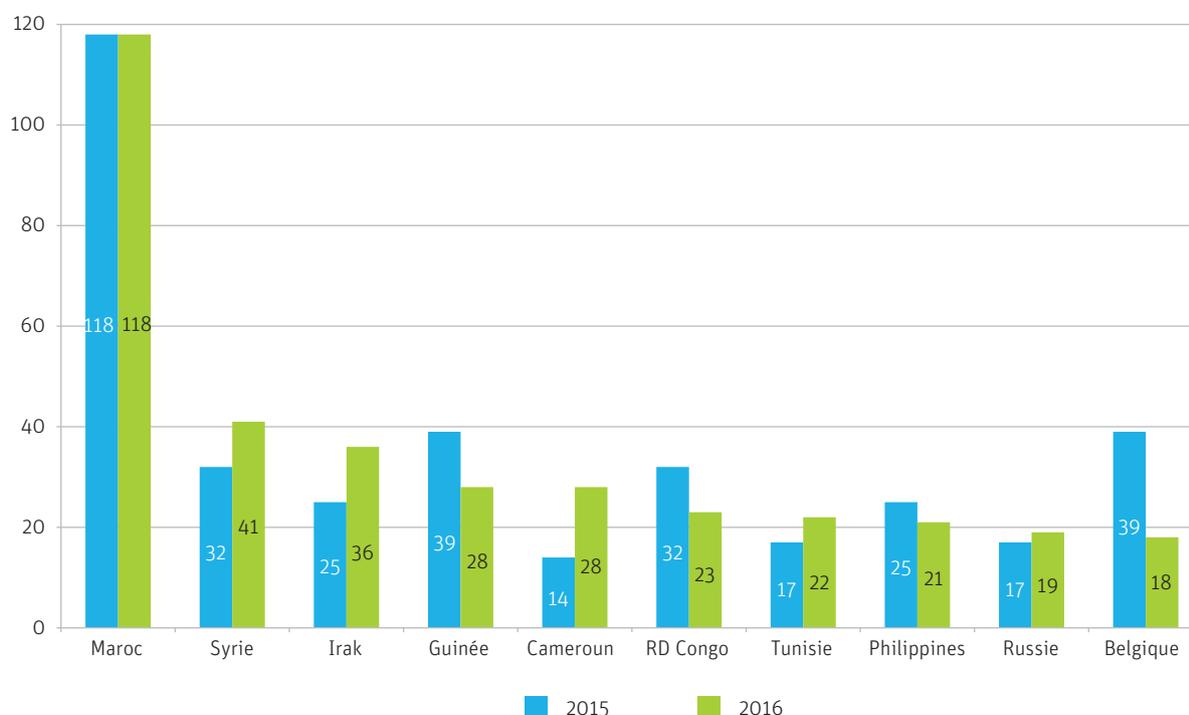
Par rapport à 2015, le nombre de Marocains s'adressant à Myria est resté stable en 2016. Les nationalités qui cherchent une protection en Belgique (Syrie, Irak) se sont davantage adressées à Myria que l'année précédente.

Le Guinéens et les Congolais ont été moins nombreux à s'adresser à Myria qu'en 2015, par contre les Camerounais ont été plus nombreux. Le nombre de personnes disposant de la nationalité belge a quant à lui diminué de moitié.

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

7 Dans 20% des cas, la nationalité est inconnue.

Figure 3. Top 10 des nationalités des nouveaux requérants en 2016 et comparaison par rapport à 2015 (Bron: Myria)



6.2. | Les études et recherches

En 2016, l'étude financée par Myria et le FIPI réalisée par Frank Caestecker (UGent) et Ilse Derluyn (UGent) sur le vécu des réfugiés réinstallés en Belgique lors des deux premières réinstallations en 2009 et 2011 s'est achevée par la publication des résultats de l'étude sous le titre « Les expériences des réfugiés réinstallés en Belgique ». Elle est disponible sur www.myria.be. Dans une note qui est également disponible sur son site web, Myria présente quelques conclusions de l'étude et propose des questions clés pour continuer la réflexion sur l'organisation de la réinstallation en Belgique.



Contribution externe : être étranger en Belgique en 2017 – Triomphe de la souveraineté sur le droit?

*Patrick Wautelet, Professeur
à la Faculté de Droit de l'Université
de Liège*

Singulière époque: voilà le président fraîchement élu d'un pays dont la puissance est en grande partie fondée sur sa capacité à se construire sur une immigration forte, qui répudie cette caractéristique essentielle pour déclarer *persona non grata* les étrangers en provenance d'Etats jugés peu dignes de confiance. Plus près de nous, on a vu un secrétaire d'Etat estimer, avec l'appui du gouvernement dont il fait partie, qu'il lui appartenait de ne pas mettre à exécution une décision de justice pourtant dotée de la force exécutoire dans la mesure où cette décision lui imposait de délivrer un visa à une famille vivant sur un territoire dont il est acquis qu'il est déchiré depuis des années par une guerre civile ayant fait des dizaines de milliers de victimes.

Sans oser le parallélisme avec la funeste époque des années 1930, les avertissements se succèdent qui pointent du doigt un glissement possible vers l'abîme où pourrait s'échouer un modèle de société qui semble effectivement assailli de toutes parts.

Devant ce déferlement continu, est-il encore possible de se dire optimiste et de se revendiquer d'une société où tous, où qu'ils soient nés et sans avoir égard à leur origine, peuvent revendiquer des droits identiques? Ou faut-il se préparer au pire et considérer que l'idéal d'égalité a vécu, en tout cas à l'égard de ceux qui se distinguent par une confession religieuse différente ou une origine ethnique jugée suspecte?

Il faudra attendre que les années passent pour que l'on puisse poser un jugement définitif sur notre époque. Dans l'attente du verdict de l'histoire, j'ai la faiblesse de penser qu'il faut aborder cette question en prenant appui sur ce qu'il est convenu d'appeler les fondamentaux.

La Belgique n'est certes pas un pays modèle où ne se poserait aucune difficulté de respect des droits

fondamentaux à l'égard des étrangers – il suffit pour s'en convaincre de garder à l'esprit les condamnations répétées infligées au Royaume par la Cour européenne des droits de l'homme dans le domaine de la protection des droits fondamentaux des étrangers. Depuis l'arrêt *Conka* à l'arrêt *Mubilanzila* en passant par l'affaire M.S.S., l'affaire *Riab et Idiab* ou encore l'affaire *Paposhvili*, la liste est longue des tristes histoires dans lesquelles des violations importantes de droits essentiels ont été constatées dont ont été victimes des étrangers.

Le petit Royaume qui nous abrite demeure néanmoins une démocratie stable, où les systèmes de contre-pouvoir fonctionnent. Le pouvoir judiciaire en particulier jouit d'une position privilégiée. Il ne subit guère d'ingérences politiques indues. La Belgique est aussi un pays riche qui possède un État doté de moyens substantiels. Le récent afflux d'individus et de familles ayant quitté le Moyen Orient et certains pays d'Afrique et d'Asie ne représente pas un obstacle insurmontable pour les pouvoirs publics. La gestion de cet afflux s'est certes faite sans enthousiasme et au prix de l'introduction d'un étrange mécanisme dit de 'pré-accueil' qui masque bien mal le souci d'éviter les recours en justice de candidats réfugiés n'ayant pas trouvé place dans les structures d'accueil. Si l'hospitalité publique a été temporairement prise en défaut à l'occasion de l'arrivée en 2015 d'un nombre important de personnes fuyant tantôt la guerre, tantôt des conditions de vie sub-humaines, on a pu compter sur la solidarité dont a fait preuve une partie de la population. On conviendra dès lors que la Belgique n'a à rougir ni de son parcours, ni de ses acquis.

Si le procédé peut surprendre, on peut ajouter que l'existence de critiques dénonçant un climat peu propice au respect des droits des étrangers confirme la solidité du système belge. Car ces critiques sont nombreuses. Il y a d'abord les contre-pouvoirs, qui ne manquent pas de dénoncer telle disposition ou tel projet du gouvernement. L'existence même de Myria et la publication du rapport annuel qui accueille ces quelques lignes est la preuve de la vigueur d'une critique institutionnalisée. Au-delà des institutions, la société civile est aussi à l'affût, qui dénonce à travers la presse ou dans d'autres actions ce qu'elle estime être des projets ou des pratiques liberticides - on pense à l'excellent livre blanc consacré à la régularisation du séjour pour raisons médicales ou encore au rapport très argumenté publié par *Vluchtelingenwerk* intitulé 'Ceci n'est pas un demandeur d'asile'. La figure du secrétaire d'Etat à la Migration est à cet égard révélatrice: peu d'hommes politiques ont été si vite et si intensément vilipendés, dans une surenchère peu propice au débat d'idées.

Les développements du cadre légal et des pratiques sont suivis avec attention par des observateurs extérieurs. La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) souligne très régulièrement les faiblesses du dispositif légal visant à lutter contre les discriminations. Le Comité européen des droits sociaux et le Comité européen pour la prévention de la torture sont loin d'être indifférents à certaines difficultés propres à la Belgique, comme l'a démontré la décision du Comité européen des droits sociaux à propos du statut des mineurs non accompagnés. Le récent rapport du Secrétaire du Conseil de l'Europe consacré à la "situation de la démocratie, des droits de l'homme et de l'état de droit" ne fait certes pas expressément allusion à la Belgique. De nombreux enseignements de ce rapport peuvent néanmoins s'appliquer directement à la situation des étrangers qui résident en Belgique.

On objectera que ces quelques exemples glanés au fil de lectures diverses ne peuvent fonder une évaluation objective. L'interrogation est pertinente : si l'on entend examiner la protection dont bénéficie une catégorie vulnérable de la population, quels indicateurs retenir? Le respect des normes internationales constitue un bon point de départ. Encore faut-il garder à l'esprit qu'elles constituent un socle minimal.

On a vu au cours des dernières années s'accélérer le tempo des réformes. On peut recenser pas moins de 17 modifications de la loi du 15 décembre 1980 au cours des trois dernières années. Ces modifications conduisent à leur tour à une pléthore d'arrêtés royaux et de circulaires – on est bien loin du Code de l'immigration pourtant annoncé en 2014.

Or, cette accumulation de réformes et de révisions révèle une tendance de fond bien visible, qui fragilise considérablement la position des personnes étrangères. Tant les conditions posées à l'accueil des personnes en situation migratoire que le sort qui leur est réservé une fois installé en Belgique ont subi des modifications qui tendent à réduire le niveau de protection. La personne reconnue réfugiée ne bénéficie plus d'emblée d'un titre de séjour illimité dans le temps. Le délai maximal de traitement des demandes de regroupement familial a été allongé. L'expulsion d'une personne née en Belgique est depuis peu une inquiétante possibilité. La liste est longue et l'on serait bien en peine d'énumérer toutes les mesures adoptées récemment.

Ces modifications sont certes à mettre en relation avec le niveau élevé de protection dont bénéficiaient les étrangers en Belgique. Les changements récents n'ont dès lors pas conduit à les priver de tout droit. Pour prendre l'exemple de l'accès à la nationalité : la réforme fondamentale de

2012 a rendu plus difficile l'accès à la nationalité belge. En outre, les contours de cette réforme laissent subsister un flou certain, qui désavantage précisément les personnes les plus faibles. De nombreux étrangers parviennent néanmoins encore à remplir les conditions posées pour intégrer la communauté nationale belge, même si le durcissement frappe plus durement ceux dont la situation est la plus fragile. La Belgique accueille en outre ceux qui arrivent sur son territoire avec un toit et un couvert, sans les laisser mourir de froid.

Enfin, il serait trompeur de prétendre que la tendance négative actuelle est le fait du seul gouvernement fédéral qui tient les rênes du pouvoir depuis 2014. Les révisions successives du droit au regroupement familial qui ont profondément modifié le visage de celui-ci et contribué à l'érosion du droit à vivre en famille, sont à mettre au compte des législatures précédentes, de même que la réforme de l'accès à la nationalité belge.

L'impression indéniable qui s'installe néanmoins aujourd'hui est celle d'une affirmation plus marquée de la souveraineté au détriment des droits concédés aux étrangers. Le statut des étrangers a toujours été traversé par une tension entre l'affirmation par l'État de sa souveraineté et la reconnaissance de droits aux contours plus ou moins fermes. Si cette souveraineté se déploie aujourd'hui encore dans un cadre fondé sur des principes protecteurs, les règles qui expriment les revendications de souveraineté font moins droit aux aspirations de ceux que le hasard de la naissance n'a pas doté de la nationalité belge ou d'une nationalité européenne. Ce glissement est le fruit d'une longue suite de mesures, parfois anodines, toujours justifiées par des considérations de 'cohérence', d'efficacité et de lutte contre les abus. Le résultat est bien une fermeture plus nette des frontières, une diminution sensible des droits de ceux qui sont déjà en Belgique et un climat général de suspicion à l'égard de tout qui souhaite s'installer en Belgique.

Ce basculement est-il durable? L'époque confuse que nous traversons serait alors celle d'une remise en cause, au-delà des droits précis de certaines catégories d'étrangers, d'un modèle dans lequel l'impératif de protection et d'ouverture l'emporte sur la fermeture et le rejet qu'entraîne l'affirmation de souveraineté. Nul ne peut le dire aujourd'hui.

Une chose est certaine : à côté des faits, il y a les paroles. Or celles-ci sont largement dominées par une pensée fort peu favorable aux étrangers. Le discours ambiant, d'où qu'il vienne, est marqué par cette affirmation de la souveraineté qui conduit à ne laisser aux étrangers qu'une position d'infériorité.

À une relative indifférence a succédé une opposition qui prend des formes virulentes : le racisme est devenue une figure banale du discours quotidien. On se rappellera les commentaires qui ont fleuri suite au décès de Ramzi Kaddouri au Maroc ou celle de Kerim Akyil, tué dans un attentat à Istanbul : il n'a pas fallu longtemps pour que surgissent des paroles vexatoires et blessantes nourries d'une véritable haine de l'étranger.

On ne peut qu'être frappé par la multiplication et la diffusion très large d'un même discours qui dénie à l'étranger la possibilité de revendiquer des droits, voire parfois son humanité.

Tant le discours politique que le débat intellectuel traduisent bien ce basculement. A l'exception de quelques voix relativement marginales, le thème de la migration est principalement décliné sous un volet sécuritaire et économique : la compassion et l'hospitalité ont fait place à des préoccupations liées au terrorisme, aux abus et au coût réel ou supposé de l'accueil des réfugiés. Le constat, répété comme un mantra, d'une faillite de l'intégration s'adresse unilatéralement à ceux et celles à qui elle devrait permettre de trouver leur place dans la société dans laquelle ils vivent. Si l'étranger n'est pas encore, par essence, jugé dangereux comme le fut l'ouvrier au 19^{ème} siècle, sa présence dans le discours politique est majoritairement associée au chaos, à l'insécurité ou encore au rejet.

Dans ce concert de critiques, il en est une qui frappe plus encore : elle vise les juges. La dénonciation des supposés errements du pouvoir judiciaire n'est pas neuve. La Cour de Strasbourg et ses juges ont en particulier à subir depuis des années une pluie de critiques, qui s'attaquent à une institution jugée sans racines nationales et sans légitimation démocratique, ignorantes des "valeurs" propres à chaque pays et qui se serait écartée de sa 'mission première'.

La violence de ces accusations devrait suffire à les disqualifier. Ce serait oublier que la remise en cause du juge 'coupé de tout sens du réel' est devenue en peu de temps un argument classique du discours anti-migration. Au-delà de la simple rhétorique, le risque de glissement est indéniable.

C'est que la dénonciation du juge perdu dans sa tour d'ivoire légitime à son tour le mépris affiché pour d'autres violations de principes fondamentaux : si une décision judiciaire peut être balayée parce qu'elle remet en cause une décision politique trop brouillonne pour être intelligible, qu'en sera-t-il lorsque le juge se permet de tancer l'exécutif qui s'exonère à trop bon compte des droits fondamentaux?

Cette crainte n'est pas qu'un fantasme. On a déjà vu récemment l'exécutif s'asseoir allégrement sur des décisions de justice favorable aux étrangers – on pense à la terrible saga de la liste des pays dits sûrs, annulée à maintes reprises par le Conseil d'Etat et qui renaît pourtant de ses cendres au nom, d'une politique de dissuasion qui ne dit pas son nom ou encore au sort des apatrides, à qui la réforme annoncée ne permettra pas d'obtenir un titre de séjour comme le peuvent les réfugiés, et ce alors que la Cour constitutionnelle a déjà constaté à plusieurs reprises l'existence d'une discrimination entre ces deux catégories. Et l'on pourrait encore évoquer l'absence d'effet suspensif de nombreux recours devant la juridiction administrative spécialisée, mesure pernicieuse s'il en est parce qu'elle vide le droit d'accès au juge de son utilité.

Cette liste n'est pas composée de simples escarmouches n'intéressant que les seuls spécialistes. Elle se lit comme autant de renoncements à mettre en œuvre des droits pourtant constatés par un juge. Si la décision du juge ordonnant de mettre fin à la violation d'un droit fondamental reste lettre morte, quelle est encore la valeur de ce dernier?

La conjonction d'un discours ouvertement négatif, de mesures restrictives et d'une dé-légitimation du pouvoir judiciaire crée un risque de rupture. Cette rupture ne serait pas celle d'un 'grand soir'. Elle se traduirait par une remise en question progressive d'autres droits et d'autres acquis. Cette entreprise saperait à terme la position de l'étranger, vu non plus comme un être susceptible d'être titulaire de droits, mais comme une charge dont il faut minimiser à tout prix l'impact. La marée emporterait avec elle cette victoire humaine que représente l'octroi à l'étranger des droits fondamentaux que justifie sa condition humaine.

Il nous appartient pour éviter cette rupture d'entreprendre sans perdre courage un travail d'explication de longue haleine. Il faut clamer haut et fort que l'étranger a des droits et que ceux-ci doivent être respectés. Ce n'est pas seulement l'état de droit qui est en jeu, c'est aussi et surtout l'humanité d'un pays qui se mesure à l'aune des droits accordés aux plus vulnérables.

Chapitre 2

Population et mouvements

En Belgique, un cinquième de la population est d'origine étrangère en 2016, tandis que 11% possède une nationalité étrangère. Au sein des flux, les trois premières nationalités sont les Roumains, les Français et les Néerlandais. Dans ce chapitre sont présentées les statistiques relatives à la migration en Belgique, qu'il s'agisse de stocks de population étrangère, de flux d'immigration et d'émigration mais aussi de premiers titres délivrés aux ressortissants de pays tiers.

Ce chapitre aborde successivement la question des origines de la population résidant en Belgique, les flux d'immigration et d'émigration, ainsi que les motifs de la migration à travers les statistiques sur les premiers titres de séjour délivrés.

Encadré 1

Que recouvrent les statistiques sur les migrations légales ?

.....

Dans ce chapitre, les chiffres portent sur les *migrations légales*, c'est-à-dire sur les personnes enregistrées légalement sur le territoire belge. Les chiffres ou des indicateurs à propos des migrants en situation irrégulière sont présentés dans le chapitre 7 (régularisations), ou dans d'autres publications de Myria⁸. Les demandeurs d'asile dont la procédure est en cours ne sont pas repris ici, mais plutôt dans le chapitre 4 (Protection internationale). Leur séjour n'est pourtant pas irrégulier, mais ils n'intègrent les statistiques sur les immigrations ou sur les premiers titres de séjour que lorsqu'un statut de protection internationale leur est accordé, le cas échéant.

Les principaux chiffres traitant de la migration légale en Belgique (Figure 4) peuvent notamment 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, 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 (immigrations) et sorties (émigrations) 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 2015, 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

⁸ Myria (2013), *Rapport statistique et démographique sur les migrations et les populations issues de l'immigration en Belgique*, p. 178.

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.

1. POPULATION IMMIGRÉE, POPULATION ÉTRANGÈRE ET POPULATION D'ORIGINE ÉTRANGÈRE EN BELGIQUE

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. Ces termes ne sont pas exclusifs : certaines personnes se retrouvent dans les plusieurs catégories différentes (il est possible d'être immigré et en même temps étranger par exemple).

Encadré 2

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*, quelle que soit la nationalité.

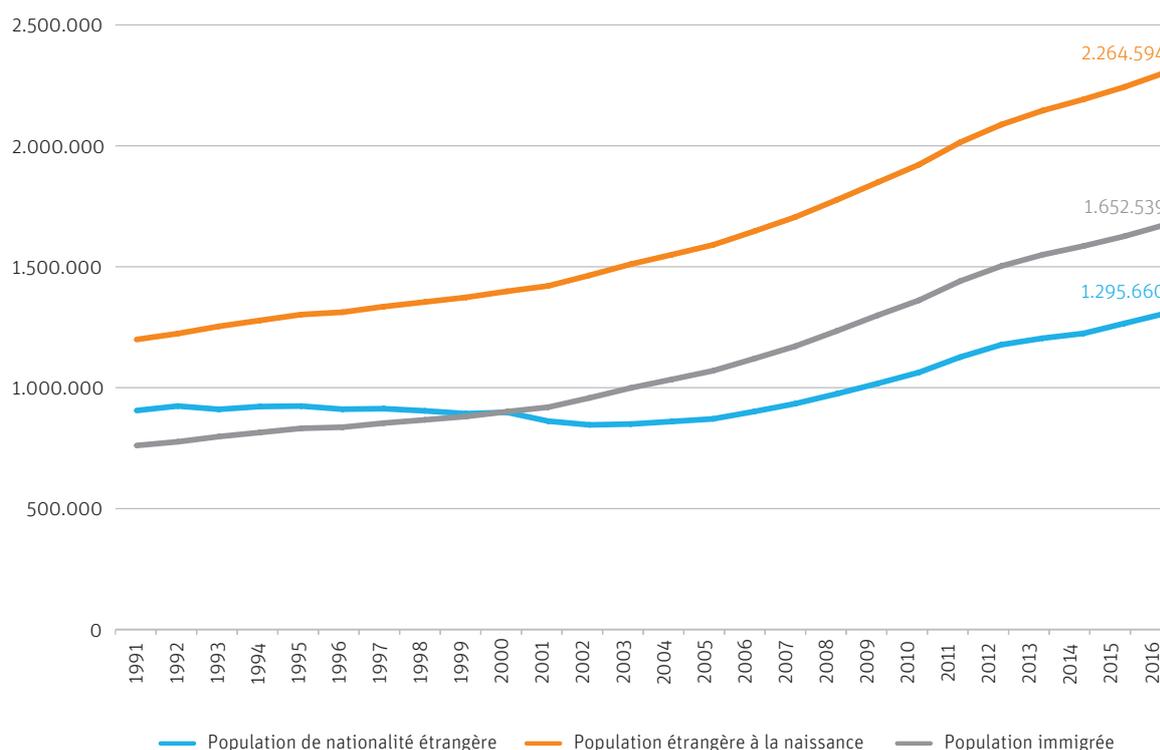
La population (de nationalité) étrangère. Elle rassemble toutes les personnes qui n'ont pas la nationalité belge et qui résident officiellement en Belgique (qu'elles soient nées en Belgique ou à l'étranger). Le critère retenu ici est la *nationalité actuelle*. Dans les statistiques belges, si une personne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

La population d'origine étrangère. Elle se compose de toutes les personnes qui n'avaient pas la nationalité belge à la naissance et qui résident officiellement en Belgique. Elles peuvent être nées en Belgique ou à l'étranger. Certaines sont ensuite devenues Belges, d'autres pas. Le critère est la *nationalité à la naissance*.

Actuellement, le nombre de personnes immigrées (d'origine étrangère) est plus important que le nombre de personnes étrangères : on compte 1,65 millions d'immigrés en Belgique, contre 1,29 millions d'étrangers (au 1^{er} janvier 2016). 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 depuis les années 2000 (voir supra). 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 (voir chapitre 8). Une forte immigration combinée à un nombre limité d'acquisitions de la nationalité belge engendre un nombre d'étrangers à la hausse, et inversement.

Figure 4. Évolution du nombre d'immigrés, d'étrangers et de personnes d'origine étrangère en Belgique, 1991-2016, au 1^{er} janvier de chaque année (Source : Statistics Belgium, DEMO/UCL)



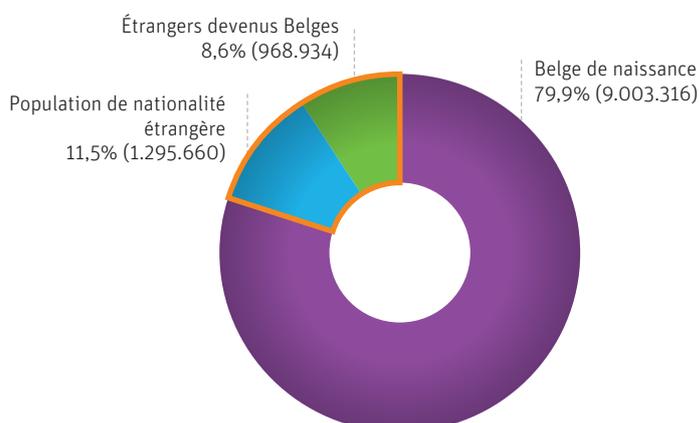
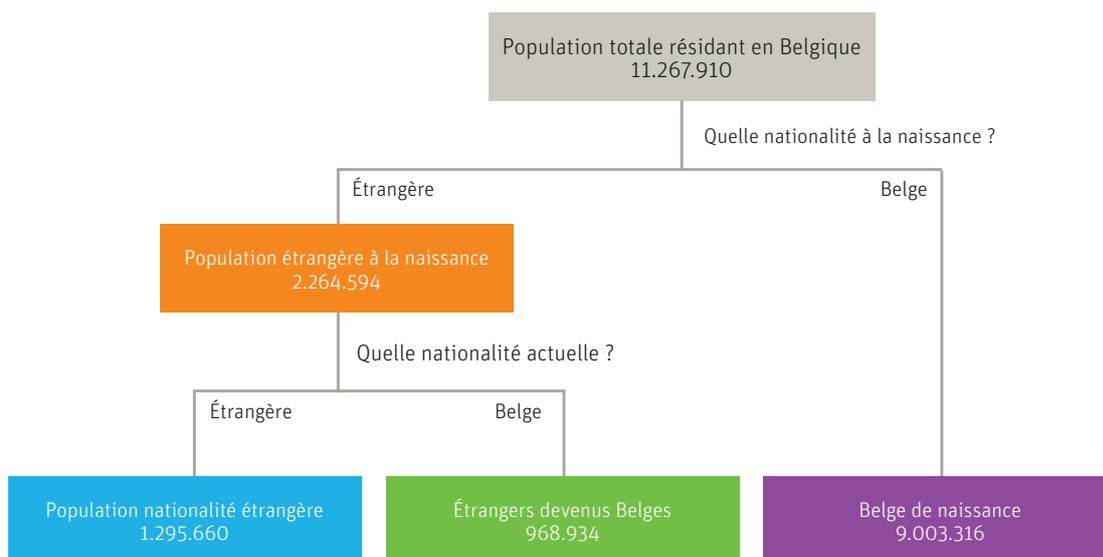
1.2. | Sur 11,2 millions de résidents en Belgique, 20% sont nés avec une nationalité étrangère

représentait 2.264.594 personnes, soit 20%. Parmi ces personnes d'origine étrangère, un peu plus de la moitié a conservé sa nationalité d'origine, alors que les autres ont acquis la nationalité belge. Ces deux groupes de personnes forment deux populations distinctes : 1.295.660 personnes sont de nationalité étrangère (soit 11,5% du total des résidents en Belgique), et 968.934 personnes sont nées avec une nationalité étrangère et sont devenues Belges (soit 8,6% de l'ensemble des résidents).

Au 1^{er} janvier 2015, sur les 11.267.910 habitants en Belgique, la *population étrangère à la naissance*

Figure 5. Répartition de la population belge et étrangère en Belgique au 1^{er} janvier 2016

(Source : Statistics Belgium, DEMO/UCL)



1.3. | La majorité des personnes d'origine étrangère sont issues d'un pays de l'UE

L'origine des personnes varie fortement selon l'indicateur retenu. Parmi l'ensemble des personnes d'origine étrangère (c'est-à-dire nées avec une nationalité étrangère), plus de la moitié (52%) sont issues d'un pays de l'UE-28.

Figure 6. Répartition des nationalités d'origine pour la population étrangère et pour les étrangers devenus Belges au 1^{er} janvier 2016 (Source : Statistics Belgium, DEMO/UCL)

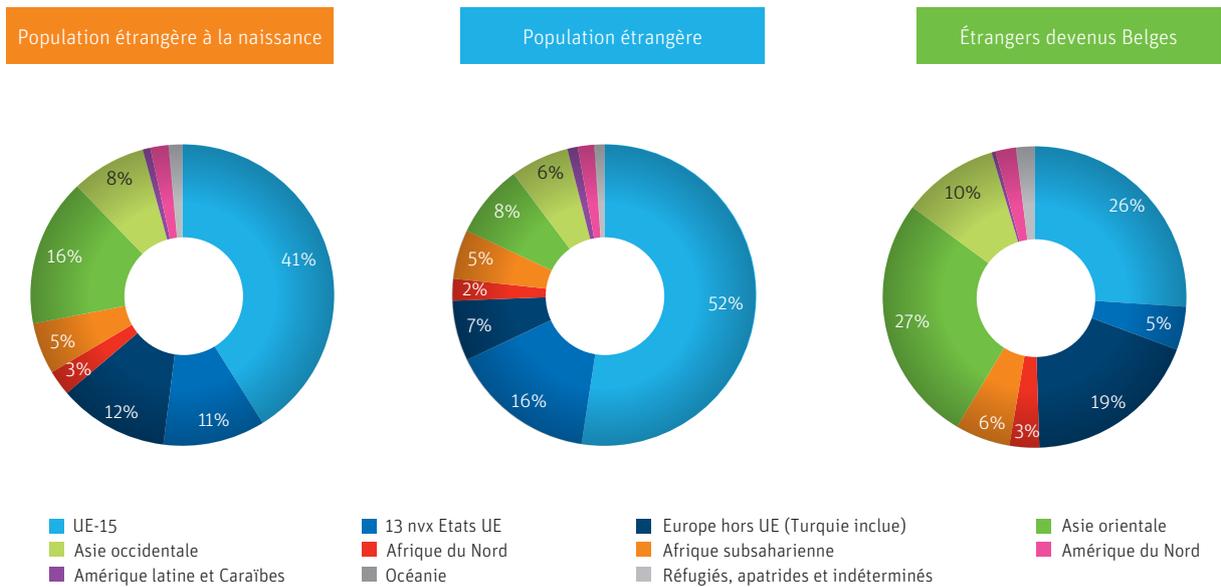


Tableau 1. Principales nationalités d'origine selon les trois indicateurs, 1^{er} janvier 2016

(Source : Statistics Belgium, DEMO/UCL)

Population étrangère à la naissance			Population étrangère			Étrangers devenus Belges		
Maroc	309.166	14%	France	162.482	13%	Maroc	226.349	23%
Italie	273.723	12%	Italie	157.227	12%	Turquie	119.051	12%
France	212.060	9%	Pays-Bas	152.084	12%	Italie	116.496	12%
Pays-Bas	183.614	8%	Maroc	82.817	6%	France	49.578	5%
Turquie	155.701	7%	Roumanie	73.917	6%	RD Congo	38.257	4%
Pologne	94.428	4%	Pologne	70.766	5%	Pays-Bas	31.530	3%
Roumanie	84.589	4%	Espagne	62.072	5%	Pologne	23.662	2%
Espagne	75.978	3%	Portugal	44.386	3%	Algérie	17.958	2%
RD Congo	59.366	3%	Allemagne	39.523	3%	Allemagne	16.010	2%
Allemagne	55.533	2%	Turquie	36.650	3%	Russie	14.251	1%
Autres	760.436	34%	Autres	413.736	32%	Autres	315.792	33%
Total	2.264.594	100%	Total	1.295.660	100%	Total	968.934	100%

Lorsque l'on scinde ce groupe en deux, des différences importantes émergent : plus de 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 seulement sont issus d'un pays de l'UE-28 (31%).

- **La population de nationalité étrangère en Belgique** est majoritairement européenne. Plus précisément, les données disponibles au 1^{er} janvier 2016 indiquent que 52% 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.

Parmi les pays de l'UE-15, les nationalités française, italienne et hollandaise arrivent en premières places, regroupant à elles trois un peu moins de 37% des personnes de nationalité étrangère. Parmi les treize nouveaux États membres de l'Union, les Roumains et les Polonais se distinguent des autres nationalités. Ces deux nationalités représentent un peu plus de 10% des personnes de nationalité étrangère. Toujours au sein de la région européenne, mais au-delà des frontières de l'UE, les Turcs occupent une place importante, représentant 3% des étrangers. Parmi les ressortissants des pays tiers non européens, les Marocains (représentant 6%) arrivent en quatrième position après les Français, les Italiens et les Néerlandais.

- **En ce qui concerne les étrangers devenus Belges**, on observe la tendance inverse : la majorité d'entre eux sont issus des pays tiers (69%). En effet, pour différentes raisons, les personnes originaires des pays européens 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 au sein de l'UE 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.

Les Marocains et les Turcs arrivent très clairement en tête de ce classement. Ils représentent respectivement 23% et 12% de l'ensemble des étrangers devenus Belges. On trouve ensuite les Italiens (12%), les Français (5%) et les Congolais (4%).

Encadré 3

Encadré 3. Définition des groupes de nationalités

Différents groupes de nationalités sont mentionnés dans ce rapport. 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.

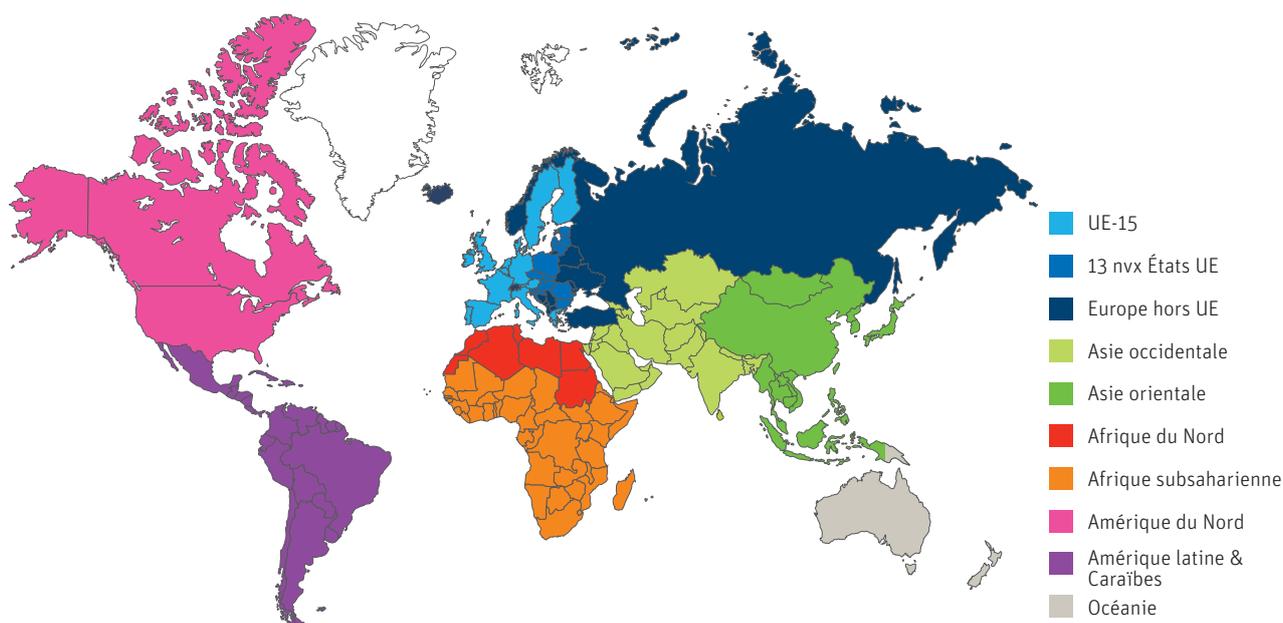
Les **pays de l'UE-15** sont, pour rappel, l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni et la Suède. Dans ce rapport, les chiffres de l'UE-15 portent sur l'UE-15 hormis la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

Les **treize nouveaux États membres** de l'UE-28 sont : la Bulgarie, 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-28⁹. 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-28¹⁰, 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 (DG Statistique) et européenne (Eurostat).

Pour la première fois, nous distinguons dans ce rapport deux sous-régions en Asie : d'une part l'Asie occidentale et d'autre part l'Asie orientale. L'Asie orientale correspond aux sous-régions que les Nations Unies nomment l'Asie de l'Est (Chine, Corée, Japon, ...) et l'Asie du Sud-Est (Cambodge, Indonésie, Malaisie, Philippines, ...). L'Asie occidentale reprend quant à elle les sous-régions d'Asie Centrale (Kazakhstan, Kirgizstan, etc.), d'Asie du Sud (Afghanistan, Bangladesh, Inde, Iran, Pakistan, etc.) et d'Asie de l'Ouest (Arménie, Irak, Israël, ...).

Carte 1. Les pays du monde divisés en 10 régions (Source : Myria)

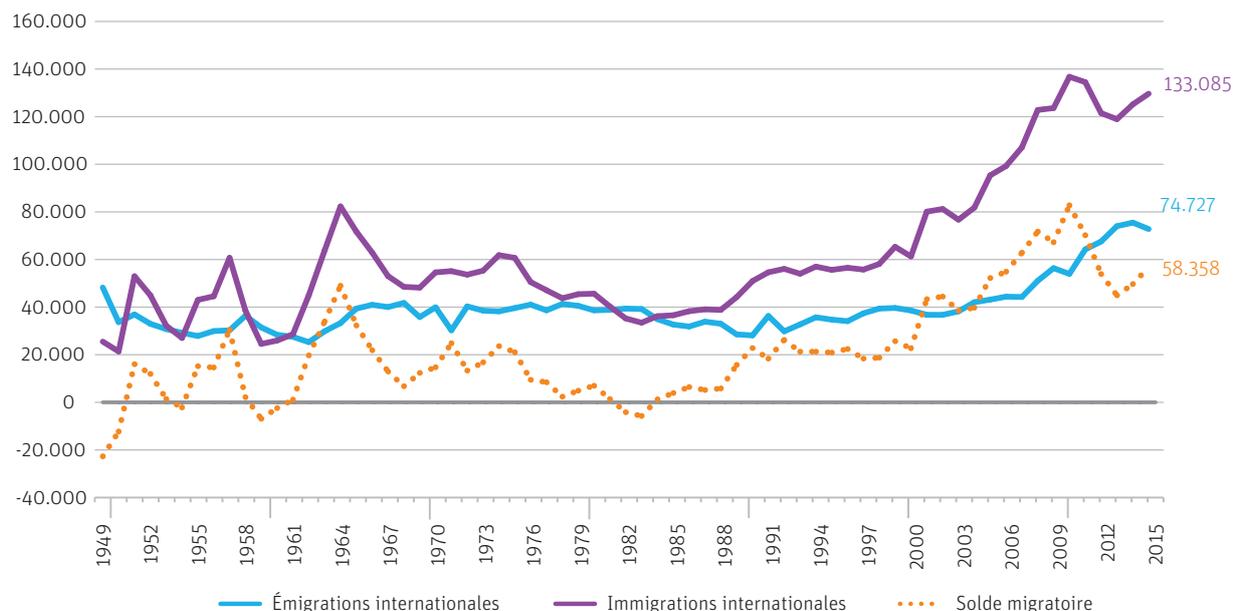


9 Avant 2013, la Croatie faisait partie de ce groupe. Les ressortissants de pays tiers étaient donc tous les pays du monde qui n'étaient pas compris dans l'UE-27.

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

1.4. | Les flux migratoires : tendance récente incertaine

Figure 7. Évolution du nombre d'immigrations et d'émigrations d'étrangers vers et depuis la Belgique, 1949-2015 (Source : Statistics Belgium)



Après plusieurs années de croissance soutenue (entre 2003 et 2010), les immigrations d'étrangers vers la Belgique ont diminué pendant trois années consécutives (2011, 2012, 2013). Cependant, cette tendance ne semble pas se confirmer, 2014 et 2015 affichant au contraire une légère hausse des immigrations étrangères.

Malgré la fluctuation observée 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 2015, les immigrations ont été multipliées par trois. Pendant la période d'après-guerre et les années 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. Elle ne peut de ce fait pas 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 58.358 en 2015), 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.

Encadré 4

Définition

.....

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.

1.5. | 60% des immigrations étrangères en provenance des pays de l'UE-28

En tête devant les autres régions, les citoyens de l'UE-28 représentent 60% des immigrations en 2015. Parmi les citoyens de l'UE-28, les principales nationalités d'origine sont la Roumanie (11% du total des immigrations étrangères), la France (11%), les Pays-Bas (8%), la Pologne (5%), l'Italie (5%), l'Espagne (4%) et la Bulgarie (4%). Depuis 2014, et pour la première fois dans l'histoire de l'immigration étrangère en Belgique, les Roumains arrivent en tête de classement, devant les Français (Myriatics 3). 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 (1,5% du total des immigrations étrangères).

Le continent asiatique partage la seconde place avec le continent africain, constituant chacun 14% des immigrations étrangères. Au sein du continent asiatique, la majorité des immigrations concerne des pays d'Asie occidentale (10%), dont l'Inde, la Syrie, l'Afghanistan et le Pakistan arrivent en tête. Ensembles, ces quatre pays représentent deux-tiers des immigrés de la région. Les pays d'Asie orientale (4%) sont essentiellement la Chine et le Japon. Les immigrations en provenance d'Afrique du Nord (6%) sont très majoritairement issues du Maroc. Enfin, le Cameroun et la République démocratique du Congo sont les premiers pays de provenance pour l'Afrique subsaharienne (8%).

Carte 2. Flux d'immigration en Belgique en 2015 (Source : Statistics Belgium)

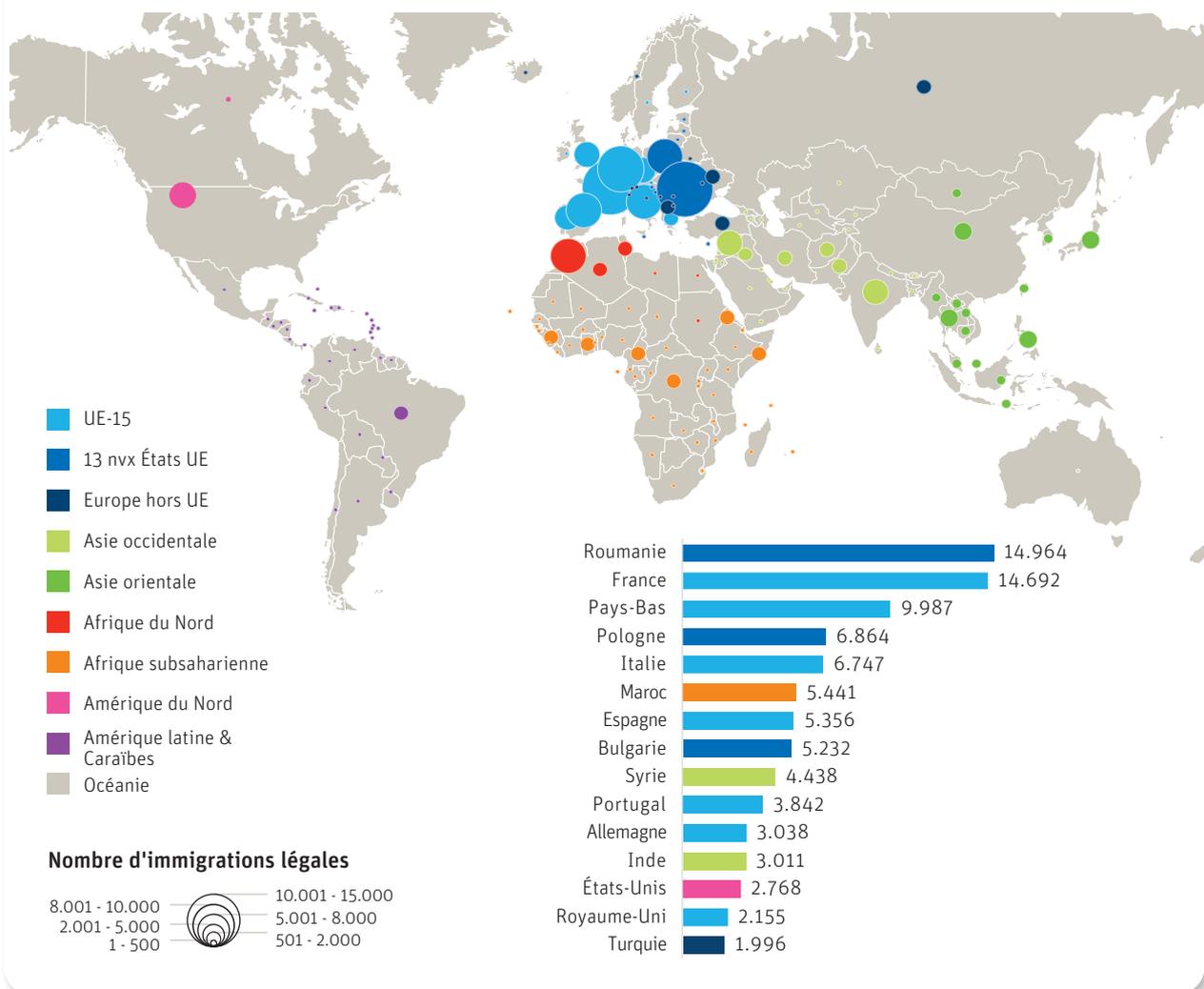


Figure 8. Répartition des immigrations d'étrangers par grandes régions en 2015

(Source : Statistics Belgium)

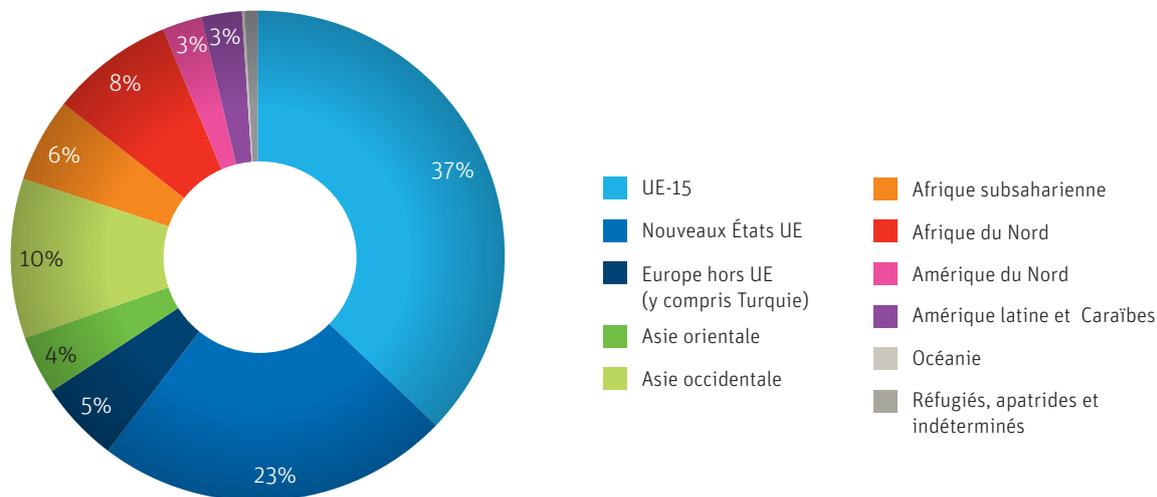
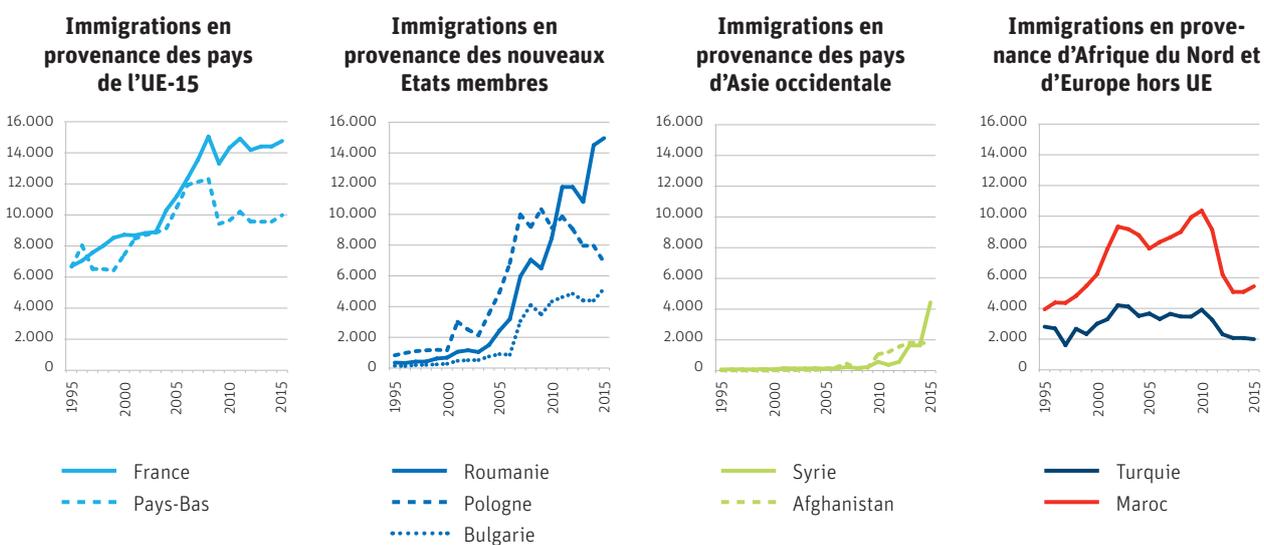


Figure 9. Évolution des flux d'immigration pour quelques nationalités d'origine¹¹, 1995-2015

(Source : Statistics Belgium)



Entre 1995 et 2015, d'importants changements sont intervenus dans la composition des flux d'immigration. Parmi ceux-ci, on note entre-autre :

- **Une proportion importante 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

(60%), c'est essentiellement en raison de l'élargissement récent de l'UE. En 2005, suite à l'adhésion à l'UE, l'année précédente, de dix nouveaux États : la proportion d'immigrations issues de ces pays parmi l'ensemble des immigrations étrangères est de 8%. Le principal pays de provenance est la Pologne, avec environ 4.900 immigrations en 2005. Cette année-là, la Pologne se place en quatrième position des flux d'immigrations,

11 Seules les nationalités présentant les changements de tendance les plus importants sont présentées ici.

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, affichant 23% en 2015. On note en particulier la montée en flèche des immigrations roumaines : elles représentaient moins de 1% des immigrations en 1995, contre 11% en 2015. En termes absolus, les immigrations roumaines sont passées de 520 à environ 15.000 en l'espace de vingt ans, les plaçant en tête de classement.

- **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 nationalités des pays frontaliers (la France et les Pays-Bas) représentaient 25% des immigrations en 2005, contre 19% en 2015, cédant (depuis 2014) 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 2005 et 2015 concernent en réalité deux nationalités en particulier : les Marocains et les Turcs. Ces évolutions se marquent tant en termes relatifs qu'en termes absolus. Au cours de cette dernière décennie, les immigrations marocaines sont passées de 7.892 à 5.441 (soit une diminution de 31%), et les immigrations turques sont passées de 3.664 à 1.996 (soit une diminution de 46%).

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

Alors que la proportion des immigrations issues de cette sous-région était stable entre 1995 et 2005, elle a plus que triplé entre 2005 et 2015 (passant de 3 à 10% des immigrations totales). Cette évolution se traduit par l'apparition des nationalités syrienne, afghane et irakienne parmi les vingt-cinq principales nationalités d'immigrations. En réalité, les données de 2015 intègrent les changements de registre dans le calcul des immigrations, c'est-à-dire que les personnes reconnues réfugiées ou régularisées sur une autre base sont ajoutées aux autres composantes de l'immigration légale (voir Encadré 5), alors que les données de 2005 ne le permettent pas. C'est donc essentiellement par le biais des demandes d'asile que ces trois nationalités intègrent le classement. Pour ces trois nationalités en effet, entre 50% et 70% des immigrations sont le fait de changements de registre.

Encadré 5

Calcul 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 Statistics Belgium)¹²:

**Immigration =
immigrations déclarées +
réinscription de personnes radiées d'office +
changements de registre**

- Les *immigrations déclarées* sont toutes les entrées de plus de trois mois sur le territoire déclarées par les individus au cours de l'année étudiée. Il s'agit bien entendu de la principale composante des immigrations (en 2015, les immigrations déclarées représentaient 83% des immigrations internationales telles que calculées par Statistics Belgium).
- Les *réinscriptions de personnes radiées d'office* sont les personnes qui ont été indûment 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 2015.
- Les *changements de registre* 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 10% des immigrations de 2015.

**Émigration =
émigrations déclarées + radiations d'office +
changements de registre**

- 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 2015, les émigrations déclarées représentaient 57% des émigrations internationales (telles que calculées par Statistics Belgium). 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 personnes *radiées d'office* sont les personnes dont le départ a été constaté d'une manière ou d'une autre par les autorités, ou dont le titre de séjour est arrivé à expiration. Elles sont dès lors radiées du registre. C'est donc par un ajustement statistique que ces sorties sont comptabilisées comme des émigrations. Elles représentent 43% des émigrations de 2015. Les personnes radiées sont donc à peine moins nombreuses que les personnes qui déclarent quitter le pays.
- Les *changements de registre* concernent les personnes qui passent d'un registre (de population ou des étrangers) au Registre d'attente. Cette composante représentait moins de 1% des émigrations de 2015.

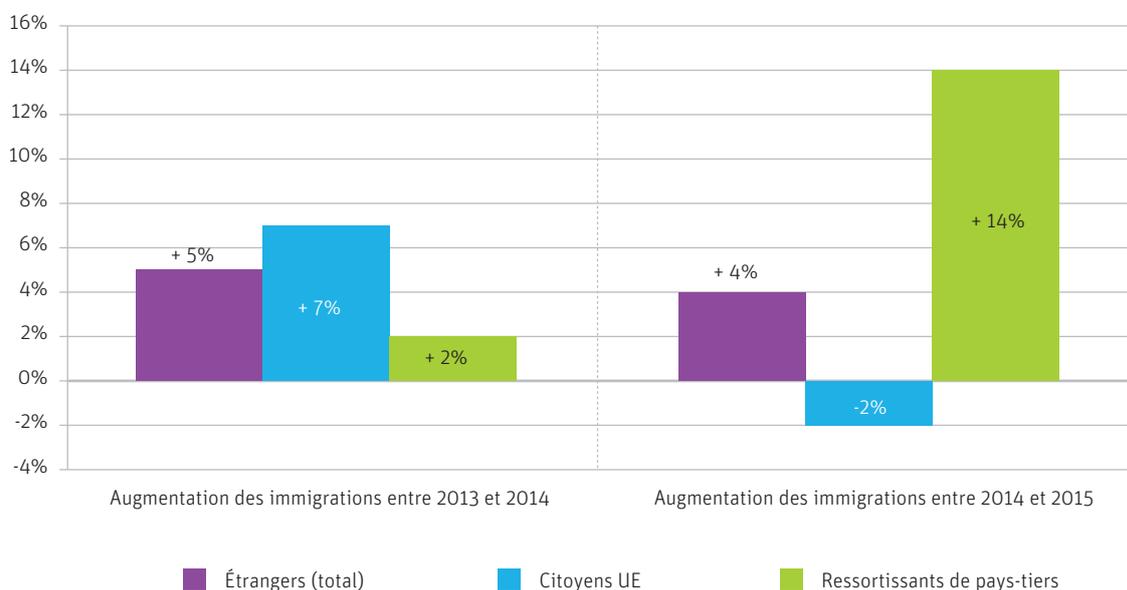
¹² Pour plus de détails concernant le calcul des flux d'immigration et d'émigration et sur les changements méthodologiques survenus dans le temps, voir Rapport démographique et statistique 2013.

1.6. | Les flux d'asile perceptibles à travers les statistiques sur les immigrations enregistrées en Belgique en 2015

En 2014 comme en 2015, une légère augmentation des flux d'immigration a été enregistrée (+5% entre 2013 et 2014 et +4% entre 2014 et 2015). Cependant, la nature de ces augmentations diffère fortement, en particulier selon l'origine des immigrations. En 2014, l'augmentation des immigrations internationales s'expliquait principalement par une hausse des immigrations en provenance des pays de l'UE (+7%). Les immigrations en provenance de la Roumanie ont été multipliées par 1,4 entre 2013 et 2014, et constituent

le changement le plus substantiel entre les deux dates. En 2015, les évolutions sont tout autre : les immigrations en provenance des pays européens diminuent (-2%), alors que celles en provenance des pays-tiers augmentent (+14%). Ce sont en particulier les immigrations des personnes en provenance d'Asie qui ont fortement augmenté. Le nombre d'immigrations de Syriens est particulièrement marquant : il est multiplié par 2,6 entre 2014 et 2015 (passant de 1.726 à 4.438 immigrations). Comme précisé plus haut (voir Encadré 5), les statistiques sur les immigrations internationales additionnent les changements de registre aux entrées déclarées et aux réinscriptions de radiation. Alors que l'augmentation des immigrations observée en 2014 était surtout le fait d'une hausse des entrées déclarées (de Roumains essentiellement), l'augmentation constatée en 2015 reflète plutôt une augmentation significative des changements de registres (majoritairement de Syriens). De cette façon, les flux d'asile sont perceptibles à travers les statistiques sur les immigrations légales enregistrées en 2015¹³.

Figure 10. Augmentations des immigrations d'étrangers entre 2013 et 2015 (Source : Statistics Belgium)



13 Dans le chapitre 4, protection internationale, les chiffres sur l'asile de l'année 2016 sont présentés.

Tableau 2. Top 20 des immigrations internationales enregistrées en 2013, 2014 et 2015

(Source : Statistics Belgium)

2013		2014		2015	
France	14.328	Roumanie	15.002	Roumanie	14.964
Roumanie	10.814	France	14.556	France	14.692
Pays-Bas	9.568	Pays-Bas	9.886	Pays-Bas	9.987
Pologne	7.961	Pologne	7.393	Pologne	6.864
Espagne	6.417	Italie	6.907	Italie	6.747
Italie	6.256	Espagne	6.440	Maroc	5.441
Maroc	5.073	Bulgarie	5.723	Espagne	5.356
Portugal	4.610	Maroc	5.291	Bulgarie	5.232
Bulgarie	4.442	Portugal	3.954	Syrie	4.438
Allemagne	3.002	Allemagne	2.951	Portugal	3.842
États-Unis	2.614	Inde	2.692	Allemagne	3.038
Inde	2.598	États-Unis	2.478	Inde	3.011
Royaume-Uni	2.084	Royaume-Uni	2.052	États-Unis	2.768
Turquie	2.073	Turquie	2.052	Royaume-Uni	2.155
RD Congo	1.835	Syrie	1.726	Turquie	1.996
Afghanistan	1.819	Chine	1.662	Afghanistan	1.747
Syrie	1.640	Afghanistan	1.654	RD Congo	1.731
Chine	1.637	RD Congo	1.639	Chine	1.718
Grèce	1.450	Grèce	1.459	Grèce	1.558
Russie	1.349	Cameroun	1.457	Cameroun	1.546
Autres	30.509	Autres	31.491	Autres	34.254
Total	122.079	Total	128.465	Total	133.085



La migration a-t-elle un genre ?

En Belgique, la proportion de femmes dans le nombre d'immigrations déclarées est passée de 47% en 1992 à 49% en 2015. En chiffres absolus, le nombre d'immigrations masculines dépasse donc le nombre d'immigrations féminines, mais les immigrations de femmes ont augmenté plus fortement que celles des hommes. Entre 1992 et 2015, ce nombre a été multiplié par 2,1 pour les femmes, contre 1,9 pour les hommes. Notons par ailleurs que des différences de genre importantes sont observées en fonction de l'origine nationale des migrants. De façon générale,

les immigrations en provenance des pays de l'UE-28 (en particulier la Roumanie) se caractérisent par une forte présence masculine. Certains pays nord-africains (Maroc) ou subsahariens (Somalie, Erythrée) et la plupart des pays d'Asie occidentale (Syrie, Afghanistan, Iran) partagent également cette surreprésentation masculine. À l'inverse, certains flux d'immigration sont majoritairement composés de femmes, comme c'est le cas pour certains pays d'Europe de l'Est (Russie, Ukraine), ou d'Asie orientale (Philippines).

1.7. | Immigrations, émigrations et solde migratoire des Belges et des étrangers

Les immigrations étrangères constituent un élément clé des migrations en Belgique,

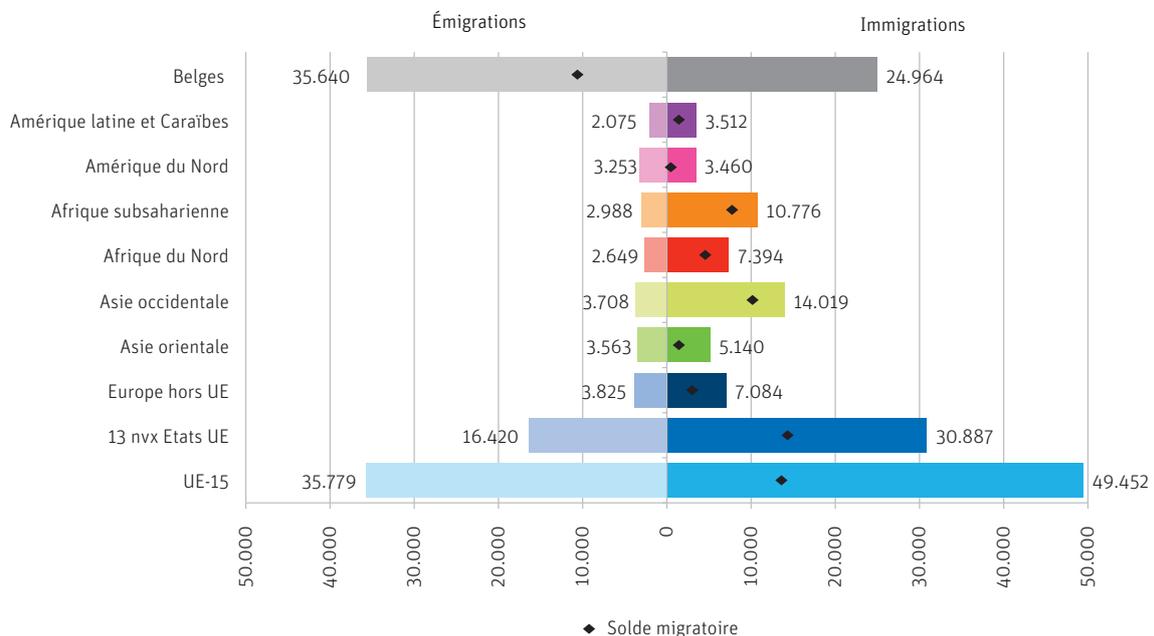
Les citoyens UE sont majoritaires tant dans les flux d'immigrations vers la Belgique (60%) que dans les flux d'émigrations depuis la Belgique (70%).

mais pour dresser un tableau plus complet, il est important de parler également des *émigrations étrangères*, ainsi que de la *mobilité des Belges*¹⁴.

À l'image des immigrations, **les émigrations d'étrangers enregistrées sont également largement dominées par les Européens.** Les

émigrations que l'on observe en Belgique concernent essentiellement des citoyens UE. 70% des émigrations concernent des citoyens de l'UE-28. Si les personnes ayant quitté la Belgique au cours de l'année 2015 ne sont pas forcément celles qui sont arrivées au cours de la même année, présenter en regard 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 2015, en moyenne, pour 10 immigrations, on enregistre 6 émigrations. Ce ratio varie fortement selon l'origine des migrants, puisqu'il oscille entre 3 émigrations pour 10 immigrations pour les nationalités issues d'Afrique subsahariennes ou d'Asie occidentale à 6 émigrations pour 10 immigrations pour les nationalités issues de l'UE-15 ou d'Asie orientale, voir 9 émigrations pour 10 immigrations en ce qui concerne

Figure 11. Nombre d'immigrations, d'émigrations et solde migratoire pour les étrangers par groupes de nationalités et pour les Belges, 2015 (Source : Statistics Belgium)



14 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.

les nord-américains.

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 de -11.014. Cette tendance est relativement stable dans le temps, en particulier depuis 2010.

2. LES MOTIFS LÉGAUX DE LA MIGRATION DES RESSORTISSANTS DE PAYS TIERS

Pour comprendre la composition des flux d'immigration, il est intéressant de savoir dans quel cadre les migrants sont arrivés en Belgique. Les statistiques sur les premiers titres de séjour sont disponibles sur le site d'Eurostat, mais uniquement pour les ressortissants de pays tiers. Il faut donc garder à l'esprit que les citoyens UE, qui représentent la majorité des immigrations en Belgique, sont exclus des analyses qui suivent.

Les ressortissants des pays tiers qui entrent sur le territoire doivent déclarer leur arrivée auprès de leur commune de résidence et se voient délivrer un titre de séjour sur base du type de visa ou de l'autorisation de séjour dont ils disposent. Cela dit, les raisons qui poussent les individus à migrer peuvent être multiples, et entrent parfois difficilement dans l'une des catégories administratives prévues. Il s'agit donc

ici d'étudier les motifs légaux et non les motifs personnels des migrations, avec toutes les nuances que cela requiert.

2.1. | Au niveau belge, hausse des premiers titres pour les réfugiés et les bénéficiaires de la protection subsidiaire

Par rapport à 2014, le nombre de ressortissants de pays tiers ayant reçu un premier titre de séjour en Belgique a augmenté de 14% en 2015 (voir Figure 12). Plus de la moitié de ces titres ont été délivrés pour des raisons liées à la famille (52%). Cette proportion reste stable par rapport aux années précédentes. Par contre, une forte augmentation est à noter parmi les personnes recevant un premier titre de séjour suite à l'octroi du statut de réfugié ou de la protection subsidiaire. En 2015, ce type de premiers titres arrive pour la première fois en deuxième position derrière les raisons familiales et représentent 14% de l'ensemble des premiers titres délivrés à des ressortissants de pays tiers (leur nombre a plus que triplé en cinq ans). Viennent ensuite les raisons liées à l'éducation (13%) et celles liées à une activité rémunérée (10%), qui présentent une certaine stabilité par rapport aux années précédentes. Les raisons humanitaires continuent leur diminution déjà observée. En 2015, elles ne représentent plus que 1% des premiers titres, leur nombre a été divisé par 15 en cinq ans (voir Focus visa humanitaire).

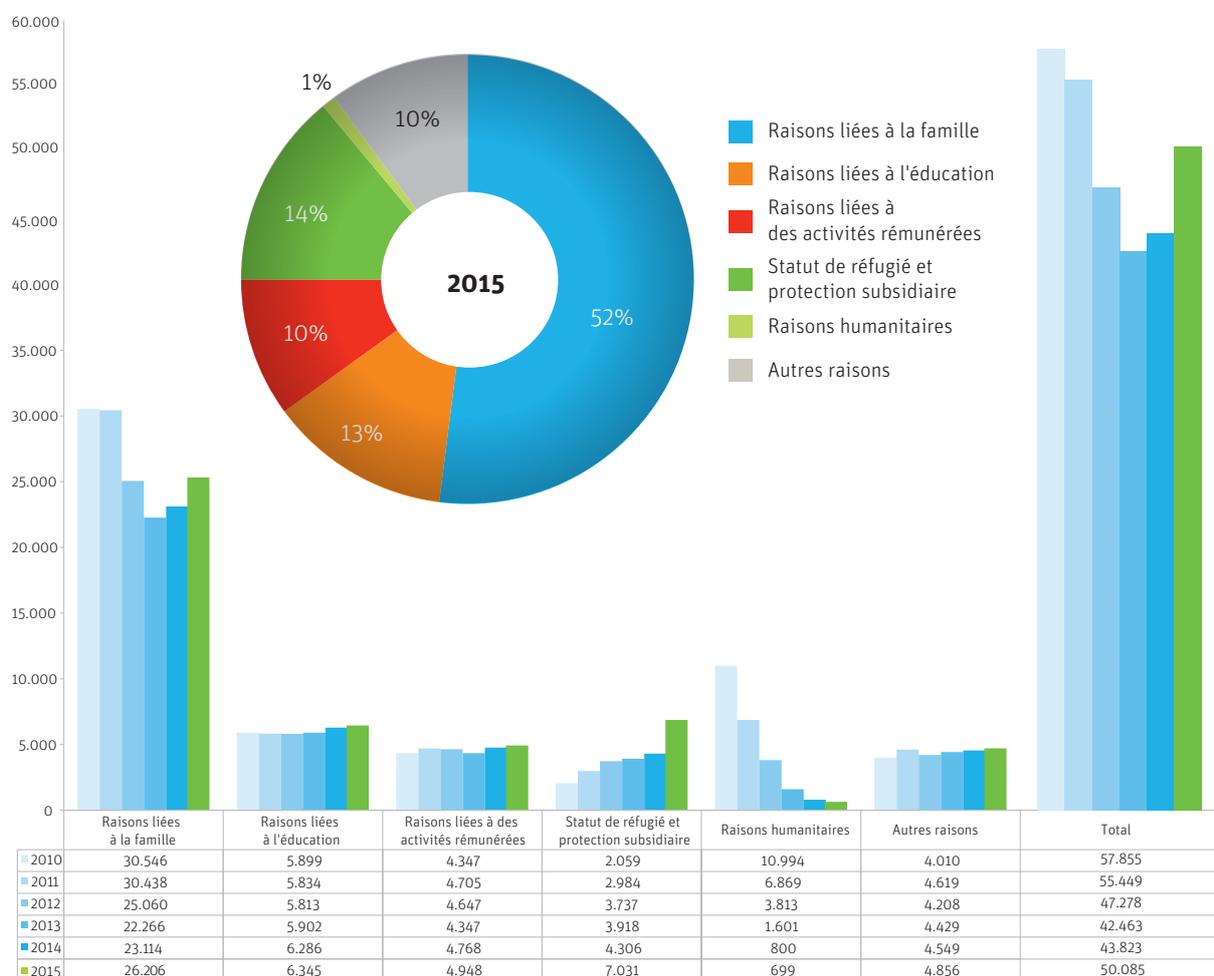
Encadré 6

L'asile à travers les données sur les premiers titres de séjour

Les demandeurs d'asile ne sont pas comptés dans les chiffres sur les premiers titres de séjour. Ils n'intègrent les statistiques que lorsqu'ils sont reconnus réfugiés ou qu'ils obtiennent la protection subsidiaire, ou s'ils obtiennent un premier titre de séjour sur une autre base. Pour diverses raisons méthodologiques, les chiffres des

premiers titres octroyés au cours d'une même année aux réfugiés reconnus ainsi qu'aux bénéficiaires de la protection subsidiaire ne correspondent pas exactement aux chiffres publiés par le CGRA sur les personnes reconnues réfugiées et ayant obtenu la protection subsidiaire au cours de la même année (voir chapitre 4).

Figure 12. Répartition des premiers titres de séjour délivrés à des ressortissants de pays tiers par type de raisons pour 2015, et évolution pour la période 2010-2015 (Source : OE - Eurostat)

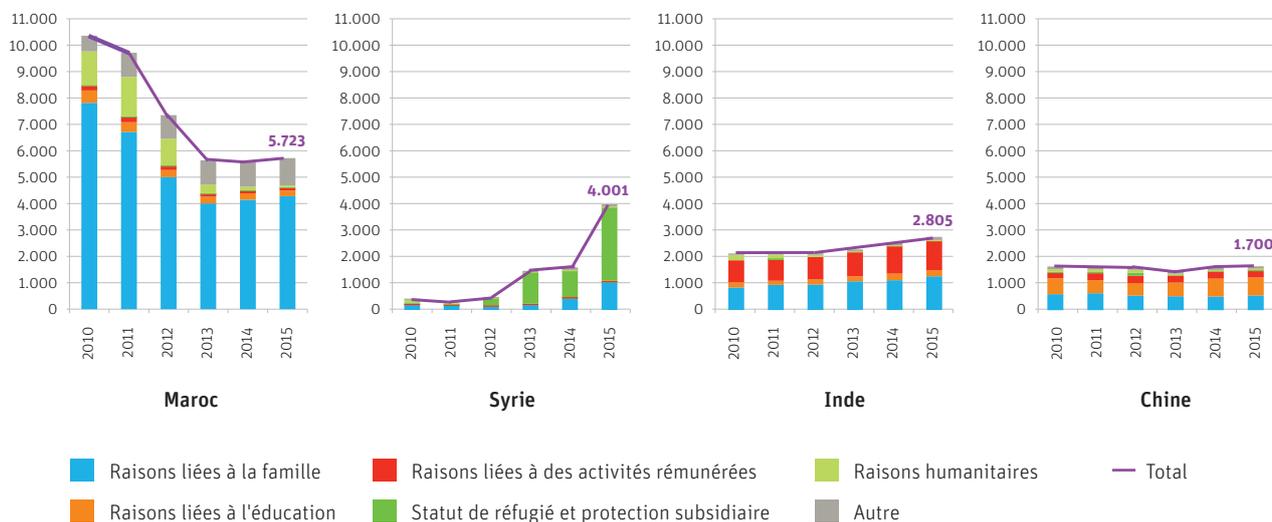


Des tendances très différentes peuvent être observées parmi les principales nationalités de ressortissants de pays tiers qui se sont vues délivrer un premier titre de séjour en 2015, tant en terme d'évolution sur ces cinq dernières années, qu'en termes de type de premier titre de séjour délivré.

Tableau 3. Premiers titres de séjour délivrés à des ressortissants de pays tiers en 2015 par nationalité (Source : OE - Eurostat)

Maroc	5.723	11%
Syrie	4.001	8%
Inde	2.805	6%
États-Unis	2.417	5%
Turquie	1.990	4%
Afghanistan	1.711	3%
Chine	1.700	3%
RD Congo	1.557	3%
Autres	28.181	56%
TOTAL	50.085	100%

Figure 13. Évolution du nombre de premiers titres de séjour délivrés à des Marocains, Syriens, Indiens et Chinois selon le motif de délivrance, 2010-2015 (Source : OE – Eurostat)



Parmi les principales nationalités disposant d'un premier titre de séjour en 2015 (voir Tableau 3), plusieurs tendances se dégagent :

- **Le Maroc, la Turquie et la RD Congo** présentent des caractéristiques similaires. En termes d'évolution, le nombre de premiers titres délivrés à ces trois nationalités a fortement diminué ces cinq dernières années. Par ailleurs, la majorité d'entre eux le sont pour des raisons familiales (75% en 2015 pour le Maroc, 62% pour la Turquie et 66% pour la RD Congo).
- **La Syrie et l'Afghanistan** présentent des tendances différentes. Pour ces deux pays, le nombre de premiers titres a augmenté entre 2010 et 2015. Une grande proportion de ceux-ci font suite à l'octroi du statut de réfugié ou de la protection subsidiaire (70% et 47% respectivement en 2015). Les premiers titres délivrés pour raisons familiales sont par ailleurs en augmentation.
- **L'Inde et les États-Unis** présentent quant à eux une proportion plus importante de premiers titres délivrés pour des raisons liées à une activité rémunérée que les autres nationalités (41% et 37% respectivement en 2015). On voit toutefois que la proportion de premiers titres délivrés pour des raisons familiales est également importante (46% pour l'Inde et 39% pour les États-Unis en 2015). Une augmentation du nombre total de premiers titres délivrés à ces deux nationalités est également observable sur les cinq dernières années. Ils ont augmenté de 29% pour l'Inde et de 10% pour les

États-Unis entre 2010 et 2015.

- Enfin, **les ressortissants chinois**, dont le nombre de premiers titres délivrés reste stable ces cinq dernières années, se voient majoritairement délivrer des premiers titres pour des raisons liées à l'éducation (41% en 2015). Les raisons familiales suivent avec 33%, puis les raisons liées à une activité rémunérée (14%).

2.2. | Au niveau européen, hausse des premiers titres délivrés à des Ukrainiens et à des Syriens

Malgré les limites liées à la comparaison des données internationales¹⁵, les données collectées par les États membres sur les motifs de délivrance des premiers titres fournissent des comparaisons intéressantes.

¹⁵ Si la base de données Eurostat nous permet de comparer le nombre de premiers titres de séjour délivrés selon les motifs au niveau européen, il faut toutefois rester vigilant au fait que les consignes d'encodage des données imposées par Eurostat peuvent être interprétées différemment par les institutions statistiques des États membres.

Au niveau de l'ensemble de l'UE-28, le nombre de premiers titres délivrés à des ressortissants de pays tiers a augmenté de 12% entre 2014 et 2015. En 2015 comme en 2014, les deux pays ayant délivré le plus de premiers titres sont le Royaume Uni et la Pologne. Au Royaume Uni, le nombre de premiers titres a augmenté de 11% entre 2014 et 2015. Cette hausse est principalement le fait d'une augmentation de premiers titres délivrés à des Américains (qui représentent à eux seuls 32% des premiers titres au Royaume Uni en 2015). La Pologne, deuxième du classement, a vu son nombre de premiers titres fortement augmenter entre 2014 et 2015 (+52%). Dans ce cas, il s'agit principalement de ressortissants ukrainiens (qui représentent pratiquement 80% des premiers titres délivrés en 2015). L'Allemagne est passée en quatrième position derrière la France. Contrairement à la majorité des autres pays, elle présente une diminution de premiers titres entre 2014 et 2015 (-18%). C'est la première année qu'une baisse y est observée après une augmentation importante et continue entre 2011 et 2014.

En ce qui concerne les motifs de délivrance, dans l'ensemble de l'UE-28, les premiers titres sont d'abord délivrés pour des raisons liées à la famille (29%) et pour des activités rémunérées (27%) ou pour des raisons liées à l'éducation (20%). Les premiers titres délivrés en 2015 à des réfugiés reconnus et à des bénéficiaires de la protection subsidiaire représentent 5% de l'ensemble des premiers titres délivrés dans l'ensemble de l'UE-28 et ceux délivrés pour raisons humanitaires 1%. L'évolution entre 2014 et 2015 pour l'ensemble de l'UE (voir Figure 14) montre que les raisons liées à une activité rémunérée augmente le plus (+23%) devant les raisons liées à la famille (+11%) et celles liées à l'éducation (+10%). Les premiers titres délivrés à des réfugiés et à des bénéficiaires de la protection subsidiaires augmentent quant à eux de 5% entre 2014 et 2015. Par contre, le nombre de premiers titres délivrés pour raisons humanitaires a baissé de moitié dans l'ensemble de l'UE-28 entre 2014 et 2015.

Figure 14. Nombre total de premiers titres délivrés à des ressortissants de pays tiers en 2014 et 2015 par pays de l'UE-28 et nombre de premiers titres délivrés dans l'ensemble de l'UE-28 par type de raisons, 2010-2015 (Source : Eurostat)

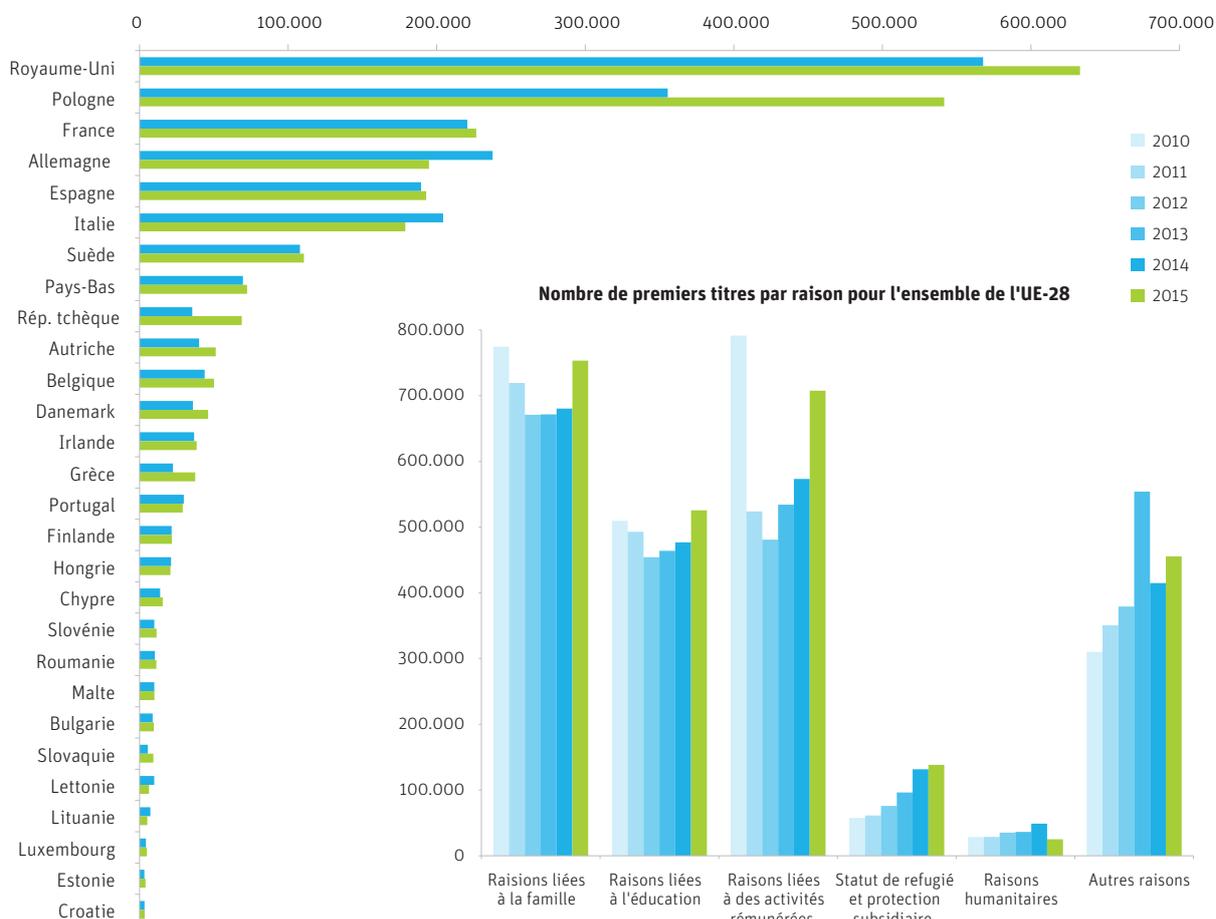
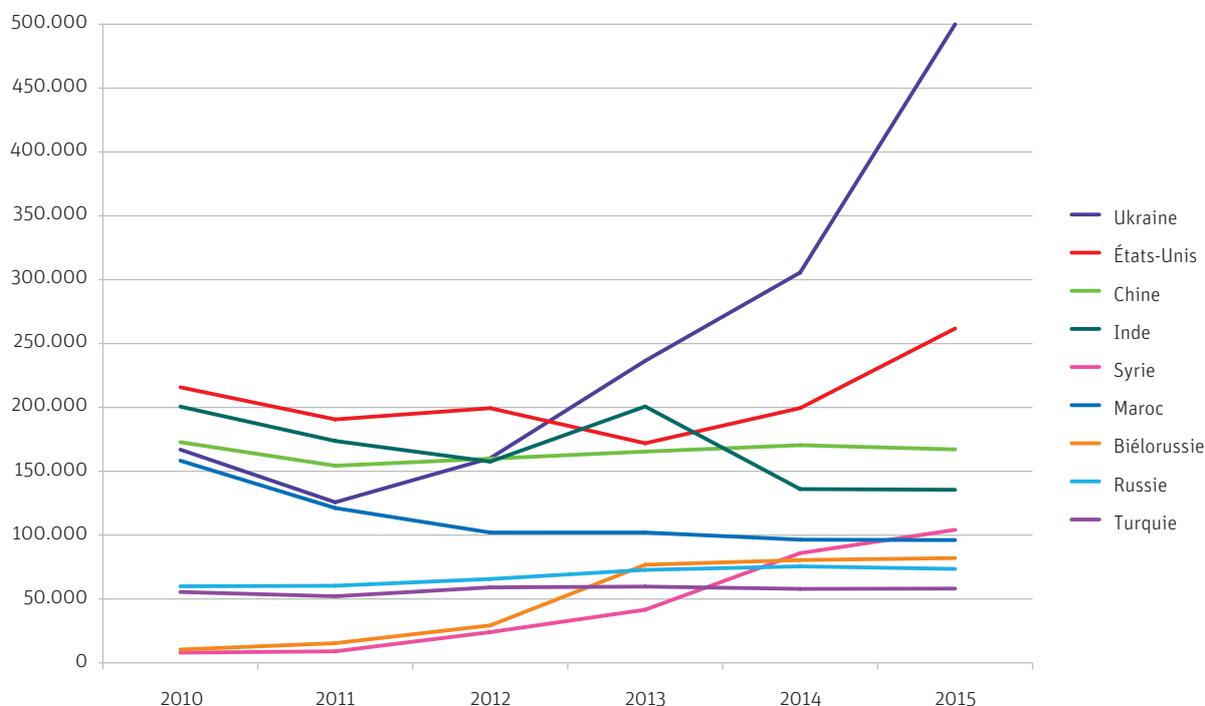


Figure 15. Principales nationalités qui se sont vues délivrer un premier titre de séjour dans l'UE-28 en 2015 et évolution sur la période 2011-2015 (Source : Eurostat)



Comme l'indique la Figure 15, le nombre de premiers titres délivrés dans l'ensemble de l'UE-28 à des Ukrainiens a triplé en cinq ans (passant de 167.000 à 500.000 entre 2010 et 2015). Cette nationalité arrive clairement en tête de classement en 2015. L'essentiel des premiers titres délivrés à des Ukrainiens l'a été en Pologne (86%) et la grande majorité de ceux-ci l'a été pour des raisons liées à des activités rémunérées (82% des premiers titres délivrés à des Ukrainiens en Pologne en 2015). Ceci explique en grande partie l'augmentation de premiers titres délivrés dans l'ensemble de l'UE-28 pour des activités rémunérées entre 2014 et 2015 (+ 23%) (Figure 15). En deuxième position, on retrouve les premiers titres délivrés à des Américains, pour lesquels on observe une augmentation entre 2014 et 2015 (+31%). Ceux-ci ont essentiellement été délivrés au Royaume Uni (77%). Une autre augmentation frappante est celle de premiers titres délivrés à des Syriens. D'environ 8.000 premiers titres en 2010, ils sont passés à un peu plus de 100.000 en 2015. Ils arrivent en cinquième position derrière les Chinois et les Indiens. En 2015, les pays de l'UE-28 qui ont délivré le plus de premiers titres à des Syriens sont la Suède (28%), l'Allemagne (25%), le Danemark (12%), les Pays-Bas (8%) et l'Autriche (8%) devant le Royaume Uni (4%) et la Belgique (4%) (voir chapitre 4).

Chapitre 3

Accès au territoire

Ce chapitre aborde la question de l'accès au territoire belge à travers une analyse de la base de données sur les visas. Il établit ensuite le bilan de l'année écoulée concernant la gestion de l'accès au territoire, tant au niveau belge qu'europpéen. Enfin, il analyse le Corps européen de garde-frontières et de garde-côtes.



1. CHIFFRES

1.1. | Les données sur les visas : une source d'indicateurs pour comprendre les migrations

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 (voir Encadré 7). 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 décision¹⁶. 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, 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 7.

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 :¹⁷

- 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 voyage¹⁸. 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 eux-mêmes 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.

En dépit de sa richesse, cette base de données présente quelques limites importantes :

- 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

17 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>.

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

Belgique ou l'Union européenne¹⁹. 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 territoire²⁰.

Encadré 8.

Source de données sur les demandes de visas et sur les décisions

La base de données sur les visas du SPF Affaires étrangères permet de présenter les statistiques sur base de l'année de la *demande* de visa ou de l'année de la *décision* à propos des visas. Les deux approches sont différentes mais complémentaires²¹.

- **Les données sur base de l'année de la demande** permettent de montrer l'ampleur des demandes introduites par année, et en particulier de montrer l'évolution de la demande de visas. Myria dispose des informations sur l'issue de ces demandes. Vu le délai parfois nécessaire pour qu'une décision soit prise (en particulier dans le cas des visas long séjour), l'issue²² n'est pas toujours connue au cours de l'année de la demande. Parmi les visas demandés au cours de l'année 2016, une partie d'entre eux étaient encore en attente d'une issue début 2017.
- **Les données sur base de l'année de la décision** sont bien entendu liées aux demandes introduites, mais dépendent également des services concernés par la décision rendue (les postes diplomatiques et l'Office des étrangers). Cette source de données permet de présenter l'évolution du nombre de visas accordés ou refusés au cours d'une année. Comme précisé ci-dessus, vu les délais parfois nécessaires pour qu'une décision soit prise, l'issue définitive ne correspond pas toujours à l'année d'introduction de la demande de visa. Parmi les décisions prises au cours de l'année 2016, une partie concernait des demandes de visas introduites une année antérieure à 2016.

Dans ce chapitre, tant les statistiques sur base des demandes que celles sur base des *décisions* sont présentées.

19 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>.

20 Le non-respect de certaines conditions peut entraîner 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, etc.

21 Myria dispose de ces deux bases de données depuis 2017. Les rapports des années antérieures ne portaient que sur les décisions des visas.

22 Les recours introduits contre une décision négative ne sont pas repris dans la base de données du SPF Affaires étrangères. Il n'y a donc que les décisions finales qui sont mentionnées. L'issue présentée ici se réfère à la dernière en date du 1^{er} février 2017.

1.2. | Les demandes de visa

1.2.1. | La très grande majorité des demandes de visa vise des séjours de moins de trois mois

85% des demandes de visas introduites au cours de l'année 2016 concernent un visa de moins de 3 mois. En 2016, 221.381 demandes de visas court séjour ont été introduites auprès des postes diplomatiques belges à l'étranger, et 37.586 demandes de visas long séjour. Entre 2011 et 2016, le nombre de visas court séjour a légèrement diminué (-7%) alors que le nombre de visas long séjour a augmenté (8%) (Tableau 4).

Tableau 4. Nombre de demandes de visas court séjour et long séjour, selon l'année de la demande (2011-2016) (Source : Base de données des visas, SPF Affaires étrangères, calculs Myria)

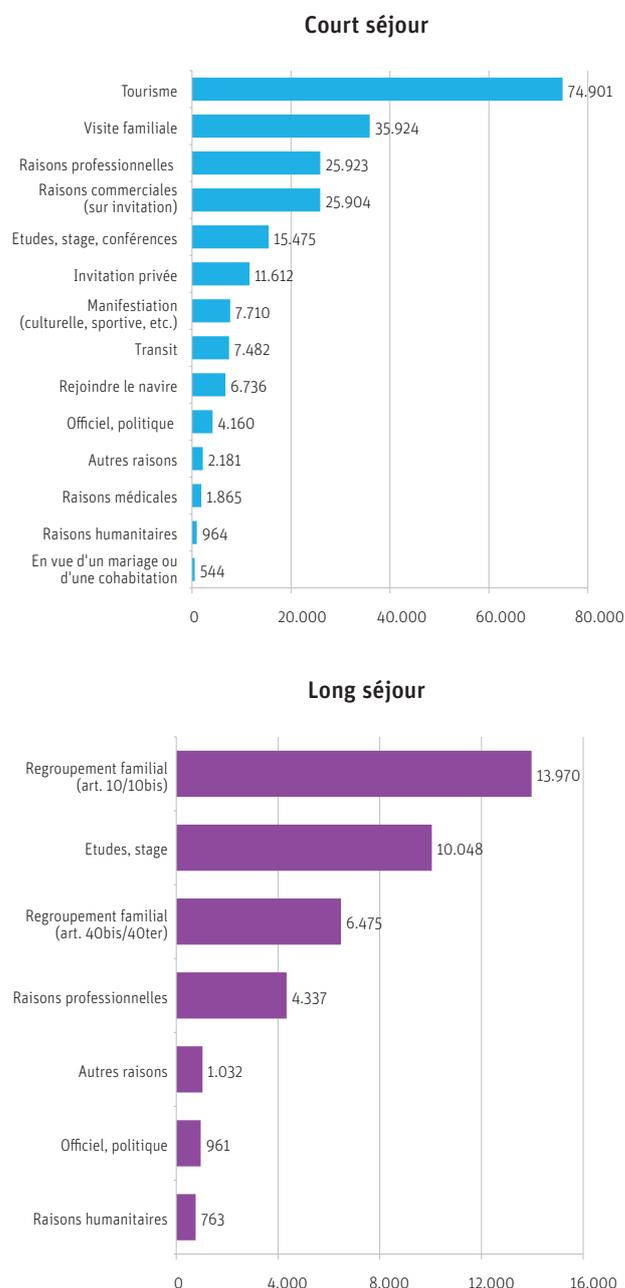
	Visas court séjour	Visas long séjour
2011	238.545	34.920
2012	230.167	32.154
2013	229.659	32.654
2014	215.718	32.411
2015	235.120	34.333
2016	221.381	37.586

Les visas court séjour et long séjour concernent des motifs très différents (Figure 16).

- Les principaux motifs légaux en ce qui concerne les demandes de **visa court séjour** sont le tourisme (34%). Viennent ensuite les visites familiales (16%), le commerce (sur invitation) (12%), ainsi que les études, les stages ou les conférences (12%).
- Les raisons humanitaires (0,4%) ainsi que les visas demandés en vue d'un mariage ou d'une cohabitation (0,2%) représentent de très faibles proportions par rapport à l'ensemble des demandes de visas court séjour. Dans ce rapport, quelques chiffres seront présentés pour ces deux types de visas²³.
- Les principaux motifs légaux en ce qui concerne les demandes de **visas long séjour** sont le regroupement

familial (54% pour l'ensemble des visas demandés dans le cadre du regroupement familial, 37% pour les regroupements familiaux avec un ressortissant de pays tiers, 17% pour les regroupements familiaux avec un Belge ou un citoyen UE), les études (27%) ainsi que les raisons professionnelles (12%). À nouveau, les raisons humanitaires sont représentées dans des proportions assez réduites (2%).

Figure 16. Motifs des demandes de visas court séjour et long séjour introduites en 2016 (Source : Base de données des visas, SPF Affaires étrangères, calculs Myria)



23 Un focus est consacré aux visas pour raisons humanitaires et présente les chiffres pour les longs séjours ainsi que pour le court séjour (Tableau 5). Le chapitre sur le droit de vivre en famille présente quant à lui les statistiques en ce qui concerne les visas demandés en vue d'un mariage ou d'une cohabitation (Figure 43).

Encadré 9.

Visas court séjour dans le cadre d'une visite familiale

Les visites familiales constituent le second motif pour lequel un visa court séjour est demandé (Figure 16). En 2016, 35.924 visas de ce type ont été demandés, soit 10% de moins qu'en 2011 (N=40.115). Parmi les demandeurs de ces visas, les Marocains, les Indiens, les Congolais, les Turcs et les Chinois sont les principales nationalités, et représentent ensemble près de la moitié des demandes de visas en 2016.

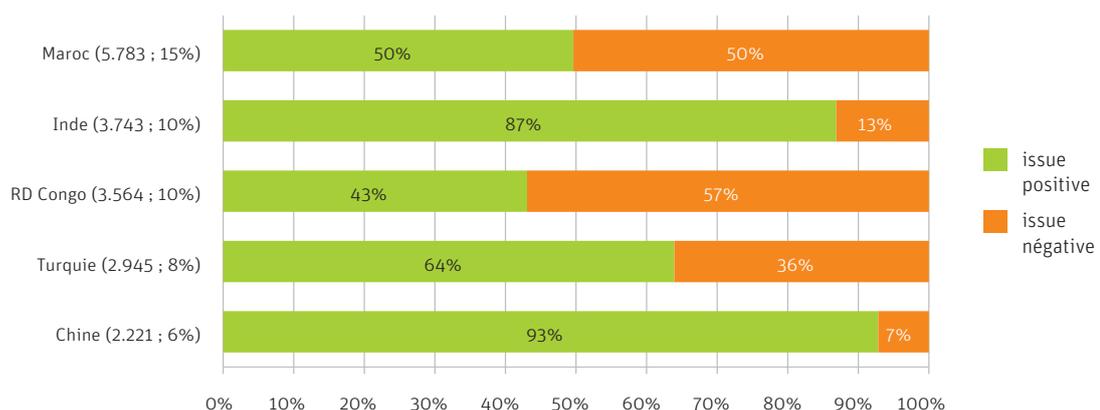
Dans l'ensemble, parmi les demandes introduites en 2016, près de deux tiers ont connu une issue positive (68%). La proportion d'issues positives est cependant très variable selon la nationalité de la personne qui demande le visa : le taux d'acceptation des demandes émanant des Congolais, des Marocains et des Turcs est par exemple nettement moins élevé (entre 43 et 64%) que celui des Indiens ou des Chinois (respectivement 87 et 93%).

1.2.2. | L'origine géographique des demandeurs de visas est étroitement liée au type de visa demandé

En 2016, les **visas court séjour** étaient prioritairement demandés par des ressortissants des pays d'Asie orientale, en particulier par des Chinois, pour des raisons de tourisme. Entre 2011 et 2016, le nombre de visas touristiques demandés par des Chinois est en forte augmentation (passant de 18.500 demande en 2011 à 45.000 demandes en 2016). C'est l'évolution la plus importante constatée en matière de visas court séjour. Les visas demandés par des ressortissants d'un pays d'Afrique subsaharienne sont également en augmentation sur la période 2011-2016, avec les Congolais en tête de classement. Les demandes de visas des Congolais concernent majoritairement des visas touristiques, mais également des visites familiales ainsi que des visas demandés dans le cadre des études, d'un stage ou d'une conférence. Inversement à ces deux groupes de nationalités, les visas demandés par des ressortissants des pays d'Asie occidentale sont en nette diminution ces dernières années. Elle s'explique principalement par la baisse importante de demandes de visas touristiques introduites par des Indiens (passant de 30.000 à 6.500 demandes de visas touristiques entre 2011 et 2016).

Les demandes pour des **visas long séjour** concernent prioritairement les ressortissants des pays d'Asie occidentale, avec les Syriens et les Indiens en tête de classement. Les motifs sur base desquels ces deux nationalités demandent un accès au territoire belge pour plus de trois mois sont assez différents.

Figure 17. Proportions de décisions positives et négatives, visas court séjour sollicités dans le cadre d'une visite familiale (Source : Base de données des visas, SPF Affaires étrangères, calculs Myria)



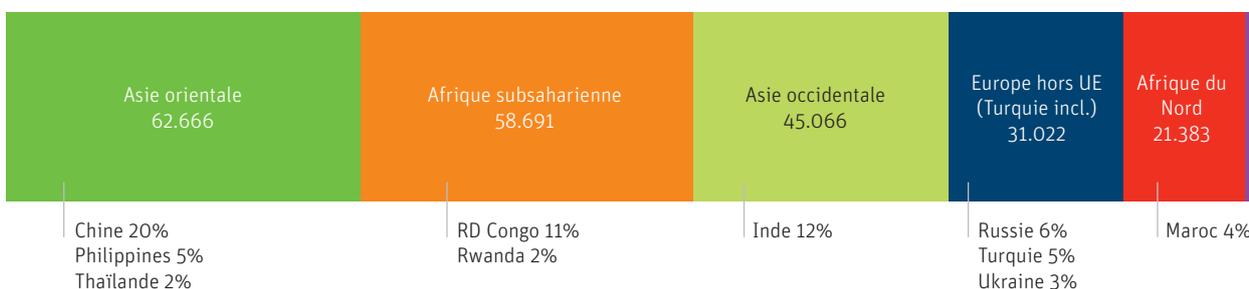
Les demandes des Syriens concernent très majoritairement un regroupement familial avec un ressortissant de pays tiers, et le nombre de ces demandes a fortement augmenté ces dernières années (passant de 500 demandes en 2014 à 3.600 en 2016)²⁴.

Le deuxième motif invoqué par les Syriens sont les raisons humanitaires, mais ce motif représente peu de cas par rapport aux raisons familiales (255 demandes de visas humanitaires long séjour en 2016).

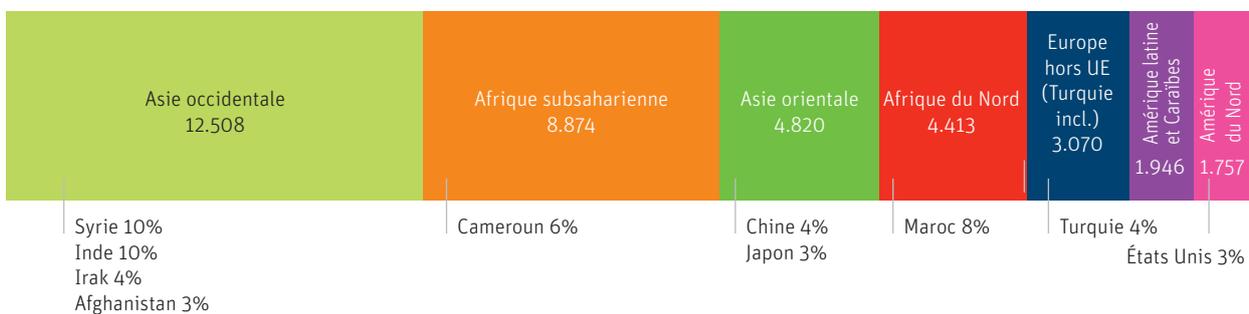
Quant aux demandes de visas des Indiens, elles concernent d'abord les raisons professionnelles, et ensuite les regroupements familiaux.

Figure 18. Répartition du nombre de demandes de visas long séjour et court séjour selon la nationalité du demandeur en 2016 (les % font référence au total des visas court séjour ou long séjour) (Source : Base de données des visas, SPF Affaires étrangères, calculs Myria)

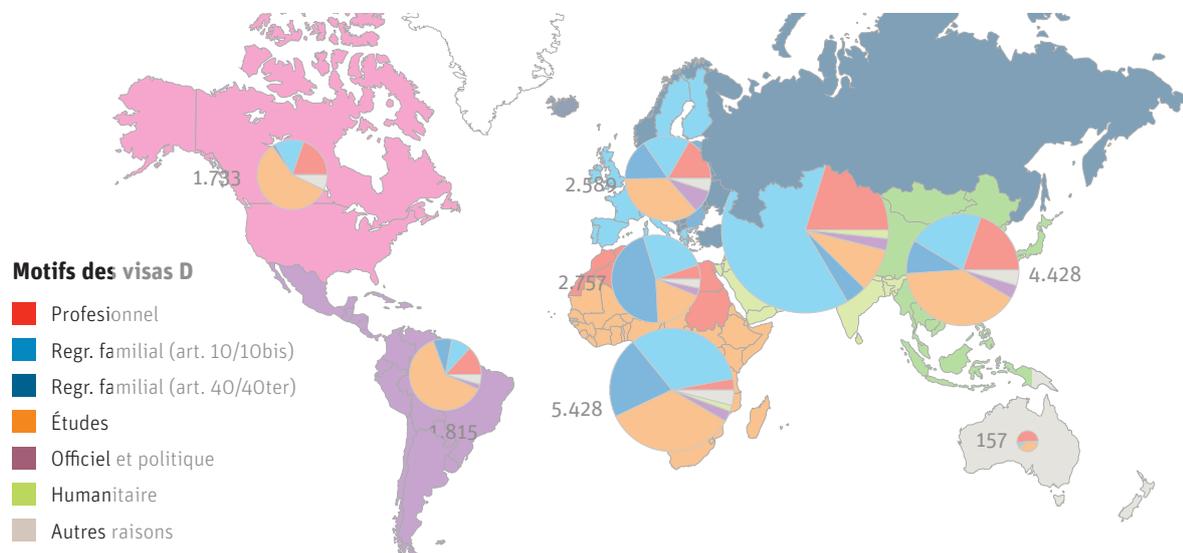
Visa court séjour (N = 221.381)



Visa Long séjour (N = 37.586)



Carte 3. Répartition des visas long séjour délivrés en 2016 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)



24 Pour plus d'infos à ce propos, voir chapitre 5, Droit au regroupement familial.

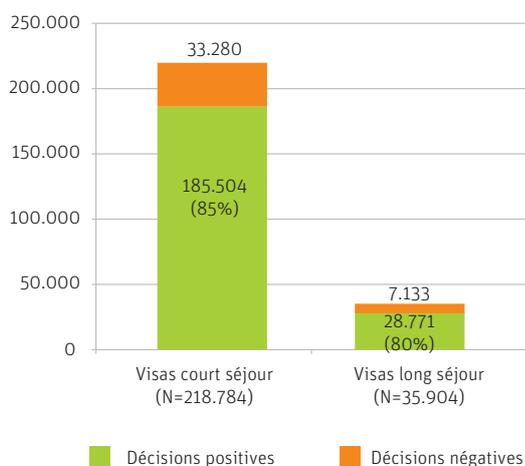
1.3. | Les décisions sur les visas

1.3.1. | Une issue positive pour la majorité des visas demandés

Parmi l'ensemble des décisions prises en 2016, la grande majorité connaît une issue positive (84%). Cette proportion est légèrement plus élevée pour les visas court séjour (85%) que pour les visas long séjour (81%). Ces dernières années, la proportion de visas court séjour délivrés est restée stable. La proportion de visas long séjour acceptés est quant à elle en augmentation : en 2012, les décisions positives pour les visas D représentaient seulement 67%.

Figure 19. Nombre de décisions prises en 2016 selon le type de visa et l'issue de la demande

(Source : Base de données des visas, SPF Affaires étrangères, calculs Myria)



La migration a-t-elle un genre ?

En 2016, sur les 214.275 visas délivrés par la Belgique, 44% concernaient des femmes. La proportion de femmes est sensiblement plus élevée pour les 28.771 visas délivrés dans le cadre d'un long séjour (55%) que pour les 185.504 visas délivrés pour une durée maximale de trois mois (42%).

1.3.2. | Différents taux de refus de visa selon le motif de la demande et l'origine des demandeurs

La Figure 19 indique l'issue des demandes de visa pour l'ensemble des décisions prises au cours de l'année 2016, selon le type de visa (court ou long séjour), le motif ainsi que l'origine des bénéficiaires des visas.

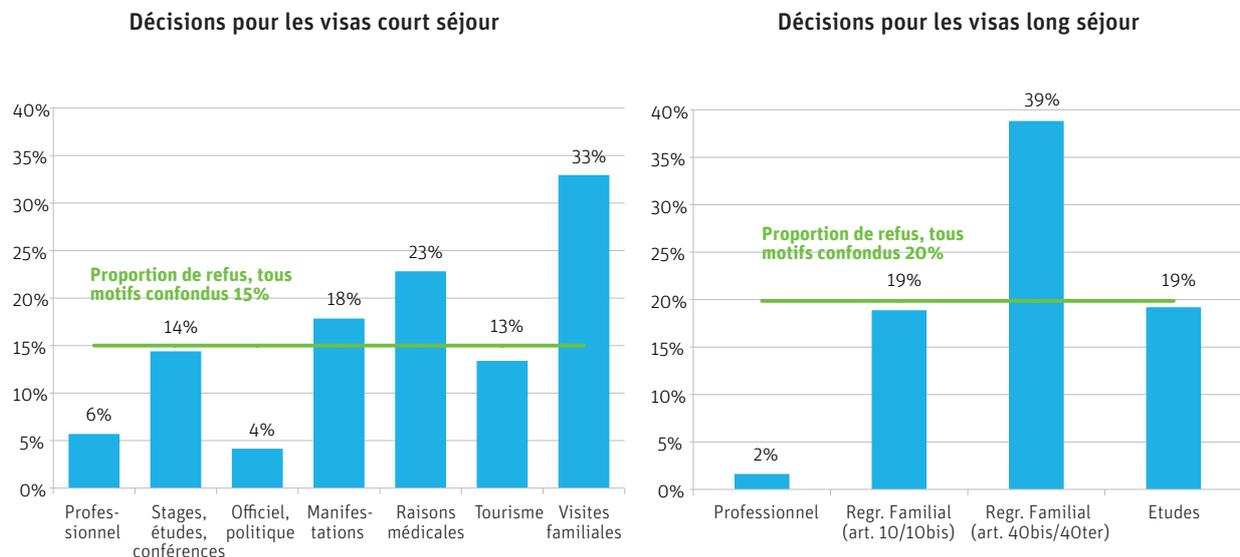
Les refus de visas²⁵ varient fortement selon le motif de la demande :

- Tous motifs confondus, 20% des décisions prises en 2016 pour des visas de **long séjour** étaient négatives (Figure 20, droite). Ce taux de refus varie fortement selon les motifs. Pour les visas de longue durée demandés pour des raisons professionnelles, le taux de refus n'est que de 2% alors qu'il atteint 39% pour les visas demandés pour regroupement familial si la personne ouvrant le droit au regroupement familial est belge ou citoyen UE (art. 40bis ou 40ter). Lorsque la personne qui ouvre le droit au regroupement familial est un ressortissant de pays tiers (art.10 et 10bis), 19% des visas de longue durée aboutissent à une décision négative.
- Les tendances observées pour les visa **court séjour**, sont également contrastées (Figure 20, gauche). Tous motifs confondus, 15% des décisions aboutissent en un refus. La proportion de refus varie toutefois selon le motif invoqué lors de la demande. Le taux de refus est par exemple plus élevé lorsque les demandes concernent des visites familiales (33%), ou des raisons médicales (23%). La proportion de refus est par contre inférieure à la moyenne lorsque les motifs invoqués sont professionnels (6%) officiels et politiques (5%), ou dans le cadre du tourisme (13%).

²⁵ La proportion de visas refusés est le rapport entre le nombre de visas refusés d'une part, et la somme de décisions (positives ou négatives) prises au cours de l'année d'autre part. Les demandes de visas annulées, considérées sans objet ou en cours de procédure ne sont pas incluses dans les figures qui suivent.

Figure 20. Proportions de refus pour les décisions de visas (court séjour à gauche, long séjour à droite) selon le motif de la demande introduite et pour les principaux motifs, 2016

(Source : Base de données des visas, SPF Affaires étrangères, calculs Myria)



Des variations importantes apparaissent également lorsque l'on différencie les proportions de refus selon la région d'origine des bénéficiaires (Figure 20).

Les décisions prises pour des visas demandés par des ressortissants d'Afrique du Nord et d'Afrique subsaharienne sont plus fréquemment négatives que pour les autres groupes d'origine.

En ce qui concerne les **visas long séjour**, quel que soit le motif, les décisions prises pour des ressortissants d'Afrique du Nord et d'Afrique subsaharienne sont plus fréquemment négatives. Ce phénomène est particulièrement marqué en ce qui concerne les visas

délivrés dans le cadre d'un regroupement familial avec un ressortissant de pays tiers (art. 10/10bis) ainsi que pour des raisons d'études. Pour ces motifs, ces deux groupes d'origine se distinguent des autres par des proportions de refus nettement plus importantes.

Les visas long séjour pour raisons professionnelles sont très peu refusés (moins de 5% de refus), quelle que soit l'origine des bénéficiaires. Les proportions de refus pour les visas demandés dans le cadre d'un regroupement familial avec un Belge ou un européen (art. 40bis/40ter) sont par contre assez élevées, et ce, pour les différentes origines des bénéficiaires (entre 29 et 45%).

Figure 21. Proportions de refus pour les décisions de visas long séjour selon le motif de la demande introduite et la région d'origine des demandeurs, 2016 (Source : Base de données des visas, SPF Affaires étrangères, calculs Myria)

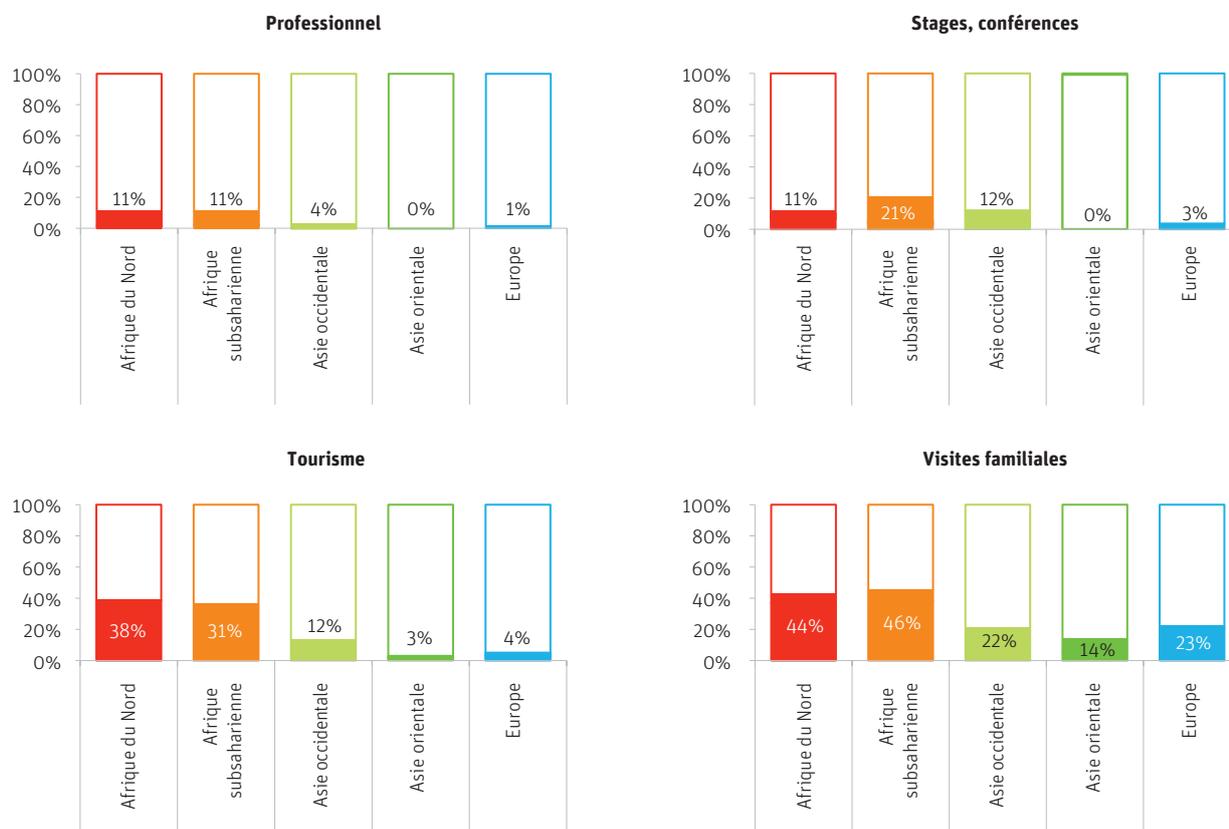


A nouveau, les proportions de refus pour les visas court séjour varient non seulement selon le motif invoqué, mais également en fonction de la région d'origine des bénéficiaires (Figure 22). Les ressortissants d'Afrique du Nord et d'Afrique subsaharienne sont plus fréquemment confrontés à un refus de visas. Par exemple, lorsque le motif de visite familiale est invoqué, respectivement 44% et 46% des visas sont refusés aux ressortissants d'Afrique du Nord ou d'Afrique subsaharienne, alors que les autres

régions d'origine affichent des proportions inférieures à 25%. Cette tendance se dessine également dans le cas des visas délivrés pour des raisons touristiques. Quelle que soit la région d'origine, les proportions de refus sont plus faibles lorsque la demande de visa vise la réalisation d'un stage ou d'une formation ou dans le cadre professionnel. Cela dit, l'Afrique du Nord et l'Afrique subsaharienne restent les deux régions d'origine pour lesquelles les proportions de refus sont les plus élevées.

Figure 22. Proportions de refus pour les décisions de visas court séjour selon le motif de la demande introduite et la région d'origine des demandeurs, 2016

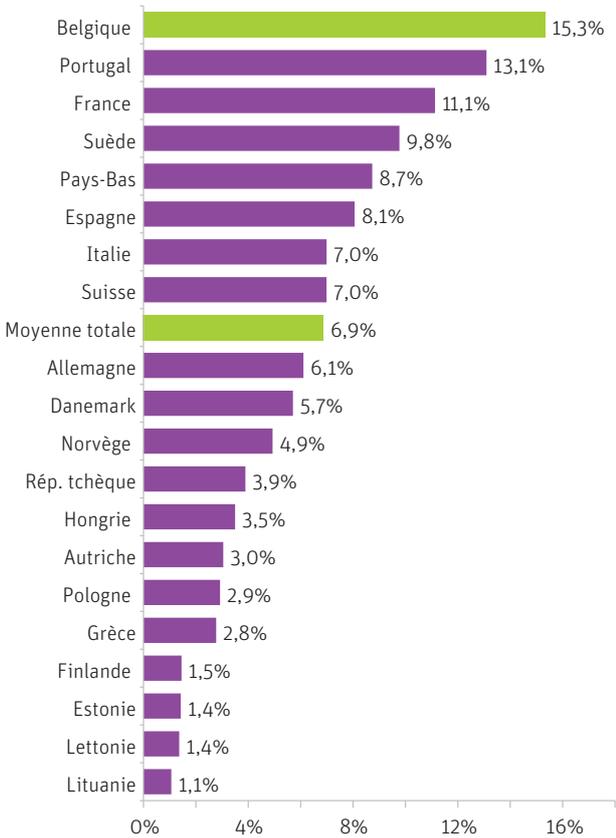
(Source : Base de données des visas, SPF Affaires étrangères, calculs Myria)



1.3.3. | Une proportion de refus pour les visas court séjour particulièrement élevée en Belgique

La comparaison des proportions de refus des visas court séjour entre les différents pays de l'espace Schengen indique que la Belgique occupe une place surprenante. En 2016, la Belgique est en effet le pays qui présente la proportion de refus de visas de courte durée la plus élevée (15%) (Figure 23). Cette proportion est relativement élevée, et bien au-dessus de la moyenne pour l'ensemble des pays de l'espace Schengen (7%). Myria constate une diminution depuis 2010, où elle affichait 19%.

Figure 23. Proportion de refus de visas de courte durée par pays appartenant à l'espace Schengen et responsable des décisions prises en la matière, 2016 (Source : Commission européenne; DG Home, calculs Myria)



2. ÉVOLUTIONS RÉCENTES

2.1. | Europe

Le 11 novembre 2016, le Conseil européen a décidé (sur recommandation de la Commission européenne) de **maintenir les contrôles aux frontières à l'intérieur de l'espace Schengen pour une période de trois mois**. Cette décision ne concerne cependant que les frontières entre cinq pays (Autriche, Allemagne, Danemark, Norvège et Suède). Il s'agit d'une prolongation de la mesure prise le 12 mai 2016 dans le cadre des différentes mesures de contrôle frontalier interne instaurées dans l'espace

Schengen depuis septembre 2015²⁶. En février 2017, ces mesures ont été à nouveau prolongées pour maximum trois mois.

En 2016, un triptyque de propositions de la Commission européenne en matière de **gestion des frontières et de « frontières intelligentes » (smart borders)** a également fait l'objet de négociations.

- L'adaptation du code frontières Schengen de mars 2017 a entraîné un renforcement des contrôles aux frontières extérieures de l'UE. En principe, il y a un **recoupement systématique des données personnelles** avec différentes bases de données à **chaque franchissement des frontières extérieures de l'UE** (entrées et sorties). Sont visés aussi bien les citoyens de l'UE que les ressortissants de pays tiers membres de leur famille²⁷.
- En avril 2016, la Commission européenne a lancé une proposition (modifiée) de « système d'entrée/sortie »²⁸. Ce système vise à moderniser l'estampillage manuel des passeports grâce à l'enregistrement d'informations²⁹ relatives à tous les *ressortissants de pays tiers* concernant leur entrée, ou le refus de celle-ci, et leur sortie de l'espace Schengen dans le cadre d'un court séjour. L'objectif est d'augmenter l'efficacité et la qualité, et d'améliorer la détection des fraudes à l'identité. Ces données seront également accessibles, sous certaines conditions, aux services de maintien de l'ordre dans les affaires de criminalité lourde ou de terrorisme.
- Le 16 novembre 2016, la Commission européenne a lancé une proposition de création d'un système européen d'informations et d'autorisations de voyage (ETIAS, European Travel Information and Authorisation System)³⁰. L'objectif est d'augmenter les contrôles (de sécurité) des ressortissants de pays tiers exemptés de l'obligation de visa en les obligeant à fournir, préalablement à un voyage vers l'espace Schengen, des informations en ligne qui

26 Les prolongations sont liées à des conditions plus strictes. Pour plus de détails : voir Myria, *La migration en chiffres et en droits 2016*, juillet 2016, p. 42 et suiv., ou Myria, Myriadoc1, *L'Europe en crise (de l'asile)*, juin 2016. Disponible sur www.myria.be.

27 Règlement (UE) 2017/458 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 modifiant le règlement (UE) 2016/399 en ce qui concerne le renforcement des vérifications dans les bases de données pertinentes aux frontières extérieures.

28 En mars 2017, le Conseil a conclu un accord sur un mandat de négociation avec le Parlement européen. Conseil européen, *Système d'entrée/sortie: le Conseil arrête son mandat de négociation*, 2 mars 2017. Disponible sur : www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2017/03/02-entry-exit-system/.

29 Nom, données biométriques, date, type de document de voyage, etc.

30 Commission européenne, *Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil portant création d'un système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS) et modifiant les règlements (UE) n° 515/2014, (UE) 2016/399, (UE) 2016/794 et (UE) 2016/1624*, 16 novembre 2016. Voir : http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3674_fr.htm.

seront automatiquement recoupées avec d'autres bases de données de l'UE et certaines règles de vérification. Une autorisation serait valable cinq ans. Ce système est comparable à l'ESTA américain.

Évolutions en matière de **libéralisation des visas** :

- **Extension du mécanisme qui autorise la suspension de l'exemption de visa** en cas d'abus du système ou de pression migratoire déraisonnable. À l'avenir, la suspension sera également possible, par exemple, en cas de baisse de coopération en matière de réadmission (y compris de ressortissants de pays tiers en transit dans le pays)³¹.
- **Propositions de la Commission de libéraliser les visas pour les ressortissants de quatre pays** : Turquie, Géorgie, Kosovo, Ukraine. Début mars 2017, un accord formel semblait se dessiner pour la Géorgie et l'Ukraine³². L'attention s'est toutefois cristallisée sur le dossier de la Turquie, dont la perspective de voyages exemptés de visa figurait dans la Déclaration UE-Turquie. La Turquie ne satisfait cependant toujours pas à sept des étapes prévues³³.

2.2. | Belgique

La **loi belge sur le PNR (Passenger Name Record)**³⁴ du 25 décembre 2016 oblige les sociétés de transport et les tour-opérateurs des différents secteurs du transport (transport aérien, ferroviaire, routier et maritime) à transmettre les données de leurs passagers à une base de données spéciale passagers. Ce système devrait permettre l'analyse des données, notamment dans le cadre du terrorisme. La loi ne s'appliquera pas dans l'immédiat (à définir par AR). À noter à cet égard que la Belgique, les Pays-Bas, la France et le Royaume-Uni se sont mis d'accord fin janvier 2017 sur un projet pilote commun de vérification des listes de passagers sur les trains internationaux³⁵.

31 Amendement à l'adaptation du règlement (CE) n° 539/2001 du Conseil du 15 mars 2001 fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation.

32 Conseil européen, *Visa: le Conseil adopte un règlement sur l'exemption de visa pour les Géorgiens*, 27 février 2017. Disponible sur : www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2017/02/27-visa-liberalisation-georgia/

33 Commission européenne, *Cinquième rapport sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la déclaration UE-Turquie*, COM (2017) 204 final, 2 mars 2017, p. 9.

34 Loi du 25 décembre 2016 relative au traitement des données des passagers, *M.B.*, 25 janvier 2017.

35 Communiqué de presse du ministre de l'Intérieur Jan Jambon: « *Améliorer la sécurité dans les Thalys et Eurostar* », 27 janvier 2017. Disponible sur : www.janjambon.be/nieuws/minister-jambon-veiligheid-thalys-en-eurostar-verhogen.

Différentes mesures ont été récemment instaurées qui impacteront **l'accès à un séjour et sa prolongation**:

- Le 26 janvier 2017 a vu l'entrée en vigueur de la loi insérant une obligation d'intégration et une déclaration de primo-arrivant dans la loi sur les étrangers³⁶.
- Les personnes ayant introduit une demande de séjour après l'entrée en vigueur de cette loi sont soumises à une nouvelle condition de séjour. Leur droit de séjour peut être retiré par l'Office des Étrangers si elles ne peuvent prouver qu'elles fournissent des **efforts raisonnables d'intégration** au bout d'une période donnée.
- À l'avenir, les demandeurs d'autorisation de séjour devront signer, en guise de critère de recevabilité, une **déclaration (de primo-arrivant)** dans laquelle ils « indiquent comprendre les valeurs et normes fondamentales de la société et agir en conformité avec celles-ci ». En attendant un accord de coopération entre les autorités fédérales et les Communautés à ce sujet, cet aspect de la loi n'entrera pas en vigueur.

Plusieurs catégories de personnes sont exclues des deux nouvelles conditions, telles que les mineurs, les personnes ayant demandé ou obtenu la protection internationale, les ressortissants de l'UE, les étudiants, les personnes ayant bénéficié du regroupement familial, les ressortissants turcs.

La **redevance pour les étrangers a été majorée** au 1^{er} mars 2017³⁷. Cette redevance avait été instaurée en 2015 comme critère de recevabilité **pour certaines demandes d'autorisation de séjour**. Le montant maximum de 215 euros a été porté à 350 euros (pour les demandeurs de régularisation et les migrants économiques par exemple), le montant de 160 euros est passé à 200 euros (pour la plupart des demandes de regroupement familial, le montant de 60 euros est resté inchangé, et certaines catégories en sont exemptées (de même que certains étudiants boursiers depuis 2016)³⁸.

Outre cette redevance fédérale pour une demande de séjour, une modification de loi³⁹ et un A.R. ont été approuvés début 2017 : désormais, les communes peuvent également prélever une redevance de maximum 50 euros pour le **renouvellement, la prolongation ou le remplacement de certaines autorisations de séjour** (essentiellement les cartes A). Cette redevance s'ajoute au coût de la carte de séjour (actuellement 17,50 euros).

36 Loi du 18 décembre 2016 insérant une condition générale de séjour dans la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, *M.B.*, 8 février 2017.

37 Arrêté royal du 27 janvier 2017 modifiant l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

38 Pour les montants, voir aussi le site Internet de l'OE: <https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/FR/Pages/home.aspx>.

39 Loi du 18 décembre 2016 modifiant la loi du 14 mars 1968 abrogeant les lois relatives aux taxes de séjour des étrangers, coordonnées le 12 octobre 1953, *M.B.*, 2 février 2017.

Encadré 10.

Le Corps européen de garde-frontières et de garde-côtes

Le Corps européen de garde-frontières et de garde-côtes a été mis en place **en septembre 2016, soit moins d'un an après la proposition faite par la Commission européenne**, suite à l'adoption d'un nouveau règlement⁴⁰ remplaçant celui qui avait instauré l'agence Frontex en 2004⁴¹. Ce processus décisionnel rapide trouve notamment sa source dans l'Agenda européen en matière de Migration de mars 2015⁴², qui avait alors déjà mis en exergue la nécessité de revoir les compétences de l'agence Frontex.

Ce Corps européen se compose d'une Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (ci-après l'Agence), construite sur base de Frontex dotée d'un mandat, de compétences, de personnel et de matériel élargis, et des différentes autorités nationales chargées de la gestion des frontières. Les États membres demeurent chargés d'assurer la gestion de leurs frontières extérieures, dans leur propre intérêt ainsi que celui commun de tous les États membres. L'Agence quant à elle doit renforcer, évaluer et coordonner les actions des États dans la mise en œuvre des mesures de l'Union européenne.

Ce nouveau règlement poursuit l'objectif de gérer les frontières extérieures tant d'un point de vue migratoire, criminel que sécuritaire, via un renforcement juridique et opérationnel des contrôles qui y sont réalisés. La gestion des frontières extérieures se fait désormais de manière intégrée, sous la compétence partagée de l'Union, de l'Agence, et des États membres. Ceci comprend de nombreux volets dont la coopération entre États, avec les pays tiers et entre les agences européennes (comme EASO, l'Agence européenne pour la sécurité maritime ou l'Agence européenne de contrôle des pêches), le sauvetage en mer pendant les opérations de surveillance, ou des mécanismes de solidarité.

Parmi les nouvelles missions à charge de l'Agence, figurent notamment :

- la réalisation d'évaluations et l'adoption de recommandations sur la vulnérabilité des frontières extérieures, se fondant sur des critères concrets tels que la capacité matérielle, structurelle, humaine, financière ou le niveau de préparation des États pour faire face aux défis qui s'y posent ;
- un rôle accru dans le retour des ressortissants de pays tiers, en particulier en matière de coordination d'activités liées au retour, mais aussi d'organisation par l'Agence sur sa propre initiative d'opérations de retour conjointes. À cette fin, elle est tenue de créer des réserves d'escorteurs, de contrôleurs des retours forcés et d'experts en matière de retour ;
- l'apport d'une assistance technique et opérationnelle renforcée aux États membres via des opérations conjointes et des interventions rapides aux frontières ;
- le partage d'informations sur la détection des formes graves de criminalité présentant une dimension transfrontalière ;
- une extension de ses compétences en matière de traitement des données à caractère personnel recueillies durant les opérations et interventions ;
- en application du principe de bonne administration, la mise en place d'un mécanisme chargé du traitement des plaintes en lien avec toutes les activités de l'Agence qui, conformément au Règlement, doivent se faire dans le respect des droits fondamentaux. La plainte peut être introduite par toute personne, ou son représentant, directement touchée par les actions du personnel. Une réponse écrite et motivée devra être formulée par l'Agence.

En décembre 2016, une réserve de 1.500 garde-frontières mobilisable rapidement a été mise en place, dont 30 personnes fournies par la Belgique⁴³ et devra être opérationnelle dans les cinq jours en cas de crise. Depuis janvier 2017, les équipes en charge des opérations de retour, composées de fonctionnaires des États membres et de pays associés, sont également effectives⁴⁴.

40 Règlement (UE) 2016/1624 du Parlement européen et du Conseil du 14 septembre 2016 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes (...).

41 Règlement (CE) no 2007/2004 du Conseil portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures.

42 *Un Agenda européen en matière de Migration*, COM(2015) 240 final, Bruxelles, 13 mai 2015.

43 Commission européenne, *Fact Sheet : Questions & Answers: the new European Border and Coast Guard Agency*, 6 octobre 2016, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-3308_en.htm.

44 Voir notamment le communiqué de presse, : *Sécurisation des frontières extérieures de l'Europe: lancement de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côte*, www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2016/10/06-launch-ebcg-agency/.



Focus : Visas humanitaires

Le focus reprend le contenu
du Myriadoc #4.

Les visas humanitaires sont aujourd'hui plus que jamais évoqués comme des voies de migration légales plus sécurisées vers la Belgique et l'Europe.

Ces deux dernières années, les chiffres ont d'ailleurs fortement augmenté, avec près de 1.200 visas humanitaires délivrés au cours de l'année 2016. Myria se penche sur ce dossier très médiatisé.



Ces derniers mois, il a beaucoup été question des visas humanitaires dans les médias, à la suite de ce que l'on a nommé « l'affaire des visas humanitaires ». Par ailleurs, les visas humanitaires sont aujourd'hui plus que jamais évoqués comme des voies de migration légales plus sécurisées vers la Belgique et l'Europe.

Ces deux dernières années, les chiffres ont d'ailleurs fortement augmenté, avec près de 1.200 visas humanitaires délivrés au cours de l'année 2016. D'un autre côté, on sait fort peu de choses concernant ces visas et les informations ne sont fournies qu'au compte-gouttes. Qui sont les personnes qui obtiennent ces visas, pour quels motifs et sur quelles bases leur sont-ils délivrés ? Les sources écrites sur le sujet sont plutôt rares.

Myria s'est penché sur la documentation disponible et les questions parlementaires, il a analysé la base de données des visas du SPF Affaires étrangères, il a réalisé plusieurs interviews, notamment de personnes qui ont encadré des demandeurs de visas humanitaires⁴⁵. Myria remercie l'ensemble des personnes interrogées et partenaires qui l'ont aidé à rassembler les informations nécessaires à la réalisation de ce focus.

1. QUE DIT LA LOI SUR LE VISA HUMANITAIRE ?

À aucun moment, le droit belge ne mentionne explicitement la possibilité d'obtenir un visa pour raisons humanitaires. Il est néanmoins possible d'introduire une demande de visa court ou long séjour pour raisons humanitaires vers la Belgique. Sur quelle base légale une telle demande peut-elle être introduite ?

Long séjour = Lorsque le visa délivré pour raisons humanitaires permet de séjourner plus de trois mois en Belgique (visa D)

Même si cela n'est pas écrit noir sur blanc dans la loi, le secrétaire d'État peut, en vertu de ses pouvoirs et **des articles 9 et 13 de la loi belge sur les étrangers**, délivrer un visa de plus de trois mois. Il s'agit ici d'une compétence discrétionnaire, autrement dit le secrétaire d'État et l'Office des Étrangers jouissent d'une large marge

d'appréciation pour décider de l'octroi ou non du visa.

Court séjour = Lorsque le visa délivré pour raisons humanitaires permet de séjourner moins de trois mois en Belgique (visa C)

La législation européenne relative à l'octroi des visas prévoit pour les États membres la faculté d'octroyer, en vertu de règles plus souples, un visa de court séjour pour raisons humanitaires. Les États membres peuvent donc sur cette base déroger aux normes communes concernant les conditions d'octroi d'un visa court séjour. Lorsqu'un État membre décide d'octroyer un visa court séjour sur cette base, le visa délivré sera un visa dit à validité territoriale limitée. Autrement dit, il ne donnera accès qu'au territoire de l'État membre qui l'a délivré et non à l'ensemble de la zone Schengen.

Ces dispositions sont prévues à **l'article 25 alinéa 1, a, i du Code communautaire des visas (810/2009/EC)** et l'article 5 alinéa 4, c du Code frontières Schengen (562/2006/EC). Ces règlements sont directement applicables en droit belge. L'application de l'exception humanitaire ne nécessite ni transposition, ni modification législative.

2. DANS LA PRATIQUE : QUI PEUT OBTENIR UN VISA HUMANITAIRE ?

Concrètement, comment cela se passe-t-il ? Le visa humanitaire peut-il servir de canal de migration légal pour les personnes en fuite et les membres de leur famille ? En principe, tout le monde peut introduire une demande de visa humanitaire. Mais dans les faits, rien n'est moins évident, la procédure est souvent coûteuse et fastidieuse (voir point 3.). Le résultat est également extrêmement aléatoire. En effet, il n'existe aucun critère d'admissibilité pour l'octroi de ce visa. Il s'agit d'une compétence laissée à la discrétion du secrétaire d'État et de l'Office des étrangers. En d'autres termes, il s'agit d'une faveur et non d'un droit.

Si les chiffres sont éloquentes à bien des égards (voir point 4), ils ne donnent aucune information sur les raisons qui ont motivé l'octroi ou le refus d'un visa. En raison

⁴⁵ Entre autres Caritas, le CBAR, le HCR, le SPF Affaires étrangères.

du caractère discrétionnaire de cette compétence, il est impossible de savoir exactement quelles sont les situations qui ont abouti à l'octroi d'un visa humanitaire. Il a toutefois été possible – sur base des faits et informations récoltées – de dresser un tableau des catégories de situations débouchant régulièrement sur l'octroi de ce visa.

D'une manière générale, les visas humanitaires de court séjour concernent majoritairement des réfugiés réinstallés et des réfugiés sur invitation, outre toutes sortes de situations humanitaires et médicales urgentes. Les visas humanitaires de long séjour sont, d'après les données à notre disposition, généralement délivrés dans le cadre d'une forme élargie de regroupement familial (avec des règles et conditions différentes). Ci-dessous quelques explications plus détaillées.

2.1. | Le visa humanitaire de court séjour, pour qui ? S'agit-il également d'un canal de migration légal pour les personnes en fuite ?

D'après les données dont dispose Myria, les visas humanitaires de court séjour étaient – récemment encore (voir infra) – délivrés dans trois types de situations :

- Situations préoccupantes de natures diverses ;
- Réfugiés « sur invitation » :
 - Personnes sélectionnées dans le cadre d'une réinstallation ou
 - lors d'opérations de sauvetage exceptionnelles.

2.1.1. | Situations préoccupantes de natures diverses

Les visas humanitaires de court séjour sont délivrés dans diverses circonstances pour raisons médicales ou humanitaires préoccupantes à des personnes qui, au sens strict, ne répondent pas aux conditions d'obtention d'un visa Schengen. Exemples : une visite urgente à un membre de la famille gravement malade en Belgique, un enterrement, une intervention médicale telle que greffe ou chirurgie cardiaque urgente.

2.1.2. | Le visa d'asile uniquement pour les réfugiés sur invitation

Le visa humanitaire est-il également un visa d'asile ? La réponse à cette question est « oui », mais dans un cadre très restreint. Dans la pratique, un visa humanitaire ne peut – pour autant que nous sachions – être délivré dans le but d'introduire une demande d'asile en Belgique, excepté pour les « réfugiés sur invitation », à savoir des personnes sélectionnées dans le cadre d'une réinstallation ou lors d'opérations exceptionnelles (voir infra). Or, il est un fait qu'une partie des personnes qui arrivent en Belgique avec un visa humanitaire introduisent par la suite une demande d'asile.

Ces « réfugiés sur invitation » recevaient jusqu'à présent un visa de court séjour (visa C) pour raisons humanitaires, leur permettant, une fois arrivés en Belgique, d'introduire une demande d'asile officielle. Cette procédure de demande d'asile via un visa C ne cadre pas avec l'arrêt récent rendu par la Cour de Justice de l'Union européenne (voir Encadré 12). La Belgique a depuis peu adapté cette procédure. Depuis mars 2017, ces personnes devraient obtenir un visa humanitaire D.

Intéressons-nous brièvement à ces deux groupes d'un peu plus près. On connaît déjà pas mal de choses au sujet de la réinstallation, mais beaucoup moins au sujet des opérations de sauvetage.

Réfugiés réinstallés

Les réfugiés réinstallés sont sélectionnés dans un pays tiers et sont soumis au même examen que les demandeurs d'asile en Belgique. Le principe d'unité familiale étant respecté, les membres du noyau familial peuvent en principe être réinstallés ensemble. Pendant les missions de sélection, aucun statut de protection n'est conféré – cela n'est possible que sur le territoire belge. Un visa C est délivré pour le voyage (jusqu'en mars 2017, date de l'arrêt de la Cour de Justice). La procédure d'asile après l'arrivée en Belgique est une formalité et un statut est octroyé assez rapidement. Le nombre de personnes arrivées en Belgique via un programme de réinstallation s'élevait à 25 en 2011, zéro en 2012, 100 en 2013, 34 en 2014, 276 en 2015 et 452 en 2016⁴⁶. En 2015, il s'agissait de 188 Syriens et 88 Congolais et en 2016, de 448 Syriens et 4 Congolais⁴⁷.

46 EMN Belgium, *Resettlement and humanitarian admission in Belgium*, décembre 2016.

47 Ces chiffres sont notamment disponibles sur le site : www.hervestiging.be/nieuws/meer-hervestigde-vluchtelingen-2016-0.

Opérations de sauvetage exceptionnelles

En ce qui concerne ces opérations exceptionnelles, on a connaissance de deux opérations menées en 2015 pour le sauvetage de Syriens chrétiens dont 244 à Alep durant la première moitié de l'année 2015, et d'un groupe de 37 Syriens du Nord de la Syrie fin décembre 2015⁴⁸.

Concernant le second groupe, le secrétaire d'État à l'Asile et la Migration a déclaré : « Il s'agit de chrétiens qui en raison de leurs convictions religieuses se trouvaient dans une situation d'extrême précarité. La demande d'obtention d'un visa pour ces personnes a été introduite par l'église syrienne orthodoxe qui s'est également chargée de la sélection des personnes, la vulnérabilité de ces personnes étant le critère déterminant. Le rôle des autorités belges s'est limité à un contrôle de sécurité préalable et ensuite l'octroi des visas à l'ambassade au Liban. Cette opération a été menée en étroite collaboration avec le ministre des Affaires étrangères, Didier Reynders ».

Il a également déclaré que les personnes qui avaient fait l'objet d'une opération de sauvetage ont, une fois arrivées en Belgique, suivi un parcours identique à celui des autres demandeurs d'asile. Vers le milieu du mois de mai 2016, la plupart des 244 chrétiens d'Alep avaient obtenu une réponse positive⁴⁹.

Lorsqu'on l'interroge sur les critères qui ont motivé la sélection de ces chrétiens par rapport à d'autres, le secrétaire d'État renvoie à une résolution⁵⁰ de la Chambre, adoptée en avril 2014 sous la précédente législature, en matière de protection de la communauté chrétienne et des autres minorités religieuses et philosophiques⁵¹.

Les chiffres (voir infra) et les déclarations d'intention du secrétaire d'État **laissent présumer qu'en 2016, tout comme en 2015, d'autres opérations de sauvetage** ont été organisées par l'État belge. Concernant le sauvetage de Syriens chrétiens, le secrétaire d'État à l'Asile et la Migration a déclaré en réponse à une question parlementaire : « ... Nous ne sommes d'ailleurs pas le seul pays d'Europe occidentale à mettre sur pied ce genre d'opérations. Vous

soulignez le caractère secret de cette opération. Et bien, c'est tout simplement une nécessité. Les visas humanitaires octroyés ne le sont pas toujours sur base de l'article 9 de la loi. Parfois nous octroyons simplement des visas de transit et les intéressés suivent dans ce cas la procédure d'asile ordinaire ». On peut également lire dans le rapport, la réplique suivante : « Avez-vous bien dit que seront également organisées d'autres opérations de sauvetage comme celles menées en 2015 ? », suivie du terme : « (*Acquiescement*) ». Sur son blog, le secrétaire d'État Theo Francken écrivait le 5 juin 2016 : « Je compte poursuivre imperturbablement dans cette voie et je continuerai de m'investir pour les minorités chrétiennes et religieuses dans le monde arabe. »⁵² Le 16 avril, 2017, le ministre a déclaré de nouveau sur son blog : « L'opération d'Alep au printemps 2015 était le début, pas la fin »⁵³. Le même jour, il a par ailleurs déclaré dans la presse qu'en deux ans, plus de 600 visas humanitaires avaient été accordés à des chrétiens de Syrie⁵⁴. Nous y reviendrons dans les chiffres.

Encadré 11.

Demander un visa de court séjour pour ensuite demander l'asile ?

La procédure de visa humanitaire pour un long séjour à partir d'un poste diplomatique belge n'est pas du tout encadrée par la réglementation⁵⁵. Il n'existe pas de conditions ni de motifs de refus prévus par un texte. De plus, aucun délai maximal de traitement n'est prévu, ce qui peut prolonger indéfiniment l'attente des demandeurs. Par contre, le Code européen des visas prévoit des règles précises et oblige les États à prendre une décision dans un délai de maximum 15 jours (qui peut être exceptionnellement prolongé jusqu'à 60 jours)⁵⁶. Ce Code ne s'applique qu'aux visas de court séjour (de moins de 90 jours) et oblige en principe les États à refuser le visa à l'étranger s'il existe « des doutes raisonnables (...) sur

48 Source des chiffres, voir plusieurs questions et réponses parlementaires, y compris: Chambre des Représentants, question et réponse écrite n° 0480, Bulletin B073, Date de publication 17/05/2016. Disponible sur : www.dekamer.be/kvocr/showpage.cfm?section=qrva&language=nl&cfm=qrvaXml.cfm?legislat=54&dossierID=54-B064-885-0480-2015201607324.xml

49 Ibid.

50 Chambre des Représentants, *Résolution concernant la protection de la communauté chrétienne et des autres minorités religieuses et philosophiques en Afrique du Nord, au Proche-Orient et au Moyen-Orient*, DOC 53 3487/005, 23 avril 2014. Cette proposition de résolution a été une nouvelle fois déposée sous cette législature (DOC 54 1975).

51 Entre autres : Theo Francken, Savon d'Alep, 5 juin 2016, <https://theotuurt.wordpress.com/2016/06/05/zeep-van-aleppo/>.

52 Theo Francken, Savon d'Alep, 5 juin 2016, <https://theotuurt.wordpress.com/2016/06/05/zeep-van-aleppo/>.

53 Theo Francken, *600 Syrische Christenen gered*, 16 avril 2017, <https://theotuurt.wordpress.com/2017/04/16/600-syrische-christenen-gered/>.

54 De Zondag, *België redt 600 Syrische christenen*, 16 avril 2017. Beschikbaar op: www.knack.be/nieuws/belgie/belgie-redt-600-syrische-christenen/article-normal-841297.html.

55 L'article 9 de la loi sur les étrangers se limite à dire que « Pour pouvoir séjourner dans le Royaume au-delà (de 3 mois) (...) l'étranger (...) doit y être autorisé par le Ministre ou son délégué » et qu'en principe « cette autorisation doit être demandée par l'étranger auprès du poste diplomatique ou consulaire belge compétent pour le lieu de sa résidence ou de son séjour à l'étranger ».

56 Règlement n° 810/2009 du 13 juillet 2009 du Parlement européen et du Conseil établissant un code communautaire des visas (ci-après « Code des visas »).

sa volonté de quitter le territoire des États membres avant l'expiration du visa demandé »⁵⁷. Toutefois, ce même Code permet aux États de délivrer un visa à territorialité limitée à des personnes qui ne remplissent pas les conditions d'entrée « lorsqu'un État membre estime nécessaire, pour des raisons humanitaires, pour des motifs d'intérêt national ou pour honorer des obligations internationales »⁵⁸. Deux demandes de visa humanitaire ont été introduites sur base de cette disposition par des Syriens de la région d'Alep qui déclaraient ouvertement vouloir introduire une demande d'asile en Belgique. Ces demandes ont donné lieu à des procédures judiciaires fortement médiatisées.

La première a été introduite en août 2016 par une famille ayant noué des contacts avec une famille belge prête à les accueillir à leur domicile. Cette famille expliquait qu'elle s'était réfugiée dans la maison de leur oncle qui avait fui la Syrie, suite à la destruction totale de leur logement par les bombardements à Alep. Après un refus de visa par l'OE trois semaines après la demande, un recours en suspension d'extrême urgence a été introduit par leur avocat au CCE. Après une première suspension de ces décisions, l'OE a repris une nouvelle décision de refus qui a été à nouveau suspendue en urgence par le CCE⁵⁹. Suite à une troisième décision de refus au contenu quasiment identique à la première, le CCE a décidé de suspendre à nouveau cette décision et d'ordonner, à titre de mesure provisoire, la délivrance d'un visa dans un délai de 48 heures⁶⁰.

L'État belge a introduit un recours en cassation au Conseil d'État contre les trois arrêts du CCE qui ont suspendu les refus de visas. Suite au refus de l'OE de délivrer le visa, une procédure a été introduite en référé (urgence) devant le tribunal de première instance. Celui-ci a d'abord décidé de condamner l'État belge à délivrer le visa sous peine de 4.000 euro d'astreinte par jour de retard⁶¹. Sur recours (tierce opposition) de l'État, la même juridiction autrement composée a confirmé que l'État était obligé de délivrer le visa mais a décidé qu'il n'avait pas le pouvoir de le condamner au paiement d'astreintes⁶².

Le 7 décembre 2016, la Cour d'appel confirme que l'État belge a l'obligation de respecter l'arrêt du CCE et donc

de délivrer le visa, et que les tribunaux sont bel et bien compétents pour condamner l'État au paiement d'une astreinte, fixée à 4.000 euros par jour, si cette obligation n'est pas respectée⁶³. Le 14 décembre 2016, la Cour suspend l'exécution du paiement de l'astreinte jusqu'à la décision finale du CCE ou du Conseil d'État⁶⁴. Le 24 mars 2017, le CCE décide que la suspension du refus de visa et l'obligation de délivrer un visa n'ont plus lieu d'être. Selon le CCE, la première décision de refus de visa prise par l'OE en septembre 2016 est devenue « définitive », parce que l'avocat n'a pas introduit de recours en annulation contre celle-ci. Même si le CCE devait annuler les décisions négatives qui ont suivi, ce premier refus serait toujours valable puisqu'il ne peut plus être attaqué. Le CCE décide donc que la famille n'a plus « d'intérêt » à poursuivre la procédure⁶⁵. Suite à cet arrêt, l'État ne devra pas payer d'astreintes, puisque l'obligation de délivrance du visa a disparu et que la Cour d'appel a suspendu le paiement de celle-ci jusqu'à la décision du CCE qui est défavorable à la famille. La famille peut encore introduire un recours en cassation au Conseil d'État contre cette décision.

La deuxième demande de visa a été introduite par une famille chrétienne orthodoxe en octobre 2016. Le père déclare avoir notamment été enlevé par un groupe terroriste, battu et torturé, avant d'être finalement libéré contre rançon. Ils souhaitent la protection de la Belgique en raison de la guerre et de la situation sécuritaire générale mais aussi du risque de persécution en raison de leur confession orthodoxe. Suite au refus de visa par l'OE, trois jours après l'introduction de la demande, l'avocat de cette famille introduit un recours en suspension d'extrême urgence au CCE. Celui-ci décide de demander l'avis de la CJUE⁶⁶. Suite à l'arrêt de la CJUE, décidant que le droit de l'UE ne s'applique pas à l'affaire (voir encadré ci-dessous), le CCE décide finalement de rejeter le recours de la famille. Le CCE considère « qu'aucune suite favorable ne pourra être réservée à la demande (...) de se voir délivrer des visas à validité territoriale limitée sur la base (...) du Code des visas ». L'annulation du refus de visa n'obligerait pas l'OE à considérer la demande comme une demande de visa long séjour et de la traiter comme telle. Le CCE conclut donc que la famille n'a plus d'intérêt dans cette procédure⁶⁷.

57 Art. 32 du Code des visas.

58 Art. 25 §1^{er} du Code des visas.

59 CCE, 7 et 14 octobre 2016, n° 175 973 et 176 363.

60 CCE, 20 octobre 2016, n° 176 577. Le CCE mentionne que la seule différence est la mention selon laquelle le précédent arrêt du CCE a fait l'objet d'un recours au Conseil d'État.

61 Jugement du 25 octobre 2016, n° 16/3438/B. Toutes les décisions du tribunal de première instance et de la cour d'appel citées sont disponibles sur la banque de données de l'Agentschap Integratie & Inburgering www.kruispuntmi.be/vreemdelingenrecht/rechtspraak.

62 Jugement du 7 novembre 2016.

63 Cour d'appel, Bruxelles, 7 décembre 2016.

64 Cour d'appel, Bruxelles, 14 décembre 2016, n°2016/QR/109.

65 CCE (3 juges), 24 mars 2017, n° 184 326.

66 CCE (assemblée générale), 8 décembre 2016, n° 179 108.

67 CCE (assemblée générale), 30 mars 2017, n° 184 913.

Encadré 12.

Le droit européen impose-t-il aux États de délivrer un visa humanitaire si le refus de visa entraîne un risque de traitements inhumains ou dégradants ?

Le principe de souveraineté des États implique que ceux-ci disposent du droit de contrôler l'accès à leur territoire et l'immigration, notamment à travers la politique des visas. Par ailleurs, le droit européen interdit de manière absolue les traitements inhumains et dégradants⁶⁸. Cette interdiction implique notamment celle de renvoyer une personne vers un lieu où il existe un risque sérieux de subir des mauvais traitements. Un État doit respecter cette interdiction non seulement sur son territoire mais aussi, à certaines conditions, lorsqu'il agit en dehors de son territoire. Par exemple lorsque des garde-côtes d'un État membre du Conseil de l'Europe interceptent une embarcation de migrants en pleine mer, ils ne peuvent pas les refouler d'où ils viennent sans s'assurer que ceux-ci ne risquent pas de mauvais traitements⁶⁹. Cette interdiction – absolue – des traitements inhumains et dégradants va-t-elle jusqu'à obliger un État à délivrer un visa à une personne qui court un risque réel de subir de tels traitements si elle n'obtient pas ce visa ?

La jurisprudence de certains juges du CCE et du CE

Depuis plusieurs années, certains juges du CCE ont répondu positivement à cette question en suspendant des refus de visa en urgence dans des situations très précaires ou sécuritaires alarmantes pour les personnes concernées⁷⁰. En 2013, le Conseil d'État, a validé cette jurisprudence du CCE et a considéré qu'en raison du caractère absolu reconnu à l'article 3 de la CEDH, « les États parties à la Convention, tel le Royaume de Belgique, ont le devoir non seulement de ne pas violer le droit protégé par cette disposition mais aussi de prévenir les violations de ce droit, y compris lorsqu'elles risquent

d'être commises hors de leur territoire par des autorités étrangères »⁷¹.

La décision de la CJUE : le droit de l'UE n'est pas applicable

Pour sa part, interrogée par le CCE dans une affaire de refus de visa concernant une famille orthodoxe d'Alep (voir encadré ci-dessus), la grande chambre de la CJUE a décidé que le droit de l'UE – et donc les garanties de la Charte qui consacre notamment le droit d'asile – n'était pas applicable à cette demande de visa⁷². La CJUE n'a donc pas répondu à la question qui lui était posée par le CCE.

Le Code des visas ne concerne que les visas de maximum 90 jours. Selon la Cour, ce Code n'est donc pas applicable à des personnes qui demandent un visa humanitaire de court séjour dans l'intention de demander l'asile dans l'État en cause et donc d'y rester pour une période de plus de 90 jours.

Une telle demande relève donc « en l'état actuel du droit de l'Union européenne, du seul droit national ». Selon la Cour, admettre le contraire permettrait à un demandeur d'asile, par l'introduction d'une demande de visa, de choisir l'État dans lequel il pourra introduire une demande d'asile et ainsi de contourner les critères fixés par le règlement Dublin. La Cour souligne aussi qu'admettre le contraire reviendrait à accepter *de facto* l'introduction de demandes d'asile à partir des ambassades des pays européens, alors que le système d'asile européen n'oblige les États qu'à examiner les demandes d'asile introduites sur leur territoire et non celles introduites dans un poste diplomatique.

68 Art. 3 de la CEDH et art. 4 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE.

69 Cour eur. D.H., *Hirsi Jamaa e.a. contre Italie*, 23 février 2012, n° 27765/09. Pour d'autres situations de responsabilité extra-territoriale des États, voir MyriaDocs #3, *Le statut juridique du passager clandestin. Les droits de l'homme restent-ils à quai ?*, avril 2017, pp. 14-17.

70 Voir CCE 22 décembre 2011, nr. 72.489, CCE 31 mai 2012, nr. 82.114, CCE 16 novembre 2012, nr. 91.580, CCE 23 octobre 2014, nr. 131.930, CCE 1 juillet 2015, nr. 148999, CCE 29 février 2016, nr. 163.309, CCE 15 mars 2016, nr. 164.152, CCE 22 mars 2016 nr. 164.561, CCE 14 octobre 2016, nr. 176.364 et d'autres références citées dans Astrid Declercq, "Het humanitair visum: balanceren tussen soevereine migratiecontrole en respect voor de mensenrechten" in *Tijdschrift voor vreemdelingenrecht* [publication prévue en juin 2017].

71 CE, ordonnance n° 9681 du 22 mai 2013.

72 CJUE [GC], X et X c. État belge, 7 mars 2017, C-638/16 PPU.

Le débat juridique n'est peut-être pas terminé

La conclusion de la CJUE est étonnante puisque ni l'OE (qui avait traité les demandes de visas sur base du Code des visas sans remettre en cause leur base légale) ni le CCE (qui lui posait la question) ne remettaient en cause l'application du droit de l'UE. La Cour a donné raison à une argumentation présentée *a posteriori* devant elle par l'État belge, soutenu par la Commission européenne et 13 autres États membres. Il faut noter que l'interprétation donnée par la CJUE est totalement opposée à la solution proposée par son avocat général, Paolo Mengozzi, qui considérait que le droit de l'UE était bien applicable et imposait aux États de délivrer un visa lorsqu'il existe « des motifs sérieux et avérés de croire que le refus de procéder à la délivrance de ce document conduira à la conséquence directe d'exposer ce ressortissant à subir » des traitements inhumains ou dégradants⁷³.

L'avocat général considérait également que l'absence d'attaches familiales du demandeur de visa avec un ressortissant de l'État membre sollicité est « sans incidence », vu le caractère absolu de l'interdiction des mauvais traitements. Selon lui, « le spectre, avancé par un grand nombre de gouvernements ayant participé à l'audience devant la Cour, d'un engorgement des représentations consulaires des États membres face à un flot incontrôlable de demandes de visas humanitaires » est limité⁷⁴.

Selon Paolo Mengozzi, l'expérience de la famille le montre puisque celle-ci a dû d'abord obtenir un rendez-vous au consulat de Belgique, pour obtenir un sauf-conduit de 48h pour se rendre au Liban, parcourir un trajet très risqué, se présenter en personne au consulat pour introduire la demande, et retourner en Syrie pour

attendre la réponse. Il note que la délivrance de visas à un groupe de chrétiens d'Alep en 2015 par la Belgique, pourtant médiatisée, n'a pas provoqué un afflux massif de demandes de visas aux postes diplomatiques belges par la suite.

En outre, l'avocat général souligne que, refuser un visa dans pareille circonstance « revient, en définitive, à inciter directement les requérants (...) à confier leurs vies à ceux contre lesquels l'Union et ses États membres déploient actuellement, tout particulièrement en Méditerranée, de grands efforts opérationnels et financiers pour enrayer et démanteler les activités criminelles ! »⁷⁵. La solution adoptée par la CJUE n'était donc pas la seule voie possible sur base du droit européen.

Selon la Cour, c'est l'intention de la personne qui demande un visa de court séjour qui détermine si le droit de l'Union lui est ou non applicable. L'affaire qu'elle a jugée concernait des personnes qui avaient eu l'honnêteté de déclarer leur volonté d'introduire une demande d'asile en Belgique. Dans le cas contraire, les États pourront-ils déceler cette intention non déclarée sur base d'autres éléments, du contexte ? La Cour ne répond pas à cette question.

La CJUE s'est prononcée uniquement sur l'application du droit de l'UE et de la Charte des droits fondamentaux et pas sur la Convention européenne des droits de l'homme. Le débat pourrait être relancé par une modification législative réglementant la délivrance de visas humanitaires au sein de l'UE ou par une affaire similaire portée devant la Cour européenne des droits de l'homme⁷⁶.

73 Conclusions de l'avocat-général Paolo Mengozzi, 7 février 2017, affaire C-638/16.

74 Ibid., §172.

75 Ibid., §173.

76 Celle-ci a déjà considéré que la CEDH n'imposait pas au Royaume-Uni d'octroyer un visa à un demandeur, suspecté de terrorisme au Pakistan, craignant des mauvais traitements, une détention arbitraire et un procès inéquitable. La Cour a considéré qu'on ne pouvait pas imposer aux États une obligation positive de délivrer un visa à toute personne qui court un risque réel de traitements dégradants, quel que soit le lieu où elle se trouve dans le monde (Cour eur. D.H. (décision), *Abdul Wahab Khan c. Royaume-Uni*, 28 janvier 2014, n° 11987/11, §27).

2.2. | Le visa humanitaire comme forme élargie de regroupement familial ?

Sur base des informations dont dispose Myria, **des visas humanitaires long séjour sont aujourd'hui régulièrement délivrés dans les trois situations suivantes** :⁷⁷

- Fille/fils majeur(e)⁷⁸ à charge de parents titulaires d'un titre de séjour ou ayant un statut de bénéficiaire d'une protection internationale en Belgique ;
- Frères/sœurs mineur(e)s d'un MENA avec statut de bénéficiaire d'une protection internationale en Belgique, si les parents du MENA ont introduit une demande de regroupement familial ;
- Couples mariés religieusement ou selon le droit coutumier.

Dans certaines situations, il s'avère beaucoup plus difficile d'obtenir une réponse positive à une demande de visa humanitaire de long séjour :

- Le (grand-)parent isolé indigent à charge de la personne bénéficiant d'une protection internationale ou titulaire d'un titre de séjour en Belgique ;
- Les enfants adoptifs⁷⁹ : les enfants sous tutelle, les pupilles (sans lien d'adoption officiellement reconnu au niveau international ou lien de filiation juridique) ;
- Les couples non mariés cohabitants de fait qui ne peuvent démontrer leur lien ni civilement, ni religieusement, ni sur le plan coutumier. Dans ce cas, la présence d'enfants communs s'avère être un élément crucial pour démontrer leur relation de longue durée ;
- L'époux ou le partenaire lorsque le regroupant n'est pas en mesure de démontrer qu'il dispose de moyens de

subsistance suffisants. Nous songeons ici au regroupant qui, en raison d'une invalidité, d'un handicap ou de son âge, ne peut présenter qu'un revenu dans le cadre d'un régime d'aide supplémentaire, de sorte que ce revenu n'est pas pris en considération par l'Office des Étrangers dans l'évaluation du critère de subsistance auquel il faut répondre pour avoir droit au regroupement familial⁸⁰. Il est en outre également fréquent que l'époux ou le partenaire d'une personne bénéficiant d'une protection internationale n'a pu, pour des raisons de force majeure, introduire la demande dans l'année, ou que le regroupant ne maîtrise pas encore suffisamment la langue pour pouvoir travailler.

Il est impossible de vérifier sur base des données statistiques quels sont les motifs qui ont justifié la délivrance d'un visa humanitaire long séjour, ou quelle est la catégorie la plus fréquente. En réponse à une question parlementaire, le secrétaire d'État à l'Asile et la Migration a déclaré début 2016 qu'aucune donnée statistique n'était tenue à jour. Il a toutefois communiqué que « *habituellement, il s'agit d'enfants majeurs de personnes qui disposent déjà d'un permis de séjour ou vont en recevoir un. Concrètement, il s'agit de l'exemple d'un mineur reconnu réfugié qui se fait rejoindre par ses parents et ses frères et soeurs mineurs sur la base de l'article 10 de la loi du 15 décembre 1980. Pour le frère majeur ou la soeur majeure, une demande pour motifs humanitaires doit néanmoins être introduite.* »⁸¹

Il ressort des entretiens avec différents experts sur le terrain menés par Myria dans le cadre de la présente analyse que – d'après leur expérience – la plupart des demandes de visas humanitaires long séjour sont introduites pour les deux premières catégories, à savoir : les enfants majeurs de personnes ayant un droit de séjour en Belgique et les frères ou sœurs mineurs du MENA qui a obtenu une protection internationale en Belgique et dont les parents ont simultanément introduit une demande de regroupement familial.

Étant donné l'absence de critères légaux et d'instructions publiques pour le traitement des demandes de visas humanitaires, nous ne pouvons nous fonder que sur l'expérience du terrain.

Dans la pratique, on constate néanmoins que certains éléments constituent un fil conducteur dans l'évaluation

77 CBAR, Guide pratique des demandes de visa humanitaire pour membres de la famille des bénéficiaires d'une protection internationale en Belgique, avril 2016, pp. 2-5 ; Astrid Declercq, "Het humanitair visum: balanceren tussen soevereine migratiecontrole en respect voor de mensenrechten" et *Tijdschrift voor vreemdelingenrecht* [publication prévue en juin 2017]. Voir également : Chambre belge des Représentants, question et réponse écrite n° 0394, législature 54, B060, 1^{er} février 2016.

78 Bien qu'il soit difficile de déduire un âge déterminé, il semblerait concrètement que pour les enfants majeurs âgés de plus de 21 ans il soit beaucoup plus compliqué d'obtenir un visa humanitaire.

79 Exemple : orphelins dont la garde a été confiée à un membre de la famille / une connaissance, ou qui a la garde d'un petit frère ou petite sœur, ... Il s'agit là de dossiers complexes, l'Office des Étrangers veut – à juste titre – éviter d'encourager la traite d'êtres humains. Or, dans de nombreux pays, ces enfants mineurs sont considérés comme membres de la famille. Pour plus d'informations à ce sujet, voir également : www.kruispuntmi.be/thema/vreemdelingenrecht-internationaal-privaatrecht/verblijfsrecht-uitwijzing-reizen/humanitair-visum/humanitair-visum-op-basis-van-voogdij.

80 Cfr. analyse chapitre 6 : le droit des personnes handicapées à une vie de famille

81 Chambre belge des Représentants, question et réponse écrite n° 0394, législature 54, B060, 1^{er} février 2016. D'après les renseignements dont dispose Myria, les frères et sœurs mineurs doivent dans les faits également introduire leur demande sur base de l'article 9 de la loi sur les étrangers.

des demandes par l'Office des Étrangers :⁸²

- La preuve de l'existence de « liens spéciaux » : un réel lien de dépendance financière et affective entre les membres de la famille restés dans le pays d'origine et la personne séjournant en Belgique.
- La preuve d'une situation humanitaire, précaire et isolée dans le pays d'origine ou le pays de séjour où il n'y a pas de proche parent pouvant prendre en charge le membre de la famille en question. Un conflit armé généralisé dans le pays ne suffit pas aux yeux de l'Office des Étrangers. Il importe de « personnaliser » le dossier, en démontrant notamment l'existence d'un danger spécifique en raison de son profil, de ses croyances religieuses, de sa région ou son origine ethnique, la preuve du bombardement de son habitation, le décès des membres de sa famille, etc. Ainsi, la maladie ou la vieillesse d'un membre de la famille resté dans le pays d'origine peut aussi jouer un rôle, ou encore le fait de ne pas avoir de droit de séjour ou aucune chance de trouver un emploi ou un logement décent dans le pays de transit. Ces éléments peuvent en effet renforcer les liens de dépendance.
- La situation financière de la personne qui séjourne en Belgique. Cette situation doit être telle qu'elle permet de prendre en charge les membres de la famille concernés, il ne peut par conséquent s'agir de quelqu'un qui bénéficie d'une aide du CPAS, il doit donc être en mesure de prouver qu'il perçoit un revenu.

En résumé, il semblerait que le visa humanitaire long séjour soit délivré soit aux membres de la famille autres que ceux qui ont droit au regroupement familial⁸³, soit aux membres de la famille appartenant aux catégories qui ont droit au regroupement familial, mais qui en raison d'un problème ne répondent pas aux conditions requises pour le regroupement familial.

En conclusion, il ressort des renseignements dont dispose Myria que la plupart des visas humanitaires long séjour sont délivrés aux membres de la famille de personnes qui ont obtenu une protection internationale en Belgique. Ce qui toutefois n'empêche pas que des membres de la famille de Belges, citoyens de l'UE ou ressortissants de pays hors UE puissent introduire une demande de visa humanitaire. Néanmoins nous avons pu observer que les membres de la famille qui ont obtenu un visa humanitaire se trouvent généralement dans une région où sévit un conflit.

3. DEMANDE DE VISA HUMANITAIRE : UNE PROCÉDURE COMPLEXE ET CÔTEUSE

Les personnes qui souhaitent se rendre en Belgique avec un visa humanitaire sont souvent confrontées, et ce **dès l'introduction de la demande, à toute une série d'obstacles**. Des obstacles qui, dans la pratique, compliquent fortement, voire rendent impossible, l'introduction de la demande. Nous nous sommes penchés ici sur les problèmes rencontrés lors de l'introduction d'une demande de visa humanitaire long séjour. Certains de ces obstacles sont les mêmes que ceux rencontrés lors de l'introduction d'une demande de visa humanitaire court séjour.

La demande de visa humanitaire doit être introduite auprès du poste diplomatique belge compétent⁸⁴. Cependant, il n'existe pas d'ambassade belge dans tous les pays, sans oublier que lors d'une crise humanitaire, les ambassades sont souvent contraintes de fermer leurs portes et les demandeurs doivent alors s'adresser à d'autres ambassades.

Le **trajet** pour se rendre à l'ambassade peut être long, dangereux et très coûteux. Il importe également de bien le préparer. Souvent, les membres de la famille restés dans le pays d'origine et les autres personnes dans une zone de conflit ne peuvent pas compter sur l'aide du membre de la famille en Europe ou des autres membres de la famille pour les accompagner à l'ambassade et se retrouvent dès lors dans une situation d'extrême précarité durant ce trajet. Dans certains pays, les femmes ne sont pas autorisées à voyager seules. Dans les zones de conflit en particulier, ce parcours peut s'avérer être une expérience traumatisante. Il existe plusieurs cas connus de personnes tuées par des soldats ou milices en chemin alors qu'elles se rendaient à l'ambassade.

Lors du passage des frontières, les personnes sont souvent confrontées à la corruption, ou se retrouvent face à une politique de fermeture des frontières mise en place par certains pays voisins, avec pour conséquence qu'il leur est

82 Astrid Declercq, *Het humanitair visum, présentation à la journée d'étude 'Gezinshereniging en humanitair visum'*, organisée par l'Agentschap Integratie & Inburgering, 19 décembre 2016, Leuven. Voir aussi : CBAR, Guide pratique des demandes de visa humanitaire pour membres de la famille des bénéficiaires d'une protection internationale en Belgique, avril 2016 et Astrid Declercq, "Het humanitair visum: balanceren tussen soevereine migratiecontrole en respect voor de mensenrechten" en *Tijdschrift voor vreemdelingenrecht* [publication prévue en juin 2017].

83 Art. 10 et 40 de la loi sur les étrangers.

84 Par analogie au regroupement familial avec le ressortissant d'un pays tiers : article 12bis, §1 de la loi sur les étrangers : « *L'étranger qui déclare se trouver dans un des cas visés à l'article 10 doit introduire sa demande auprès du représentant diplomatique ou consulaire belge compétent pour le lieu de sa résidence ou de son séjour à l'étranger* ». Voir également, art. 4.1 et 6.1 Code des visas.

dans certains cas impossible de se rendre à l'ambassade. Ce phénomène est plus souvent observé dans les situations de conflit. Ainsi, les Syriens rencontrent depuis quelques années d'énormes difficultés pour se rendre dans les pays voisins. Pour certains réfugiés, la situation est encore plus complexe puisqu'il leur est difficile de sortir de leur propre pays. C'est notamment le cas des personnes vivant en Érythrée. Les arrestations aux frontières sont courantes.

Il est en outre fréquent que les demandeurs ne soient pas en mesure de rester sur place pendant toute la durée du traitement de leur demande de visa et sont donc contraints de retourner dans leur pays d'origine. En règle générale, le demandeur est supposé se présenter personnellement à l'ambassade durant toutes les phases de la demande. Autrement dit, au moment de l'introduction de la demande, pour d'éventuels entretiens, pour un éventuel test ADN, pour la notification de la décision et pour le retrait du visa. Exceptionnellement, l'ambassade dispense le demandeur de comparaître personnellement, s'il en a fait la demande. Mais toutes les ambassades ne sont pas aussi accommodantes. Lorsqu'une ambassade est contrainte de fermer en raison d'un conflit dans la région, les autres ambassades se retrouvent soudainement submergées de demandes à traiter, de sorte que les interventions sont moins souples alors que justement c'est d'une plus grande flexibilité dont on a besoin dans ce genre de situations précaires.

Tout comme pour le visa regroupement familial, il est possible d'introduire une demande de visa humanitaire long séjour, pour rejoindre un membre de la famille ayant un statut de bénéficiaire d'une protection internationale, auprès d'un poste diplomatique belge dans un pays voisin ou dans un autre pays si la personne rencontre des difficultés pour se rendre au poste compétent. Elle devra dans ce cas expliquer pourquoi elle n'a pu se rendre au poste compétent. L'introduction de la demande par voie postale (par exemple via une société de courrier express) auprès de l'ambassade ou directement à l'Office des Étrangers n'est autorisée que dans de très rares cas, même lorsque des circonstances exceptionnelles sont invoquées.

Les demandeurs ne bénéficient pas toujours d'un encadrement sur place pour pouvoir comprendre et suivre cette **procédure complexe**. En général, les demandeurs ne connaissent qu'une seule langue et sont parfois illettrés. Souvent, il n'y a dans le pays d'origine ou le pays de transit aucune organisation sociale pour assister les demandeurs dans leurs démarches. Les possibilités de communication avec les éventuels membres de la famille en Belgique sont également souvent limitées. À cela s'ajoute que les ambassades n'informent pas toujours suffisamment les intéressés sur la procédure et leurs

droits, et leur communiquent même dans certains cas des informations erronées.

Étant donné que les demandeurs sont souvent eux-mêmes des réfugiés ou membres de la famille de réfugiés, il leur est parfois plus difficile, voire impossible, de rassembler les **documents officiels requis**, avec comme conséquence le refus du dossier par l'ambassade. Obtenir les documents requis auprès des instances du pays d'origine s'avère parfois une tâche très délicate et dangereuse, voire impossible⁸⁵. Nous songeons notamment aux passeports, certificats de naissance ou de mariage.

Les actes authentiques étrangers ainsi que les décisions judiciaires doivent également être légalisés. Contacter les instances compétentes comporte parfois de gros risques. Même si la législation belge prévoit la faculté de démontrer le lien familial par d'autres moyens⁸⁶, le test ADN est généralement l'unique option présentée par les autorités belges lorsqu'aucun document officiel n'a pu être produit. Si ces tests permettent de débloquer la situation, il n'en reste pas moins que la procédure est coûteuse et renvoie à une notion purement biologique de la famille.

Lors d'une demande de visa humanitaire long séjour, il est aussi important de rassembler les documents qui permettent de démontrer la situation humanitaire, précaire et isolée ainsi que les liens de dépendance avec la famille en Belgique. Bien entendu, les informations générales sur le pays et la dépendance financière avec le membre de la famille en Belgique peuvent être rassemblées en Belgique, mais les certificats de décès des membres de la famille, les preuves d'un lien de dépendance affective avec la personne en Belgique ainsi que les preuves que le membre de la famille dans le pays d'origine ou dans le pays de transit « sûr » n'a pas accès à un droit de séjour, au travail, à un logement décent ou aux soins, sont quant à elles plus difficiles à rassembler.

Il y a également le **coût élevé** de l'introduction d'une demande de visa humanitaire long séjour, sans compter l'issue très incertaine de la procédure. Le coût du traitement de la demande de visa humanitaire long séjour par l'ambassade (« visum handling fee ») s'élève à 180 euros pour tous les demandeurs, y compris les demandeurs

85 La Commission européenne reconnaît elle aussi ce problème dans la communication suivante : « *La situation particulière des réfugiés qui ont été contraints de fuir leur pays suppose qu'il est souvent impossible ou dangereux pour les réfugiés ou les membres de leur famille de produire des documents officiels ou d'entrer en contact avec les autorités diplomatiques ou consulaires de leur pays d'origine.* » (Communication 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, 3 avril 2014, COM (2014) 210 Final, p. 22-23.)

86 Article 12bis, §5 et §6 Loi sur les étrangers, transposition de l'article 11 (2) Directive regroupement familial.

mineurs. À cela s'ajoutent des frais administratifs d'un montant de 350 euros par personne (à l'exception des demandeurs mineurs) pour le traitement de la demande par l'Office des Étrangers. Il n'existe aucune dérogation possible, pas même pour les personnes vulnérables, en ce compris les personnes victimes d'un conflit armé. Le demandeur doit également joindre à sa demande un certificat médical standard dûment complété, et l'on sait que les honoraires de médecin peuvent parfois être très élevés. Le voyage pour se rendre à l'ambassade et le séjour sur place sont également coûteux, sans oublier la corruption au franchissement des frontières. Il faut encore ajouter à tout cela les frais pour l'obtention des

documents, la légalisation et la traduction. Dans certains cas il faut encore ajouter des frais de test ADN s'élevant à 200 euros par personne et le prix des billets d'avion. Tous ces frais atteignent parfois des proportions démesurées que les demandeurs ne sont pas en mesure d'assumer et constituent par conséquent un obstacle supplémentaire dans leur démarche. La possibilité d'obtenir en Belgique un prêt à cet effet est extrêmement faible.

Les différents obstacles auxquels se heurtent les demandeurs d'un visa humanitaire peuvent donc compromettre l'accès à la procédure.

Encadré 13.

Les difficultés que les Syriens rencontrent pour introduire une demande de visa humanitaire

À l'heure actuelle, des régions entières de la Syrie sont sous le contrôle de différentes factions belligérantes, et des postes de contrôle ont été mis en place sur tout le territoire. Ce qui implique que les Syriens rencontrent d'énormes difficultés à se déplacer dans leur propre pays, non seulement en raison de l'insécurité générale et des bombardements, mais aussi du fait qu'en fonction de leur origine ou de leur appartenance à une certaine religion, ethnie ou groupe, ils ne peuvent tout simplement pas traverser certains territoires. Certains sont alors contraints de déjà faire appel à des réseaux de passeurs en Syrie même, ou du moins de faire un long voyage pour éviter certains territoires. Se rendre à l'ambassade peut dans certains cas prendre plusieurs jours, alors qu'en temps normal cela prendrait quelques heures voire une journée tout au plus.

La plupart des pays voisins de la Syrie appliquent une politique de frontières fermées et depuis 2015, le Liban exige systématiquement un visa d'entrée. Dans la pratique, plus aucun (visa en vue d'un) long séjour dans un pays voisin n'est octroyé aux Syriens. S'ils veulent se rendre dans un pays limitrophe dans le seul but d'y introduire une demande de visa, certains pays voisins leur octroient un permis, s'ils sont en mesure de démontrer qu'ils ont un rendez-vous à l'ambassade belge dans le cadre d'une procédure de regroupement familial. Quoi qu'il en soit, ils devront toujours être en possession d'un passeport et d'un document d'identité valable. Le Liban ne leur accorde un droit d'accès que de

48 heures seulement⁸⁷. Une fois ce délai dépassé, il n'est plus possible d'obtenir une autorisation pour le Liban.

Vers le milieu de l'année 2016, la Turquie a abandonné sa politique de « frontières ouvertes » suite à l'accord signé avec l'UE et suite aux pressions de l'Europe pour limiter l'afflux de réfugiés depuis la Turquie. La Turquie a durci sa politique de visa⁸⁸ et, dans la pratique, des critères très sévères sont appliqués pour pouvoir entrer en Turquie. La preuve d'un rendez-vous avec l'ambassade de Belgique ne suffit plus, de sorte qu'ils sont nombreux à ne plus pouvoir entrer en Turquie. Récemment encore, lorsque le demandeur syrien ne pouvait pas passer la frontière, l'ambassade en Turquie acceptait assez facilement que la demande soit introduite par une connaissance ou un membre de la famille muni d'une procuration. Mais à présent, l'ambassade en Turquie applique des règles plus strictes. Myria a notamment été informé d'un cas où un enfant syrien de très bas âge a dû se présenter personnellement à l'ambassade à Ankara. Aucune dérogation n'a pu être octroyée. L'ambassade au Liban, de son côté, accepte que les demandes soient introduites par procuration dans certains cas exceptionnels uniquement.

Les délais d'attente pour obtenir un rendez-vous auprès d'une ambassade dans un pays voisin de la Syrie peuvent à certains moments être très longs. En 2016, par exemple, ce délai d'attente était généralement de deux

87 www.refugees-lebanon.org/en/news/35/qa-on-new-entry--renewal-procedures-for-syrians-in-lebanon.

88 [www.unhcr.org/turkey/uploads/root/eng\(69\).pdf](http://www.unhcr.org/turkey/uploads/root/eng(69).pdf).

mois. Au cours des premiers mois de l'année 2017, on a observé un raccourcissement des délais d'attente qui n'étaient plus que de quelques semaines. Le demandeur doit également prévoir à temps un rendez-vous chez un médecin agréé afin d'obtenir un certificat médical standard. C'est important notamment au Liban, où le demandeur ne dispose que de 48 heures pour introduire sa demande et rentrer en Syrie. Dans les pays voisins de la Syrie, les coûts du certificat médical varient de 150 à 300 dollars. Une fois à l'ambassade, le demandeur dispose de très peu de temps, et au Liban lorsqu'un ou plusieurs documents sont manquants, le demandeur est souvent obligé de prendre un nouveau rendez-vous auprès de l'ambassade.

La procédure de légalisation des documents syriens se révèle être extrêmement complexe, voire impossible. Cette procédure comprend quatre étapes successives :

la première consiste à faire légaliser les documents par le ministère des Affaires étrangères en Syrie, ensuite par l'ambassade syrienne à Beyrouth, ensuite par le ministère des Affaires étrangères du Liban à Beyrouth et enfin par l'ambassade de Belgique à Beyrouth⁸⁹. Une fois légalisés, les documents doivent être traduits dans l'une des langues du pays par un traducteur assermenté. La légalisation au Liban est requise même lorsque la demande peut être introduite auprès d'une autre ambassade, par exemple en Turquie ou en Jordanie, car cette ambassade est la seule compétente en la matière. Dans la pratique, passer toutes ces étapes s'avère souvent impossible. L'Office des Étrangers accepte généralement les documents non légalisés lorsque les motifs qui ont empêché la légalisation sont suffisamment démontrés. Mais une fois en Belgique, les communes refusent la plupart du temps les documents non légalisés pour l'inscription dans le registre national (voir point 5).

4. LES VISAS HUMANITAIRES EN CHIFFRES

Encadré 14.

Source de données

Les chiffres sur les visas humanitaires sont disponibles à partir de la base de données sur les visas du SPF Affaires étrangères. Cette source de données permet de présenter les statistiques sur base de l'année de la *demande* de visa ou de l'année de la *décision* à propos des visas. Les deux approches sont différentes mais complémentaires.

- Les données sur base de l'année de la **demande** permettent de montrer l'ampleur des demandes introduites par année, et en particulier de montrer l'évolution de la demande de visas humanitaires. Myria dispose des informations sur l'issue de ces demandes. Vu le délai parfois nécessaire pour qu'une décision soit prise (en particulier dans le cas des visas long séjour), l'issue⁹⁰ n'est pas toujours connue au cours de l'année de la demande. Par exemple, parmi les visas humanitaires long séjour demandés au cours

de l'année 2016, 488 sur 776, soit 63% étaient encore en attente d'une issue définitive début 2017.

- Les données sur base de l'année de la **décision** sont bien entendu liées aux demandes introduites, mais dépendent également des services concernés par la décision rendue (les postes diplomatiques et l'Office des étrangers). Cette source de données permet de présenter l'évolution du nombre de visas accordés ou refusés au cours d'une année. Comme précisé ci-dessus, vu les délais parfois nécessaires pour qu'une décision soit prise, l'issue définitive ne correspond pas toujours à l'année d'introduction de la demande de visa. Parmi les décisions prises au cours de l'année 2016 pour des visas humanitaires long séjour, 16% concernaient des demandes de visas introduites une année antérieure à 2016.

⁹⁰ Les recours introduits contre une décision négative ne sont pas repris dans la base de données du SPF Affaires étrangères. Il n'y a donc que les décisions finales qui sont mentionnées. L'issue présentée ici se réfère à la dernière en date du 1^{er} février 2017.

⁸⁹ http://diplomatie.belgium.be/nl/Diensten/legalisatie_van_documenten/zoekcriteria.

Tableau 5. Tableau de synthèse sur les visas humanitaires long séjour et court séjour, selon l'année de la demande ou l'année de la décision, et selon l'issue de la demande, 2011-2016 (Source : Base de données visas, SPF Affaires étrangères, calculs Myria)

	2011			2012			2013			2014			2015			2016							
Nombre de visas humanitaires court séjour demandés																							
Issue de la demande	266			216			222			153			839			990							
positive	21	9		168	32	0	175	31	0	16	102	36	1	14	716	32	3	88	899	39	3	49	
négative																							
autre																							
Nombre de visas humanitaires long séjour demandés																							
Issue de la demande	99			148			196			247			432			776							
positive	50	2	10	54	73	14	95	61	2	38	124	100	7	16	235	107	39	51	188	58	488	42	
négative																							
autre																							
Total																							
	365			364			418			400			1.271			1.766							
Nombre de décisions prises pour les visas humanitaires court séjour																							
Issue de la demande	268			215			218			153			834			988							
positive	21	2	9	170	30	2	171	31	2	15	98	34	8	13	725	33	3	73	905	43	1	39	
négative																							
autre																							
Nombre de décisions prises pour les visas humanitaires long séjour																							
Issue de la demande	158			180			222			314			428			888							
positive	55	45	7	38	85	51	95	68	50	9	110	87	102	15	119	105	191	13	277	128	453	30	
négative																							
autre																							
Total																							
	426			395			440			467			1.262			1.876							

Sur base du nombre de demandes par année

Sur base du nombre de décisions par année

4.1. | Le nombre de demandes de visas humanitaires a quadruplé au cours des deux dernières années

Si entre 2011 et 2014, le nombre de demandes de visas humanitaires était relativement stable, il connaît depuis une croissance exponentielle, passant de 400 demandes en 2014 à **1.766 demandes en 2016**, soit quatre fois plus (Figure 24).

Les demandes de visas court séjour en 2015 étaient 5,5 fois plus nombreuses qu'en 2014 et en 2016, elles étaient

1,2 fois plus nombreuses par rapport à 2015. En ce qui concerne les demandes de visas humanitaires long séjour, on observe une croissance plus constante : 1,7 fois plus entre 2014 et 2015 et 1,8 fois plus entre 2015 et 2016.

Sur le total des demandes de visas humanitaires, la grande majorité sont des demandes de court séjour, mais le nombre de demandes long séjour a fortement augmenté en 2016 (44%) par rapport à 2011 (27%). Nous supposons que cette forte augmentation des demandes long séjour s'explique par l'augmentation du nombre de personnes bénéficiant d'un statut de protection internationale : les visas humanitaires étant souvent le seul moyen de faire venir légalement des membres de la famille qui ne répondent pas aux critères d'un regroupement familial.

Figure 24. Évolution du nombre de visas demandés pour raisons humanitaires entre 2011 et 2016 selon le type de visa (court séjour ou long séjour) et proportion de visas court séjour et long séjour en 2011 et 2016 (Source : Base de données visas, SPF Affaires étrangères, calculs Myria)

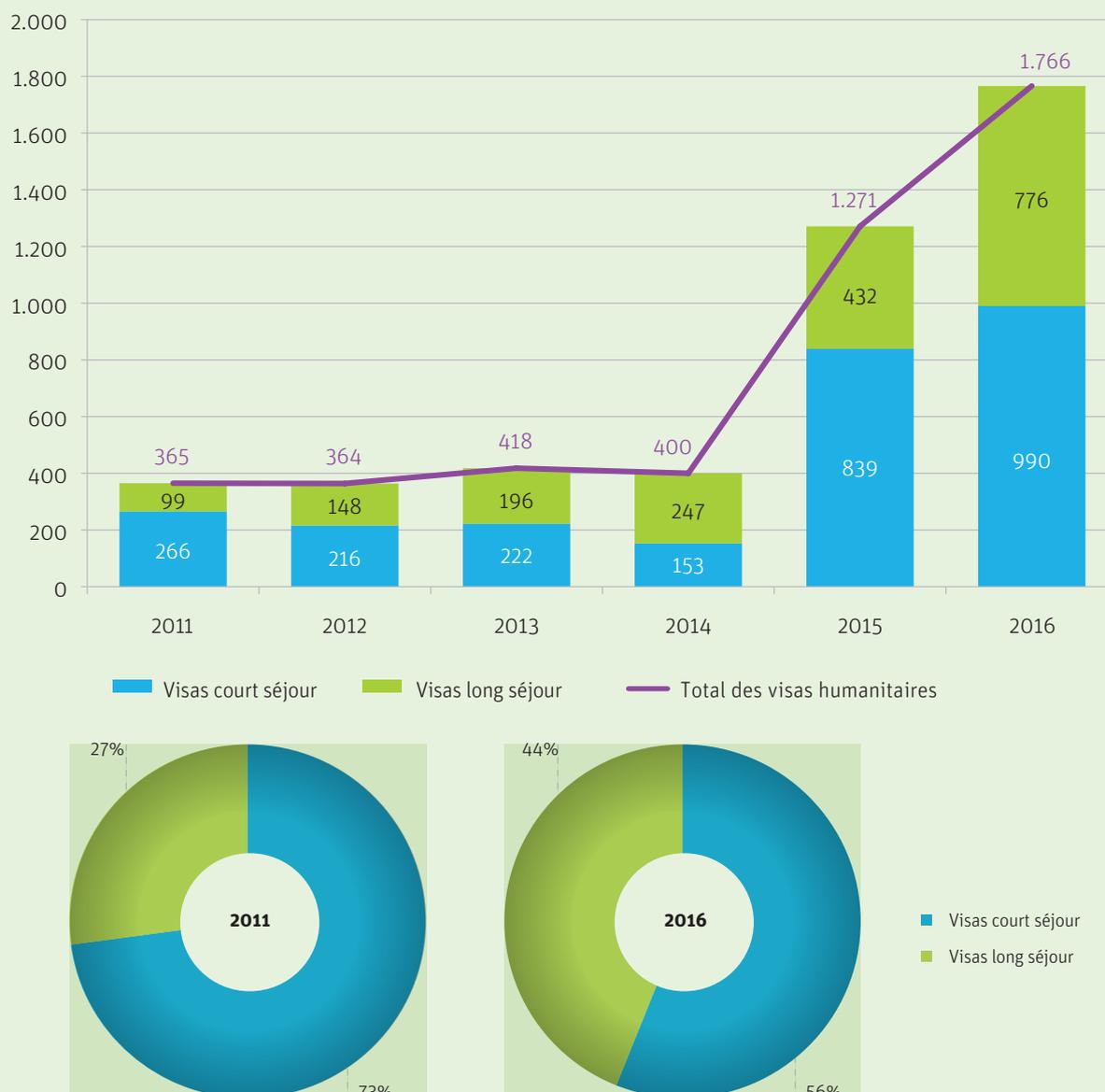


Tableau 6. Principales nationalités ayant introduit une demande de visa humanitaire **court séjour** selon l'année de la demande et proportion par rapport à l'ensemble des demandes court séjour introduites pour raisons humanitaires cette année-là (Source : Base de données visas, SPF Affaires étrangères, calculs Myria)

2011		2012		2013		2014		2015		2016	
Russie	62 23%	Russie	48 22%	Russie	55 25%	Maroc	28 18%	Syrie	526 63%	Syrie	827 84%
Biélorussie	34 13%	Biélorussie	32 15%	Burundi	34 15%	Russie	22 14%	RD Congo	148 18%	RD Congo	33 3%
Erythrée	19 7%	RD Congo	27 13%	RD Congo	30 14%	Syrie	20 13%	Burundi	47 6%	Maroc	22 2%
Kosovo	15 6%	Tunisie	15 7%	Maroc	14 6%	Algérie	10 7%	Russie	20 2%	Chine	16 2%
Algérie	13 5%	Algérie	10 5%	Algérie	13 6%	Ukraine	8 5%	Maroc	14 2%	Burundi	12 1%
Autres	123 46%	Autres	84 39%	Autres	76 34%	Autres	65 42%	Autres	84 10%	Autres	80 8%
Total	266	Total	216	Total	222	Total	153	Total	839	Total	990

Tableau 7. Principales nationalités ayant introduit une demande de visa humanitaire **long séjour** selon l'année de la demande et proportion par rapport à l'ensemble des demandes long séjour introduites pour raisons humanitaires cette année-là (Source : Base de données visas, SPF Affaires étrangères, calculs Myria)

2011		2012		2013		2014		2015		2016	
Maroc	16 16%	RD Congo	29 20%	RD Congo	74 38%	Syrie	59 24%	Syrie	103 24%	Syrie	257 33%
Rwanda	15 15%	Maroc	21 14%	Burundi	40 20%	RD Congo	45 18%	Somalie	62 14%	Somalie	120 15%
Somalie	7 7%	Somalie	16 11%	Maroc	10 5%	Somalie	22 9%	Afghanistan	50 12%	Afghanistan	81 10%
Haïti	6 6%	Syrie	14 9%	Guinée	8 4%	Palestine	16 6%	RD Congo	39 9%	Irak	54 7%
Réfugié	6 6%	Burundi	12 8%	Ghana	8 4%	Guinée	10 4%	Irak	30 7%	Burundi	26 3%
Autres	49 49%	Autres	56 38%	Autres	56 29%	Autres	95 38%	Autres	148 34%	Autres	238 31%
Total	99	Total	148	Total	196	Total	247	Total	432	Total	776

Les Tableau 6 et tableau 7 reprennent les données relatives au nombre de demandes de visas humanitaires en fonction de la **nationalité**. Les chiffres reflètent dans une large mesure l'évolution au niveau des nationalités des demandeurs d'asile au fil des ans.

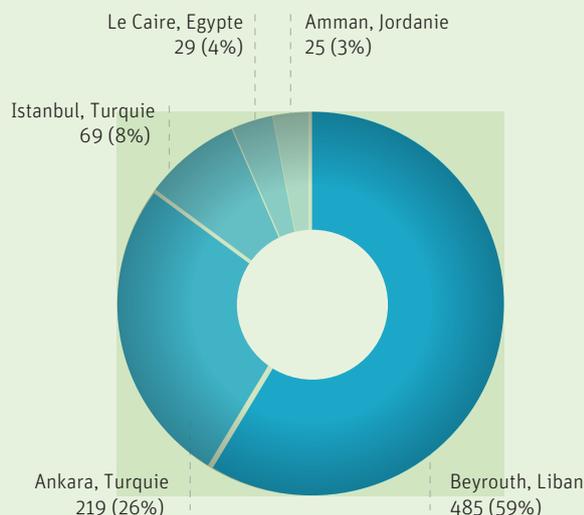
En 2016, les Syriens sont – tout comme en 2015 – de loin le plus grand groupe de demandeurs de visas humanitaires : pour les visas court et long séjour confondus, 1.084 des 1.766 demandes de visas humanitaires ont été introduites par des Syriens. C'est particulièrement frappant en ce qui concerne les visas court séjour, avec 84% des demandes introduites par des Syriens, suivis de très loin par les Congolais (3%). En ce qui concerne les visas humanitaires

long séjour, 33% des demandes ont été introduites par des Syriens, suivis des Somaliens (15%), des Afghans (10%) et des Irakiens (7%).

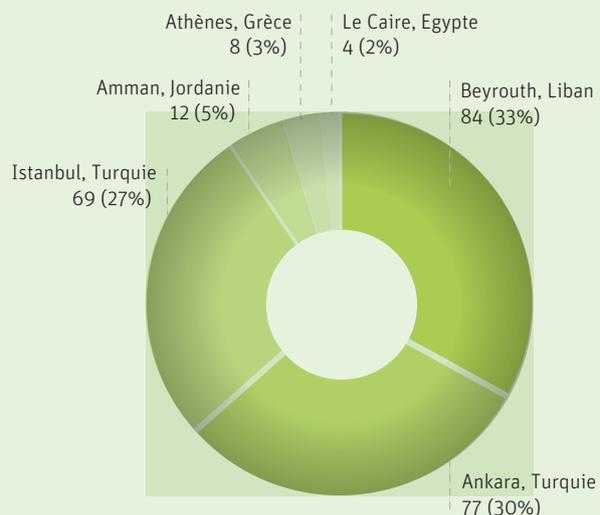
La Belgique n'a plus de poste diplomatique en Syrie. Les Syriens doivent s'adresser à une ambassade belge de la région. La Figure 25 indique les postes diplomatiques dans lesquels les demandes ont été introduites en 2016. Tant pour le court que le long séjour, c'est au poste de Beyrouth au Liban que le plus grand nombre de demandes ont été introduites (59% de visas court séjour et 33% de visas long séjour), suivi par Ankara en Turquie (26% de visas court séjour et 30% de visas long séjour).

Figure 25. Postes diplomatiques dans lesquels les demandes de visas humanitaires ont été introduites par des Syriens en 2016 (Source : Base de données visas, SPF Affaires étrangères, calculs Myria)

Visas court séjour demandés par des Syriens (N=827)



Visas long séjour demandés par des Syriens (N=257)



4.2. | Près de 1.200 visas humanitaires délivrés en 2016, principalement à des Syriens

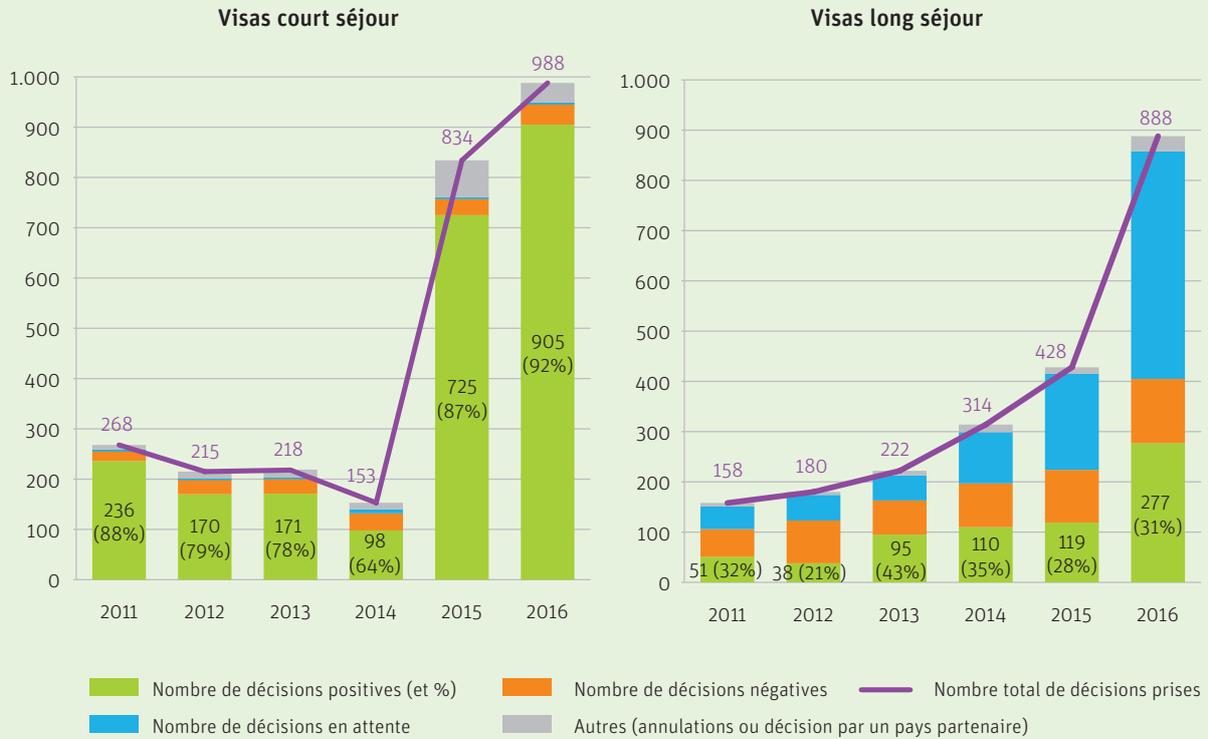
En 2016, 1.182 visas humanitaires ont été délivrés, dont 905 pour court séjour et 277 pour long séjour (Tableau 8), sur un total de 1.876 décisions, sachant qu'une décision est émise pour chaque personne (adulte ou enfant).

En 2016, 1.182 visas humanitaires ont été délivrés, dont 905 pour court séjour.

On observe une différence importante au niveau du nombre de décisions positives entre les visas court séjour et les visas long séjour :

- Pour les visas humanitaires court séjour, **92%** des décisions prises étaient positives : 905 visas court séjour ont été délivrés, soit 1,2 fois plus qu'en 2015 (725).
- Pour les visas long séjour, 277 visas humanitaires long séjour ont été délivrés, soit 2,3 fois plus qu'en 2015. Cela représente environ **31%** des décisions provisoires, mais comme on peut le voir à la Figure 26, la vision reflétée par ce pourcentage est biaisée en ce sens qu'un nombre important de décisions (453) sont toujours « en attente » (d'une décision de l'Office des Étrangers, ou pour documents manquants, etc.). Dans 14% des cas une décision négative a été prise.

Figure 26. Répartition des décisions pour les visas humanitaires court et long séjour demandés entre 2011 et 2016 (Source : Base de données visas, SPF Affaires étrangères, calculs Myria)



Un élément frappant est la proportion importante de décisions positives pour le **court séjour**. Le **Tableau 8** permet de se pencher plus en détails sur ces décisions. Seuls 43 visas humanitaires court séjour ont été refusés (par l'Office des Étrangers). Sur la totalité des visas octroyés, 30 l'ont été par l'Office des Étrangers⁹¹ (dont 2 avec validité territoriale limitée), et près de 875 ont directement été délivrés par le poste diplomatique sans intervention de l'Office des Étrangers (dont 788 avec validité territoriale limitée)⁹². Nous reviendrons sur ce nombre important de décisions positives lorsque nous analyserons plus en profondeur les décisions relatives

aux demandes introduites par des Syriens⁹³.

91 Pour les visas **long séjour**, la plupart des décisions sont prises par l'Office des Étrangers. Le tableau montre par contre que pour 16 visas humanitaires de long séjour positifs, le poste diplomatique a formellement pris la décision. Selon les renseignements obtenus auprès du SPF Affaires étrangères, il apparaît que, dans ces 16 cas, un premier accord avait effectivement été donné par l'Office des Étrangers : il s'agit d'un nouvel encodage à cause d'un problème technique ou de demandes reçues initialement par un autre poste.

92 Ce qui frappe également c'est que plus de 100 visas court séjour pour raisons humanitaires ont été délivrés comme visas Schengen sans restriction territoriale. Pour cette catégorie, le Code des visas prévoit normalement une validité territoriale limitée.

93 Parmi les 988 décisions pour visas court séjour, 33 ont par exemple été clôturées « sans objet ». Cette catégorie reprend notamment les demandes de visa de court séjour qui ont reçu le statut « autorisation conditionnelle de l'OE » et pour lesquelles le demandeur de visa n'a pas fourni les documents complémentaires demandés endéans les 3 mois, ou les demandes de visa de court séjour qui ont reçu l'accord de l'OE et pour lesquelles le visa n'a pas été retiré endéans les 3 mois. Il est important de souligner qu'une décision positive ne donne pas automatiquement lieu à une migration vers la Belgique. Au vu de la situation vécue par les personnes qui sollicitent un visa humanitaire, une demande de visa pour la Belgique peut constituer une possibilité parmi d'autres solutions de fuite ou il n'est pas toujours possible de retirer le visa (à temps).

Tableau 8. Détails des issues pour les décisions positives, négatives, en attente et autres décisions pour les visas humanitaires court et long séjour en 2016

(Source : Base de données visas, SPF Affaires étrangères, calculs Myria)

Types de décision	Détails des issues possibles	Visas court séjour	Visas long séjour	Total
Décision positive	Le visa est délivré d'office par le poste	87	16	103
	Le visa est délivré par l'OE	28	261	289
	Un visa à territorialité limitée est délivré d'office par le poste	788	0	788
	Un visa à territorialité limitée est délivré par l'OE	2	0	2
Décision négative	Refus de délivrance du visa par l'OE	43	128	171
En attente	La demande est transmise au service VISA pour décision	0	440	440
	Documents manquants	0	1	1
	Suspension de la demande par le poste / décision définitive de l'OE non connue	0	12	12
	En attente	1	0	1
Autre	Sans objet (manque de documents ou visas non retirés au poste dans le délais)	33	28	61
	La demande de visa est annulée	5	2	7
	Accord du Luxembourg pour délivrer le visa	1	0	1
Total		988	888	1.876

Les visas humanitaires sont majoritairement délivrés à des Syriens

Si on se penche sur la nationalité des personnes qui ont obtenu un visa humanitaire en 2016, on peut voir que les Syriens sont en première position, et ce tant pour le court que le long séjour. Au total, 854 visas ont été délivrés à des Syriens, soit 72% des visas humanitaires octroyés (Tableau 9).

Tableau 9. Décisions prises en 2016 pour des visas humanitaires court et long séjour selon l'issue de la décision et pour les principales nationalités concernées (Source : Base de données visas, SPF Affaires étrangères, calculs Myria)

	Court séjour				Total
	Décision positive	Décision négative	Décision en attente	Autre décision	
Syriens	772	12	1	31	816
Congolais (RDC)	22	10	0	3	35
Marocains	20	0	0	2	22
Burundais	15	3	0	0	18
Autres	76	18	0	3	97
Total	905	43	1	39	988

Long séjour					
	Décision positive	Décision négative	Décision en attente	Autre décision	Total
Syriens	82	32	112	7	233
Somaliens	41	19	111	1	172
Afghans	20	13	60	0	93
Irakiens	33	3	32	0	68
Burundais	5	4	19	0	28
Erythréens	2	11	15	0	28
Palestiniens	13	1	11	0	25
Congolais (RDC)	2	5	14	0	21
Guinéens	2	1	14	0	17
Autres	77	39	65	22	203
Total	277	128	453	30	888

On observe également que les décisions positives pour les demandes **long séjour** sont réparties entre différentes nationalités : outre les Syriens auxquels reviennent 30% des décisions positives (82 décisions positives), des visas humanitaires long séjour ont également été octroyés à des Somaliens (41), Irakiens (33), Afghans (20), Palestiniens (13), etc. Comme on l'a dit précédemment, il s'agit la plupart du temps d'une forme de regroupement familial.

En ce qui concerne les visas **court séjour**, les décisions positives concernent des Syriens pour 85% des cas (soit 722 personnes). Outre les Syriens, 183 autres personnes ont obtenu un visa humanitaire court séjour, à savoir : 22 Congolais⁹⁴, 20 Marocains, 15 Burundais et 76 autres personnes de nationalités diverses.

Si l'on compare les années 2015 et 2016 (Figure 27), le nombre total de visas humanitaires court séjour délivrés à des Syriens passe de 508 en 2015 à 772 en 2016. Pour les autres nationalités, on observe au contraire une diminution avec 217 visas délivrés en 2015 contre 133 en 2016.

En **2016**, le nombre de Syriens réinstallés est passé à 448, et 324 autres Syriens ont également obtenu un visa humanitaire court séjour. Myria n'est pas en mesure de dire, parmi les 324 visas humanitaires court séjour délivrés, combien d'entre eux concernent d'une

En 2016, le nombre de Syriens réinstallés est passé à 448. Par ailleurs, 324 Syriens ont reçu un visa humanitaire de court séjour, probablement une large partie dans le cadre d'opérations de sauvetage de Chrétiens.

94 Y compris 4 Congolais via un programme de réinstallation en 2016.

Figure 27. Visas humanitaires court séjour délivrés à des Syriens en 2015 et 2016,

(Source : SPF Affaires étrangères, calculs Myria, chiffres des opérations de sauvetage 2015 donnés à la Chambre⁹⁵)



95 Source des chiffres, voir plusieurs questions et réponses parlementaires, y compris: Chambre des Représentants, question et réponse écrite n° 0480, Bulletin B073, Date de publication 17/05/2016. Disponible sur : www.dekamer.be/kvvcr/showpage.cfm?section=qrva&language=nl&cfm=qrvaXml.cfm?legislat=54&dossierID=54-B064-885-0480-2015201607324.xml.

opération de sauvetage, mais il s'agit probablement d'une partie importante. Le secrétaire d'État a annoncé au printemps 2016 que de nouvelles opérations de sauvetage spéciales seraient organisées, visant tout spécialement des minorités religieuses.

Aucune de ces opérations n'a été rendue publique. En avril 2016, le Secrétaire d'État a indiqué dans la presse que les deux dernières années, 620 Syriens, tous chrétiens à l'exception de quelques-uns, ont été « sauvés » de Syrie par le biais de visas humanitaires⁹⁶. Il n'a pas fourni d'explications sur la nature des visas humanitaires émis, ni sur le contenu de ces plans de sauvetage, ni sur les acteurs étant à l'initiative de ces plans. Nous citons l'article: « *Ceux qui veulent un visa, appellent notre ambassade à Beyrouth, au Liban* », a déclaré le ministre Theo Francken. « *Nous utilisons deux critères. Un: la vulnérabilité. Les familles avec des enfants, les malades et mères seules ont priorité. Deux: avoir un réseau ou un groupe de famille dans notre pays, ce qui rend l'intégration plus facile et soulage la pression*

sur notre réseau d'accueil. Naturellement, ils sont examinés par divers services de sécurité. Ceux qui obtiennent un visa, doivent organiser le transport eux-mêmes ».

Il est toutefois peu probable que plus de 300 Syriens aient obtenu un visa humanitaire court séjour de leur propre initiative et sans encadrement. Comme expliqué plus haut dans le texte, il s'agit d'une procédure complexe. On constate par ailleurs, en observant les données du Tableau 10 que les décisions positives pour les visas court séjour accordés à des Syriens en 2016 ont toutes été prises par le poste : 768 avec validité territoriale limitée et 4 visas Schengen. Au total, la demande de visa court séjour pour raisons humanitaires n'a été refusée qu'à 12 personnes. Ces refus ont tous été formulés par l'Office des Étrangers et concernaient deux familles (de quatre et de cinq personnes) et 3 individus. Outre le dossier des deux familles dont il a été largement question dans la presse (Encadré 11), seules 3 demandes de visas court séjour ont été refusées à des Syriens⁹⁷.

Tableau 10. Détails des issues pour les décisions positives, négatives, en attente et autres décisions pour les visas humanitaires court et long séjour introduits par les Syriens en 2016,

(Source : SPF Affaires étrangères, calculs Myria)

Types de décision	Détails des issues possibles	Visas court séjour	Visas long séjour	Total
Décision positive	Le visa est délivré d'office par le poste	4	2	6
	Le visa est délivré par l'OE	0	80	80
	Un visa à territorialité limitée est délivré d'office par le poste	768	0	768
	Un visa à territorialité limitée est délivré par l'OE	0	0	0
Décision négative	Refus de délivrance du visa par l'OE	12	32	44
En attente	La demande est transmise au service VISA pour décision	0	106	106
	Documents manquants	0	1	1
	Suspension de la demande par le poste / décision définitive de l'OE non connue	0	5	5
	En attente	1	0	1
Autre	Sans objet (manque de documents ou visas non retirés au poste dans le délais)	26	7	33
	La demande de visa est annulée	5	0	5
	Accord du Luxembourg pour délivrer le visa	0	0	0
Total		816	233	1.049

96 Theo Francken, *600 Syrische Christenen gered*, 16 avril 2017, <https://theotuurt.wordpress.com/2017/04/16/600-syrische-christenen-gered/>; De Zondag, *België redt 600 Syrische christenen*, 16 avril 2017. Disponible sur : www.knack.be/nieuws/belgie/belgie-redt-600-syrische-christenen/article-normal-841297.html.

97 On ignore cependant si ces dossiers étaient liés – les demandes ont été introduites à deux dates différentes, et un jour plus tard, les trois ont été refusés par l'Office des étrangers.

5. PROBLÈMES AUXQUELS LES PERSONNES BÉNÉFICIAIRES D'UN VISA HUMANITAIRE SONT CONFRONTÉES À LEUR ARRIVÉE EN BELGIQUE⁹⁸

5.1. | Garanties procédurales

Comme on l'a vu précédemment, l'octroi d'un visa humanitaire est une compétence discrétionnaire des autorités, il s'agit donc d'un régime de faveur. Ce qui n'est pas le cas du droit au regroupement familial pour certaines catégories de membres de la famille, lesquelles sont définies par la loi.

Le membre de la famille doit répondre à des conditions supplémentaires pour obtenir le prolongement de son séjour humanitaire. Le plus souvent ces conditions sont : avoir un emploi ou être aux études, et ne pas être bénéficiaire du CPAS.

Cette condition relative au travail pose toutefois problème en ce sens que les personnes qui obtiennent un droit de séjour sur base des articles 9 et 13 de la loi sur les étrangers n'ont pas droit à un permis de travail⁹⁹. Il leur est donc tout simplement impossible de travailler en Belgique. Actuellement, ce problème n'est résolu que lorsque le membre de la famille a obtenu un droit de séjour illimité de l'Office des Étrangers et est par conséquent exempté de l'obligation de produire un permis de travail.

⁹⁸ Sisca Rissland, *Het statuut, sociale rechten en praktische begeleiding*, Journée d'étude Regroupement familial et visa humanitaire, Louvain, 19 décembre 2016.

⁹⁹ L'article 7 de l'AR du 9 juin 1999 règle uniquement la situation des personnes dont la situation a été régularisée sur base de l'article 9bis de la loi sur les étrangers, mais ne règle pas la situation des personnes qui ont obtenu un permis de séjour en vertu de l'article 9.

Mais la conversion d'un séjour temporaire en séjour définitif n'est pas réglée par la loi. L'octroi d'un permis de séjour définitif reste donc une faveur de l'Office des Étrangers.

En cas de retrait ou de non-prolongation du permis de séjour, la loi ne prévoit pas la possibilité d'introduire un recours suspensif devant le CCE, de sorte que le membre de la famille ne reçoit pas non plus de séjour provisoire en attendant l'issue du recours (pas d'annexe 35).

5.2. | Problèmes rencontrés à l'arrivée en Belgique

À son arrivée en Belgique, le membre de la famille doit s'inscrire à la commune. Pour pouvoir être inscrit au registre national, il doit produire à la commune des documents officiels légalisés. Comme on l'a souligné plus haut, il arrive parfois que le lien de parenté ne soit pas établi (mariage religieux ou mariage coutumier, filiation démontrée par un test ADN), ou que les certificats de naissance ou de mariage n'aient pu être légalisés.

Le défaut de documents (officiels) peut s'avérer problématique lorsqu'il s'agit de déterminer la nature du lien de filiation dans le registre national. Ce qui peut influencer les droits sociaux des intéressés, par exemple non-versement des allocations familiales, état civil indéterminé avec conséquences pour la mutualité, ...

6. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Myria demande une plus grande **clarté concernant les chiffres** et les catégories de personnes qui peuvent avoir recours au visa humanitaire: situations humanitaires ou médicales urgentes pour un court séjour, réfugiés réinstallés, opérations de sauvetage humanitaires, membres de la famille de personnes bénéficiant d'une protection internationale répartis selon la nature du lien familial, et éventuellement d'autres situations. L'absence de distinction entre les différentes catégories empêche

une politique transparente, tant vis-à-vis du public et du parlement, que vis-à-vis des demandeurs qui ignorent pourquoi certains groupes ou certaines personnes obtiennent un visa tandis qu'il est refusé à d'autres qui se trouvent pourtant dans une situation similaire.

Myria demande en outre à ce que l'**octroi des visas humanitaires soit le plus objectif possible**. Bien que le caractère discrétionnaire soit entre autres fondé sur le constat précité, à savoir qu'il est impossible d'octroyer à toutes les personnes qui sont en danger dans le monde un permis de séjour en Belgique, cela n'empêche pas que l'on pourrait clarifier un certain nombre de critères appliqués par l'Office des étrangers lors de l'évaluation des dossiers, et ce tant dans l'intérêt de la politique belge que dans celui des demandeurs. Ils doivent en effet pouvoir anticiper l'attitude qui sera adoptée par les autorités. Sans cette clarification, il subsistera toujours un sentiment d'arbitraire.

En outre, la préférence assumée du gouvernement pour des opérations de sauvetage concernant certaines catégories de réfugiés, tels les chrétiens, pose à tout le moins question en termes d'équité dans un contexte où de nombreuses minorités philosophiques et politiques sont en danger de mort en Syrie ; s'il est sans doute inévitable que des choix doivent être faits, il semble à Myria que des préférences aussi capitales devraient faire l'objet d'un débat parlementaire préalable et d'un assentiment du parlement. Le secrétaire d'Etat renvoie à ce sujet à une résolution parlementaire datant de la précédente législature.

Il n'a jamais été question d'obliger la Belgique à recueillir toutes les personnes qui se sentent en danger dans le monde¹⁰⁰. Ce que demande Myria c'est de **faire preuve d'une plus grande souplesse** lors de l'octroi d'un visa humanitaire à la lumière de l'actuelle crise humanitaire, en particulier lors de l'examen des demandes introduites par des membres de la famille - au sens large - de Belges ou de personnes séjournant légalement sur le territoire belge (et qui ne répondent pas aux conditions d'un regroupement familial) ou encore par des personnes vulnérables. Le visa humanitaire permet en effet à ces personnes d'avoir une possibilité limitée d'arriver en Belgique légalement et de couper l'herbe sous le pied des passeurs.

100 Même pour l'avocat général Mengozzi, il devrait y avoir une obligation de délivrer un visa humanitaire uniquement lorsqu'il existe « des motifs sérieux et avérés de croire que le refus de procéder à la délivrance de ce document conduira à la conséquence directe d'exposer ce ressortissant à subir » des traitements inhumains ou dégradants (Conclusions de l'avocat-général Paolo Mengozzi, 7 février 2017, affaire C-638/16, mots soulignés par Myria).

Myria recommande **une simplification de l'accès à la procédure d'octroi des visas humanitaires**, notamment :

- en permettant plus souvent que la demande soit introduite par un tiers ou par voie postale auprès de l'ambassade et en prévoyant la possibilité d'introduire la demande par un membre de la famille en Belgique;¹⁰¹
- en dispensant les personnes particulièrement vulnérables du paiement des droits de visa et de la redevance administrative ou du moins en réduisant les coûts pour ces personnes ;
- en fixant un délai légal maximum pour le traitement des demandes (de long séjour) ;
- en faisant preuve d'une plus grande souplesse lors de l'examen et de l'acceptation des documents produits pour attester le lien de parenté, le lien de dépendance avec les membres de la famille en Belgique et la situation précaire et isolée dans le pays d'origine ;
- en disposant dans les ambassades des directives pratiques et claires concernant la procédure d'octroi des visas humanitaires, directives qui seront régulièrement mises à jour en fonction des changements, et seront à la disposition non seulement du personnel de l'ambassade, mais aussi des personnes qui s'y présentent, et ce dans leur langue.

Myria plaide également pour une évaluation rigoureuse et une motivation des décisions afin d'éviter les procédures (d'appel) inutiles.

Myria recommande **que le séjour consécutif de l'arrivée en Belgique des membres de la famille soit facilité(e)**, notamment :

- en fixant dans la législation un droit de séjour permanent après un certain temps par analogie avec les dispositions

101 Par analogie avec le regroupement familial : selon l'article 5, alinéa 1 de la directive sur le droit au regroupement familial, les états membres sont libres de décider si la demande d'accès et de séjour doit être introduite par le regroupant ou par le ou les membres de la famille. C'est donc au libre choix de l'État membre. À aucun moment la directive n'impose la présence physique du demandeur à tous les stades de la procédure. Cfr HCR dans sa réponse au Livre Vert : « UNHCR regrets that few Member States provide the possibility for the visa to be issued in the country of asylum (...) and calls on Member States to envisage this possibility in the case of family reunification for beneficiaries of international protection. » Cfr. Selon une communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant les lignes directrices pour l'application de la directive relative au droit au regroupement familial, (ci-après désignée par « Communication de la Commission européenne), « En outre, si, conformément à l'article 11 et à l'article 5, paragraphe 1, les États membres sont libres de déterminer si la demande doit être présentée soit par le regroupant, soit par les membres de sa famille, cela peut être particulièrement difficile ou impossible du fait de la situation spécifique des réfugiés et des membres de leur famille. Par conséquent, la Commission estime que les États membres, en particulier s'ils appliquent une limite de temps, devraient permettre au regroupant de soumettre la demande sur le territoire de l'État membre, afin de garantir l'efficacité du droit au regroupement familial. »

- sur la base du regroupement familial ;
- en prévoyant la possibilité d'introduire un recours suspensif devant le CCE contre les décisions de retrait ou de fin de séjour par analogie avec les dispositions sur la base du regroupement familial ;
- en rendant possible le droit au travail pour les personnes arrivées en Belgique avec un visa humanitaire par l'ajout de cette catégorie dans l'AR du 9 juin 1999 ;
- en permettant l'enregistrement du lien de parenté dans le registre national, y compris lorsqu'aucun acte officiel n'a pu être produit.

Myria demande **la prise en compte de considérations d'ordre humanitaire dans la procédure de regroupement familial** qui doit être assouplie de manière à ce que moins de personnes se retrouvent contraintes de recourir à la procédure aléatoire du visa humanitaire. La directive sur le regroupement familial élargit le droit au regroupement familial à certains membres de la famille,¹⁰² et diverses dispositions de la communication de la Commission européenne visent un traitement plus flexible des demandes, guidé par des motivations humanitaires¹⁰³.

102 Art. 4.2, 4.3 et 10 de la Directive 2003/86/EC du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial, Pb.L. 251 du 03/10/2003.

103 Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant les lignes directrices pour l'application de la directive 2003/86/RC relative au droit au regroupement familial, 3 avril 2014, COM (2014) 210 Final (ci-après désigné par « Communication de la Commission ». Ces directives, même si elles n'ont pas d'effet contraignant, jouent un rôle important dans l'interprétation de la Directive et reflètent dans une large mesure la jurisprudence de la Cour de justice européenne. Par exemple, concernant le délai d'introduction d'une demande pour pouvoir bénéficier des conditions les plus favorables : les états membres doivent prendre en considération les obstacles pratiques objectifs comme un des facteurs d'évaluation dans le cadre d'un examen individuel (p. 79).

Chapitre 4

Protection internationale

À partir de mars 2016, les flux d'asile ont été limités, notamment par la fermeture de certaines frontières et par la conclusion d'un « deal » avec la Turquie. La baisse des demandes d'asile, notamment en Belgique, est remarquable. Pourtant, 2016 marque un nouveau triste record de morts (5.016) et des disparus en mer Méditerranée, car la route entre l'Italie et la Lybie reste très fréquentée. Dans le même temps, la lenteur des relocalisations laisse sur le carreau des dizaines de milliers de personnes en Grèce.



1. CHIFFRES

Encadré 15.

Quelques indicateurs clés pour parler des demandes d'asile¹⁰⁴

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)¹⁰⁵, 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.

Il est important de faire 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 considération¹⁰⁶.

Notons que les chiffres présentés ici tiennent compte des demandes d'asile introduites par des ressortissants hors UE.

1.1. | Demandes d'asile et protection octroyée dans l'UE en 2016

1.1.1. | 50.000 demandeurs d'asile de moins qu'en 2015

D'après Eurostat, **1.204.280 personnes ont introduit une première demande d'asile dans un pays de l'UE en 2016. C'est environ 50.000 personnes de moins qu'en 2015**¹⁰⁷. Alors que, depuis plusieurs années, le nombre de demandeurs d'asile enregistrés au niveau européen était en augmentation, 2016 affiche une rupture dans cette tendance (Figure 28). **Pour autant, le nombre de demandeurs d'asile enregistrés dans l'UE en 2016 reste fort élevé.**

Cette tendance générale ne reflète cependant pas la réalité observée dans tous les pays de l'UE. Les quatre États européens ayant enregistré le plus grand nombre de demandeurs d'asile en 2016 (l'Allemagne, l'Italie, la France et la Grèce) affichent une croissance positive entre 2015 et 2016, alors que la plupart des autres États (dont la Belgique) indiquent une diminution importante entre les deux années (Tableau 11). Il est important de noter que pour certains pays comme l'Allemagne, cette augmentation entre 2015 et 2016 reflète davantage un retard dans l'enregistrement de demandeurs d'asile arrivés en 2015 qu'une réelle augmentation des demandes en 2016¹⁰⁸. En ce qui concerne l'Italie et la Grèce, l'augmentation s'explique en partie par la mise en place de hotspots. Beaucoup de personnes qui auparavant transitaient par l'Italie ou la Grèce pour introduire une demande d'asile dans un autre pays de l'UE se retrouvent désormais avec une procédure qui ne peut être ouverte qu'en Grèce ou Italie. En réalité, les nouvelles arrivées de demandeurs d'asile ont fortement diminué en 2016, et cette diminution apparaît comme l'une des principales conséquences de la fermeture de la route des Balkans occidentaux et du « Deal » conclu entre l'Union européenne et la Turquie, ces deux événements étant intervenus concomitamment en mars 2016 (voir plus bas dans ce chapitre).

104 Extrait de l'article Dutilleul 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.

105 Ce chapitre aborde dans un premier temps les chiffres sur les demandeurs d'asile, pour ensuite se focaliser sur les reconnaissances.

106 Dans les rapports antérieurs, une seconde distinction était faite 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. Depuis 2016, le CGRA ne fournit plus les statistiques sur base des dossiers, de façon à faire correspondre les statistiques nationales aux normes européennes en matière de statistiques d'asile.

107 Le nombre de demandeurs d'asile (premières demandes) pour 2015 (1.257.030) diffère de celui présenté dans le rapport précédent car entre temps, certains pays ont actualisé leurs statistiques qui étaient encore provisoires au moment de rédiger le rapport 2015.

108 Myria notait déjà en 2015 que dans certains pays, ces chiffres reflètent plus la capacité et les pratiques administratives d'enregistrement des États membres que le nombre réel de nouveaux demandeurs d'asile. En effet, au cours de l'année 2015, 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 que le nombre de nouvelles demandes quotidiennes était plafonné.

Figure 28. Évolution du nombre de demandeurs d'asile (première demande) dans l'ensemble des pays de l'UE (Source : Eurostat)

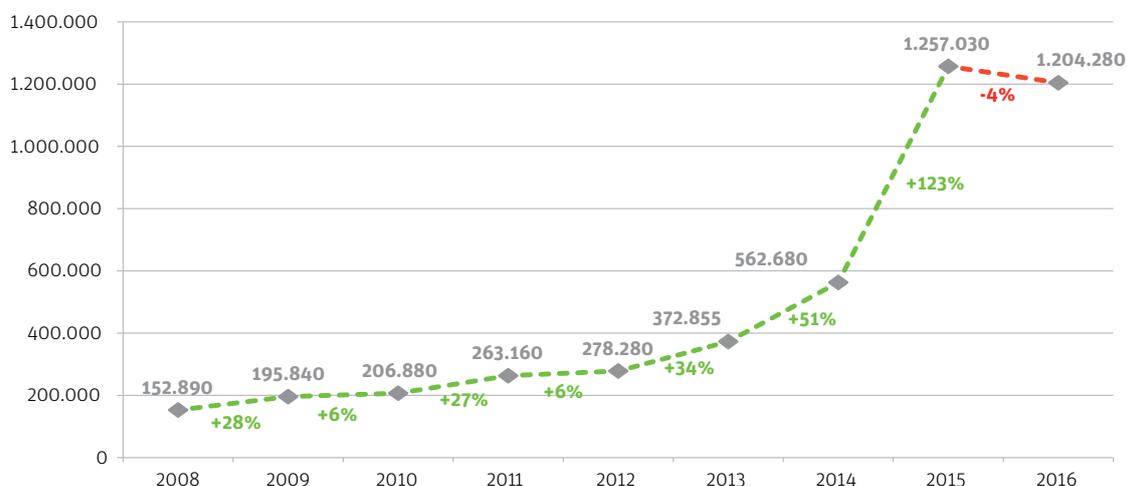


Tableau 11. Nombre de demandeurs d'asile (première demande) enregistrés en 2015 et 2016, évolution entre 2010 et 2016 et nombre de demandeurs d'asile par 10.000 habitants dans les principaux États membres de l'UE qui ont accueilli des demandeurs d'asile¹⁰⁹ ainsi qu'en Suisse et en Norvège (Source : Eurostat)

	2015	2016	Évolution des demandes entre 2010 et 2016	Croissance entre 2015 et 2016	Nombre de demandeurs d'asile pour 10.000 habitants (2016)
Union européenne (28 pays)	1.257.030	1.204.280		-4%	23,6
Allemagne	441.800	722.265		63%	88,4
Italie	83.245	121.185		46%	20,0
France	70.570	75.990		8%	11,4
Grèce	11.370	49.875		339%	46,1
Autriche	85.505	39.860		-53%	46,2
Royaume-Uni	39.720	38.290		-4%	5,9
Hongrie	174.435	28.215		-84%	28,7
Suisse*	38.060	25.820		-32%	31,2
Suède	156.110	22.330		-86%	22,8
Pays-Bas	43.035	19.285		-55%	11,4
Bulgarie	20.165	18.990		-6%	26,5
Espagne	14.600	15.570		7%	3,4
Belgique	38.990	14.250		-63%	12,6
Pologne	10.255	9.780		-5%	2,6
Danemark	20.825	6.055		-71%	10,7
Finlande	32.150	5.275		-84%	9,6
Norvège*	30.470	3.240		-89%	6,2

*hors UE, pas dans le total

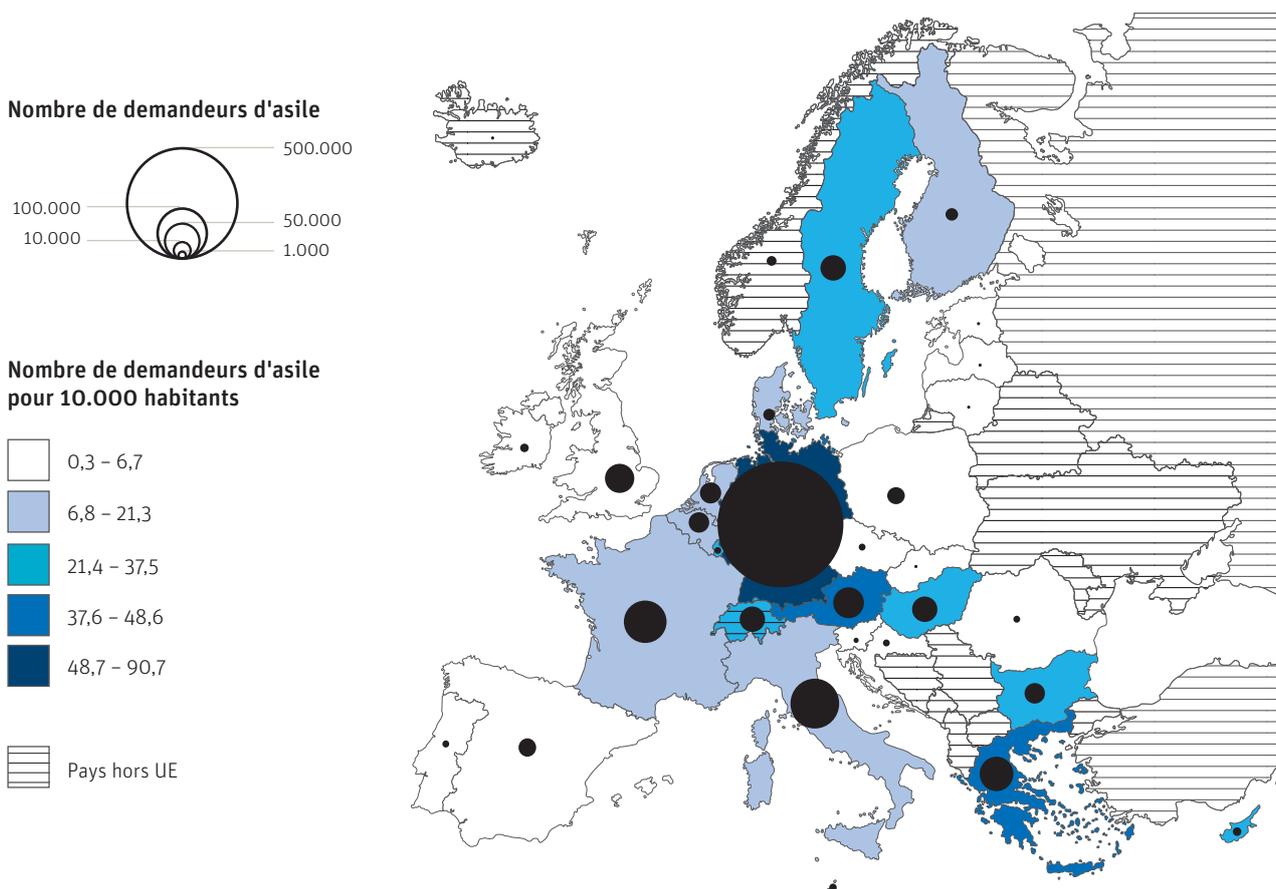
¹⁰⁹ Le tableau ne reprend que les pays qui ont enregistré plus de 3.000 premières demandes d'asile en 2016. Contrairement aux chiffres présentés dans le Tableau 12, ces chiffres ne tiennent pas compte des personnes qui sont arrivées en Belgique via la réinstallation, ce qui explique les différences observées pour la Belgique par rapport aux figures et tableaux qui suivent.

En **chiffres absolus**, l'Allemagne arrive très nettement en tête des pays d'accueil (Tableau 11) : 60% des premières demandes enregistrées en 2016 ont été introduites dans ce pays. Comme mentionné précédemment, ce chiffre élevé pour l'Allemagne s'explique en grande partie par un retard important dans l'enregistrement des demandes de 2015. Dans le panorama général, la Belgique se retrouve plus bas dans le classement qu'en 2015, ayant laissé passer devant elle la Grèce, le Royaume-Uni, la Suisse, les Pays-Bas, la Bulgarie et l'Espagne.

Proportionnellement à la population de chaque pays, l'Allemagne, l'Autriche, la Grèce, la Hongrie et la

Bulgarie comptent, selon Eurostat, le plus grand nombre de premières demandes d'asile dans l'UE. Avec en moyenne 88 demandeurs d'asile pour 10.000 habitants, l'Allemagne semble supporter la charge la plus lourde, dépassant de loin la moyenne observée au niveau de l'UE (24 demandeurs d'asile pour 10.000 habitants). Ce nombre moyen de demandeurs d'asile pour 10.000 habitants est relativement stable entre 2015 (il équivalait à 25) et 2016. En 2016, la Belgique a quant à elle accueilli environ 13 demandeurs d'asile pour 10.000 habitants, nettement en dessous de la moyenne UE, alors qu'en 2015, elle affichait un score de 35 demandeurs d'asile pour 10.000 habitants, soit au-dessus de la moyenne UE.

Carte 4. Nombre de demandeurs d'asile en 2016 et nombre de demandeurs d'asile pour 10.000 habitants, UE (Source : Eurostat)



En ce qui concerne l'origine des demandeurs d'asile, **les Syriens (28%) représentent en 2016 près d'un tiers de ces premières demandes d'asile**. Viennent ensuite l'Afghanistan (15%) et l'Irak (11%). Ces chiffres sont dans la lignée de ceux observés en 2015.

1.1.2. | Un statut de protection pour plus de 680.000 personnes

Au moins 680.000 demandeurs d'asile ont reçu en 2016 une décision positive, et donc un statut de protection, dans les 28 États membres de l'UE¹¹⁰. C'est au moins deux fois plus qu'en 2015. Une grande partie de ces décisions positives concerne en réalité des personnes arrivées dans le courant de l'année 2015 ainsi qu'en 2016.

Ce sont de loin les **Syriens** qui ont fait l'objet du plus grand nombre de décisions positives (environ 400.000 personnes, soit 60%), 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 (98%). En chiffres absolus, les Irakiens (65.000) et les Afghans (60.000) suivent à bonne distance, avec quant à eux des taux de protection bien plus faibles en première instance (respectivement 63 % et 57%).

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 **63%** (433.905 décisions positives en première instance) de toutes les décisions positives prises dans l'UE. en termes absolus, c'est presque 3 fois plus qu'en 2015. La Suède (69.350 décisions positives), l'Italie (35.455), l'Autriche (31.750) et la France (29.140) complètent le top cinq. Dans ce panorama, la Belgique arrive en huitième position. Il est assez frappant de constater que 435 personnes seulement ont obtenu une protection en Hongrie (encore moins qu'en 2015), alors que cet État a pourtant reçu un grand nombre de demandes d'asile (voir ci-dessus). En Hongrie, non seulement le nombre de décisions prises en 2016 était relativement faible (5.880), mais le taux de reconnaissance était particulièrement bas (7%).

Proportionnellement à la population de l'UE, environ 13 personnes par 10.000 habitants ont obtenu un statut de protection en 2016, ce qui est quasiment deux fois plus qu'en 2015. La Belgique se situe dans la moyenne de l'UE, avec le même score. À nouveau, il existe de grandes disparités entre les États membres. En tête du peloton, on trouve la Suède (71), devant l'Allemagne (53) et l'Autriche (37). Des pays comme l'Italie (5) ou la France (4), se retrouvent bien plus bas que la moyenne de l'UE.

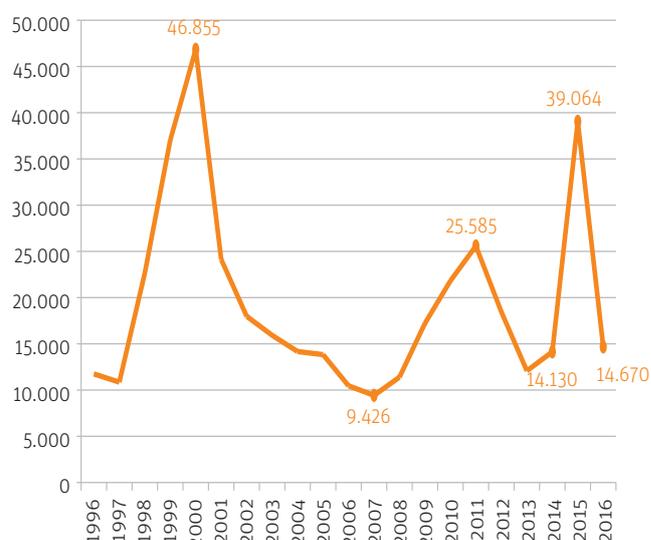
¹¹⁰ Cette section est basée sur des chiffres de la base de données d'Eurostat (migr_asycfststa), auxquels nous avons appliqué nos propres calculs. Les données concernent aussi bien des décisions en première instance (673.060) qu'en appel (les données pour les décisions en appel n'étaient pas disponibles pour l'Allemagne et la France au moment de rédiger ce rapport, donc ce chiffre est sans doute sous-estimé).

1.2. | Demandes d'asile et protection octroyée en Belgique

L'année 2015 a incontestablement été marquée par l'asile, tant au niveau mondial qu'au niveau européen. La Belgique a elle aussi connu un pic important en 2015 (39.064 demandeurs d'asile), bien que le nombre de personnes ayant introduit une première demande d'asile en 2015 n'était pas un record absolu, comparativement aux demandes d'asile de l'année 2000¹¹¹ (46.855 demandeurs d'asile). En 2016, les demandes d'asile sont comparables à ce que l'on avait observé avant cette année particulière (14.670 pour 2016 et 14.130 pour 2014).

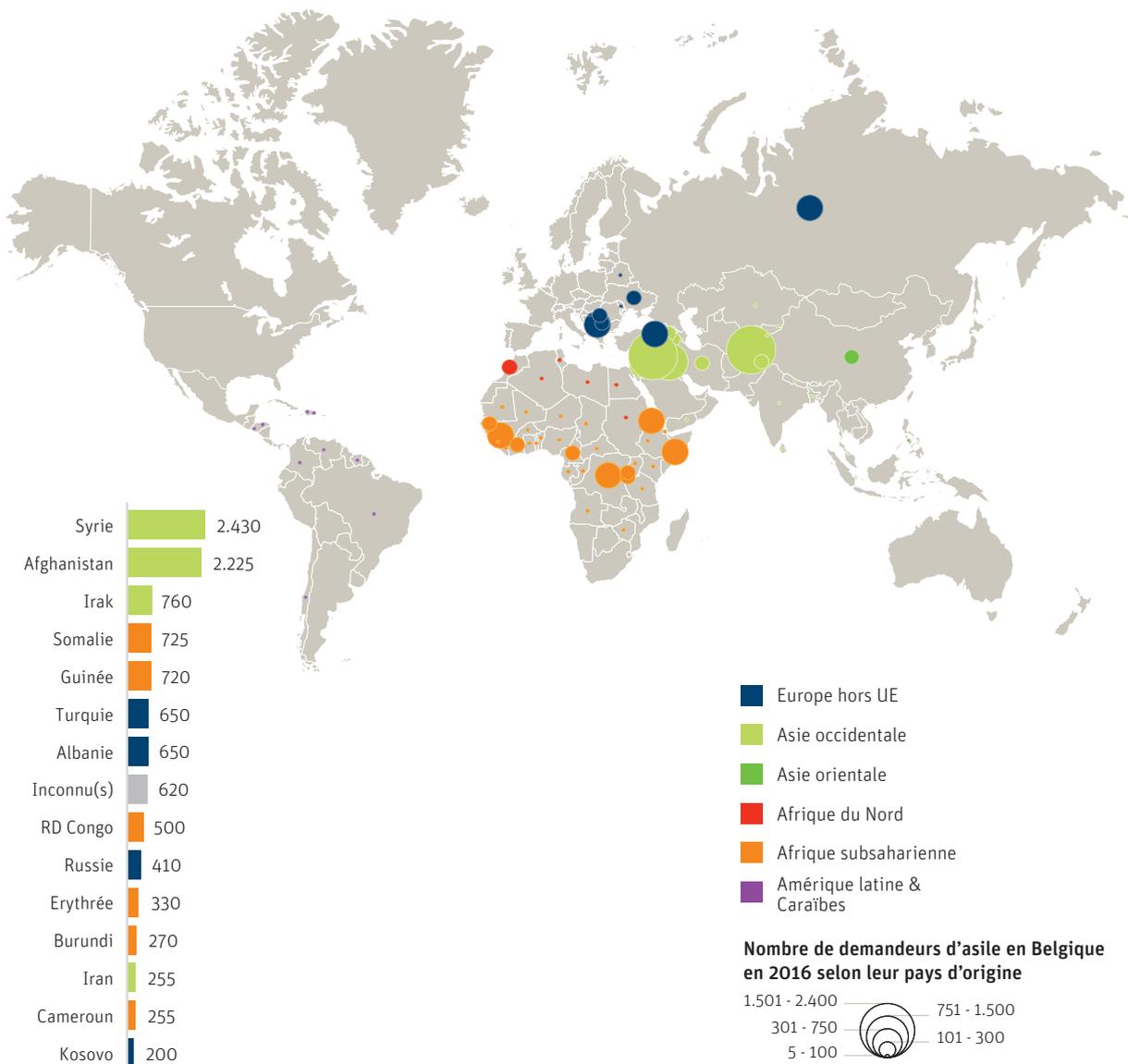
Figure 29. Évolution du nombre de demandeurs d'asile (première demande), 1996-2016

(Sources : OE registre d'attente, calculs Nicolas Perrin jusqu'en 2007, OE-Eurostat entre 2008 et 2014 et CGRA en 2015-2016)



¹¹¹ Voir Focus : Afflux de demandeurs d'asile et politique d'accueil en Belgique : comparaison des années 2000 et 2015, « 2016, la migration en chiffres en droits », pp. 126-131.

Carte 5. Flux d'asile en Belgique en 2016 (Source : OE-Eurostat)



1.2.1. | Chute des demandes d'asile en Belgique en 2016

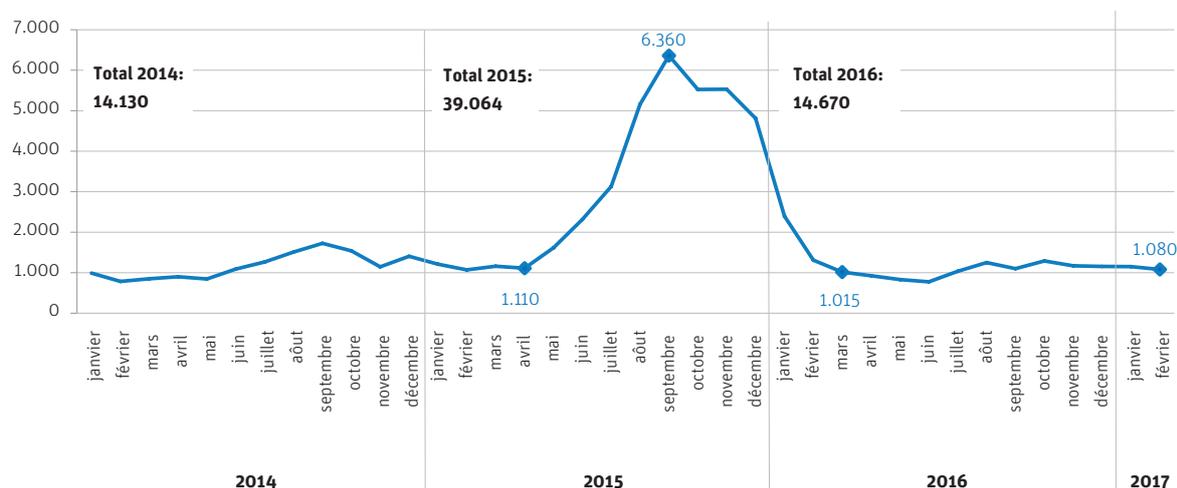
En 2016, 14.670 personnes ont déposé en Belgique une première demande d'asile, soit une diminution de 60% par rapport à l'année 2015 (Tableau 12). La Figure 30 indique que, dès les premiers mois de 2016, le nombre mensuel de demandeurs d'asile a diminué pour atteindre entre 700 et 1.300 demandes d'asile chaque mois.

Tableau 12. Nombre total de personnes ayant introduit une demande d'asile, une première demande, ou une demande d'asile multiple, 2008-2016 (Sources: OE-Eurostat)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Nombre total de demandeurs d'asile	15.940	22.955	26.560	32.270	28.285	21.215	22.850	44.660	18.710
Nombre de personnes qui ont introduit première demande d'asile	11.395	17.215	21.815	25.585	18.450	12.080	14.130	39.064*	14.670*
Nombre de personnes qui ont introduit une demande multiple	4.545	5.740	4.745	6.685	9.835	9.135	8.720	5.670	4.040
% personnes concernées par une demande multiple	29%	25%	18%	21%	35%	43%	38%	13%	22%

*Dans les chiffres pour 2015 et 2016, sont incluses les réinstallations (source CGRA)

Figure 30. Évolution mensuelle du nombre de demandeurs d'asile (première demande) en Belgique, janvier 2014-février 2017 (Source : OE – Eurostat)



La **proportion de personnes ayant déposé une demande d'asile multiple** était en diminution en 2015 (13%), mais **augmente à nouveau en 2016 pour atteindre 22%**. En d'autres termes, cela signifie qu'environ 4.000 personnes ont introduit de nouveaux éléments à leur dossier, alors qu'ils avaient déjà introduit et clôturé une demande d'asile par le passé. En 2016, ces demandes multiples concernaient notamment des Afghans (13% des demandes multiples), des Irakiens (10%), des Russes (8%). Les Syriens sont quant à eux moins nombreux à introduire une demande d'asile multiple (4%). Notons que ces proportions doivent être mises en relation avec les taux de reconnaissance observés pour ces différentes nationalités (voir 1.2.4). Dans l'ensemble, les Syriens par exemple, pour qui le taux de protection est élevé, ont moins de raison d'introduire une nouvelle demande d'asile, alors

que les Afghans, dont le taux de protection est inférieur, se retrouvent plus nombreux parmi les demandeurs multiples.

En 2015, l'attention s'est non seulement focalisée sur l'ampleur des flux d'asile, mais également sur la concentration de ces flux dans quelques nationalités. Les Syriens, les Irakiens et les Afghans représentaient ensemble 70% des personnes ayant déposé une demande d'asile en Belgique. En 2016, les flux d'asile ont globalement fortement diminué, et ces trois nationalités sont également nettement moins importantes, tant en termes absolus qu'en proportions. Ensemble, ces trois nationalités représentaient 37% des demandeurs d'asile enregistrés en 2016. Le nombre de demandeurs d'asile de nationalité irakienne était approximativement le même que pour les nationalités somalienne et guinéenne (Tableau 13).

Tableau 13. Nombre de demandeurs d'asile (première demande) pour les principales nationalités 2014-2016 (Source: CGRA-Eurostat)

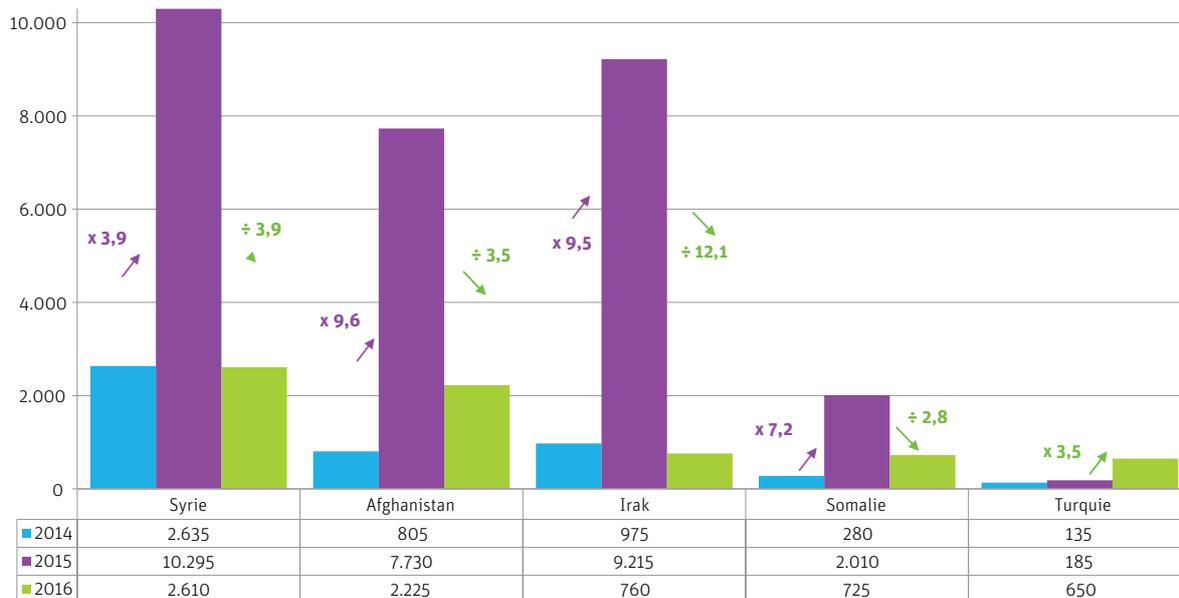
	2014		2015		2016	
	Effectif	% par rapport au total 2014	Effectif	% par rapport au total 2015	Effectif	% par rapport au total 2016
Syrie	2.635	19%	10.295	26%	2.610	18%
Afghanistan	805	6%	7.730	20%	2.225	15%
Irak	975	7%	9.215	24%	760	5%
Somalie	280	2%	2.010	5%	725	5%
Guinée	665	5%	635	2%	720	5%
Albanie	495	4%	610	2%	650	4%
Turquie	135	1%	185	0%	650	4%
Indéterminé*	960	7%	1.090	3%	620	4%
RD Congo	610	4%	630	2%	500	3%
Russie	535	4%	535	1%	410	3%
Autres	5.950	42%	6.129	16%	4.800	33%
Total	14.130	100%	39.064	100%	14.670	100%

*Indéterminé = Palestine

Les Syriens, les Afghans et les Irakiens sont toujours les trois premières nationalités d'origine des demandeurs d'asile en 2016, mais les statistiques indiquent de fortes diminutions. C'est pour les demandeurs d'asile de nationalité irakienne

que la diminution est la plus importante : leur nombre a été divisé par 12,1 entre 2015 et 2016. Dans le même temps, le nombre de demandeurs d'asile a été divisé par 4 environ pour les Syriens et par 3,5 pour les Afghans.

Figure 31. Nombre de demandeurs d'asile (première demande) en Belgique pour quelques principales nationalités, 2014-2016 (Source : CGRA - Eurostat)



Encadré 16.

Les demandes d'asile pour les ressortissants de nationalité turque en augmentation

Les personnes de nationalité turque ayant demandé l'asile en Belgique arrivent en septième position dans le classement des demandes d'asile en 2016 (Tableau 13). En termes absolus, 650 Turcs ont déposé une première demande d'asile en Belgique en 2016. En termes relatifs, ils représentent 5% de l'ensemble. Depuis le coup d'État avorté en Turquie le 15 juillet 2016, ces chiffres sont en augmentation. Cette augmentation s'observe également dans d'autres pays de l'UE. La Belgique est le 4^{ème} pays de l'UE à enregistrer un nombre relativement important de demandeurs d'asile turcs, après l'Allemagne (5.385), la France (1.010) et la Suède (690).



La migration a-t-elle un genre ?

Dans l'ensemble, les demandeurs d'asile sont plus souvent des hommes. **En 2016 en Belgique, près de 63% des personnes ayant introduit une première demande d'asile étaient des hommes, contre 37% de femmes (Figure 32).** Cela dit, ces proportions varient fortement selon la nationalité d'origine des demandeurs d'asile. Les flux d'asile en provenance d'Afghanistan sont par exemple très masculins (86% d'hommes contre 14% de femmes), alors que ces proportions sont plus équilibrées en ce qui concerne les Irakiens (59% d'hommes, 41% de femmes) ou les Syriens (52% d'hommes, 48% de femmes). Pour les demandeurs d'asile de nationalité somalienne, la tendance est même inverse : une petite majorité concerne des femmes (51%, contre 49% d'hommes).

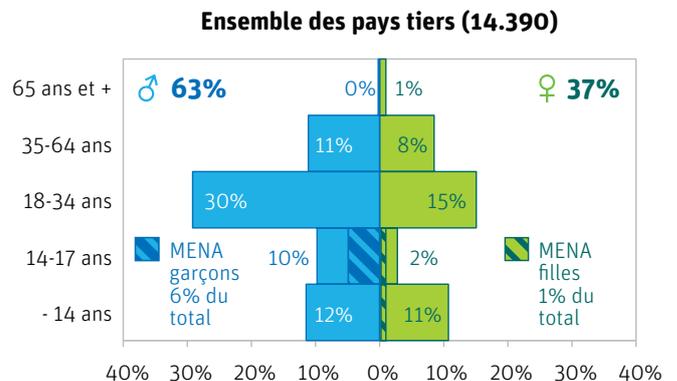
La répartition fille/garçon est par contre beaucoup plus tranchée en ce qui concerne les mineurs non accompagnés. **Quelle que soit leur nationalité, les MENA sont très majoritairement des garçons (86% contre 14% de filles).**

1.2.2. | Composition des flux d'asile par âge et sexe

Contrairement à certaines idées reçues parfois véhiculées, tous les demandeurs d'asile ne sont pas de jeunes hommes. La Figure 32 permet plusieurs constats et indique que, dans l'ensemble, les profils sont bien plus variés. Parmi les personnes ayant introduit une nouvelle demande d'asile en Belgique en 2016 :

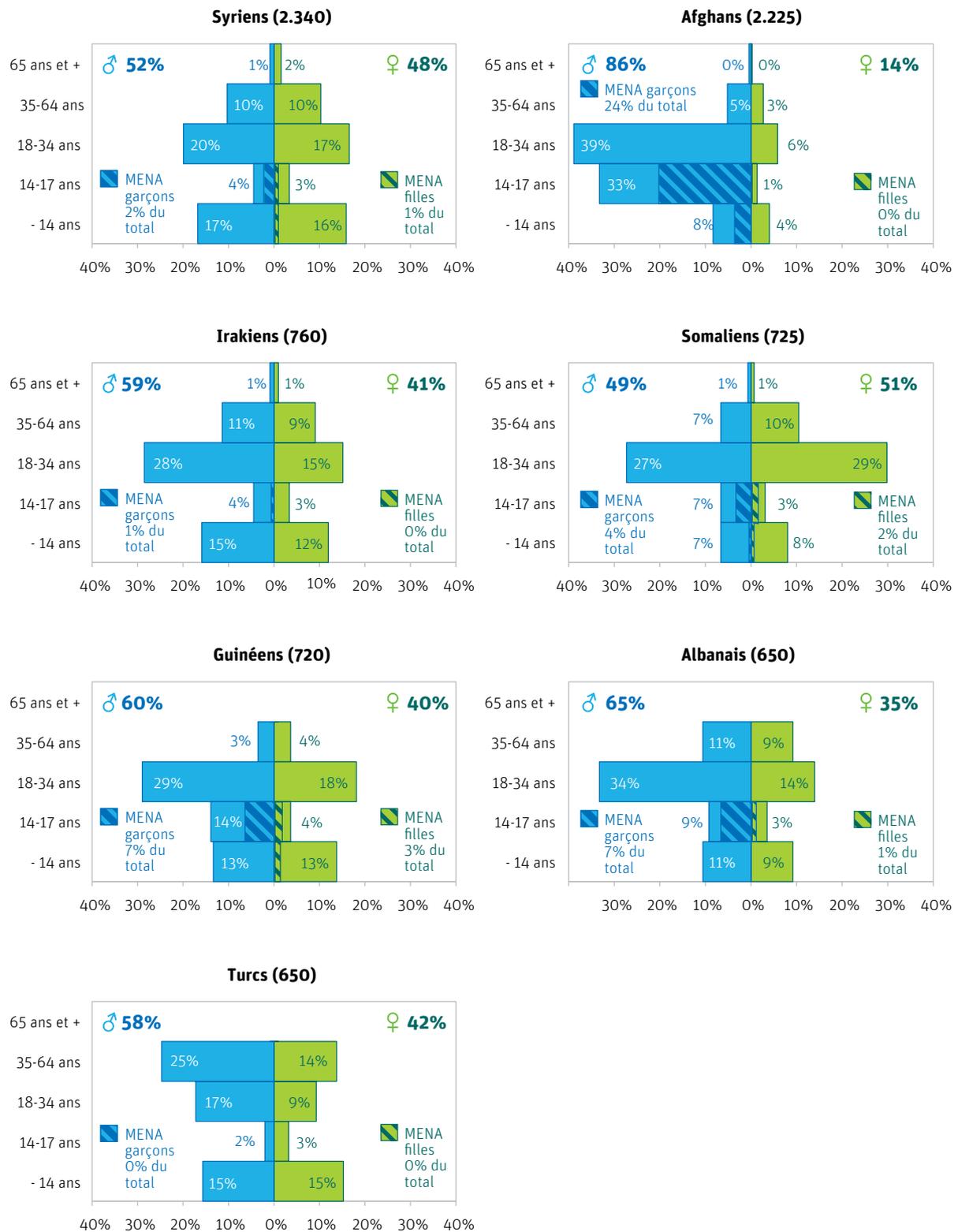
- 63% sont des hommes, 37% sont des femmes ;
- plus d'un tiers sont des mineurs (35%), moins de la moitié sont des jeunes âgés de 18 à 34 ans (45%) et un sur cinq a plus de 34 ans (20%) ;
- parmi les mineurs (environ 5.000 jeunes de moins de 18 ans), 20% sont des mineurs non accompagnés (1.035 MENA). Ils représentent 7% de l'ensemble des demandeurs d'asile, et sont très majoritairement des garçons.

Figure 32. Répartition des demandeurs d'asile selon leur âge et leur sexe pour l'ensemble des demandeurs d'asile ressortissant de pays tiers, dont la demande d'asile a été enregistrée en Belgique en 2016 (Source : CGRA – Eurostat, calculs Myria)



Les données disponibles ne permettent pas de savoir si les demandeurs d'asile arrivent en couple, en famille (avec des enfants) ou voyagent seuls. Cela dit, le découpage selon les âges et le sexe des demandeurs d'asile ainsi que les statistiques sur les MENA permettent de mettre en évidence des différences en matière de compositions des flux d'asile, notamment entre nationalités.

Figure 33. Répartition des demandeurs d'asile selon leur âge et leur sexe pour quelques nationalités, 2016 (Source : CGRA – Eurostat, calculs Myria)



Les caractéristiques démographiques des demandeurs d'asile **syriens et irakiens** sont relativement semblables. Les proportions d'enfants de moins de 14 ans et des jeunes adultes de moins de 35 ans sont élevées, alors que la proportion de MENA est relativement faible. Ces éléments laissent penser qu'une portion importante de ces demandeurs d'asile forment des familles, sans exclure la présence de personnes isolées.

Les **Afghans** sont quant à eux caractérisés par une forte proportion de jeunes hommes de moins de 35 ans et de jeune de garçons âgés entre 14 et 17 ans. La proportion de MENA est par ailleurs très importante : un demandeur d'asile afghan sur quatre se déclare mineur non accompagné. Enfin, assez peu de jeunes enfants accompagnant leurs parents sont enregistrés.

Parmi les demandeurs d'asile **guinéens et albanais**, on observe une proportion non négligeable de MENA (mais nettement inférieure à celle des Afghans). Un peu moins de la moitié des demandeurs d'asile de ces deux nationalités sont des jeunes adultes entre 18 et 34 ans, avec une proportion d'hommes environ deux fois plus élevée que pour les femmes.

Les demandeurs d'asile de nationalité **somalienne** se distinguent des autres nationalités par une forte présence féminine : presque 30% d'entre eux sont des jeunes femmes âgées de 18 à 34 ans. La présence de jeunes enfants (moins de 14 ans) est quant à elle assez faible comparativement à la moyenne.

Enfin, en ce qui concerne les demandeurs d'asile **turcs**, ils sont en moyenne nettement plus âgés que pour les autres nationalités. La tranche d'âge la plus importante est celle des 35-64 ans. Un autre trait caractéristique des demandeurs d'asile turcs est l'absence de MENA. Ces caractéristiques démographiques, combinées au contexte dans lequel les demandes d'asile des Turcs interviennent laissent entrevoir des profils assez différents par rapport aux principales autres nationalités.

1.2.3. | La mise en œuvre du Règlement Dublin III en quelques chiffres

Encadré 17.

Dublin III

La Convention de Dublin a été établie en 1990 et a été suivie par un règlement européen en février 2003 (dit « Dublin II ») et ensuite par un nouveau règlement (dit « Dublin III » applicable depuis le 1^{er} janvier 2014¹¹²). Cette législation européenne vise à établir un seul État membre comme responsable de l'examen d'une demande d'asile pour éviter les demandes dans plusieurs États (« asylum shopping ») et empêcher que des États se renvoient mutuellement la responsabilité du traitement de certains dossiers d'asile (« réfugiés en orbite »). Le règlement Dublin établit les critères et mécanismes qui servent à déterminer l'État membre responsable de la demande d'asile introduite dans l'un des États membres par un individu ressortissant d'un pays tiers. Toute personne qui introduit une demande d'asile dans un des 32 pays participant au règlement de Dublin (28 membres de l'UE, Norvège, Islande, Suisse et Liechtenstein) doit donner ses empreintes digitales et répondre à des questions sur son parcours. Ces éléments peuvent amener les autorités à considérer qu'un autre État est responsable de l'examen de la demande d'asile. Dans ce cas, elles introduisent une requête auprès de cet État qui doit y répondre en principe dans un délai de deux mois maximum. L'État qui est requis de prendre en charge le demandeur d'asile ne peut refuser que s'il démontre qu'il n'est pas responsable en vertu du règlement Dublin. L'absence de réponse dans le délai prévu est considérée comme un accord tacite. Après acceptation de l'État requis, l'État où le demandeur d'asile se trouve peut lui notifier un ordre de quitter le territoire vers l'État responsable de sa demande d'asile. Ces ordres de quitter le territoire n'aboutissent pas toujours à des transferts effectifs (disparition, impossibilité de déplacement pour raisons de santé...).

112 Règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil du 18/02/2003 ; Règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du conseil du 26 juin 2013 (ci-après « règlement Dublin »). Actuellement les négociations concernant Dublin IV sont en cours (voir plus loin dans ce chapitre).

Dans le cadre du règlement Dublin, chaque État est tenu d'informer Eurostat de trois types de statistiques. Les données les plus récentes sont disponibles pour l'année 2015 :

- le nombre de demandes de (re)prise en charge d'un demandeur d'asile émises et reçues pour chaque État membre ;
- le nombre et la nature des décisions ;
- le nombre de transferts effectifs.

Encadré 18.

Prise ou reprise en charge de demandeurs d'asile : définitions

Le mécanisme de prise en charge s'applique aux demandeurs d'asile pour lesquels un État membre de l'Union Européenne est responsable **sans y avoir déposé de demande d'asile** et qui rejoignent un autre État.

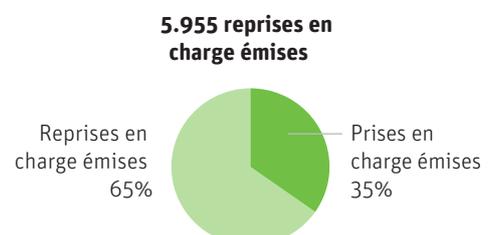
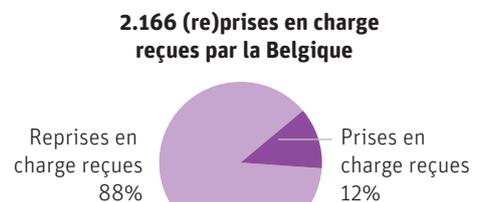
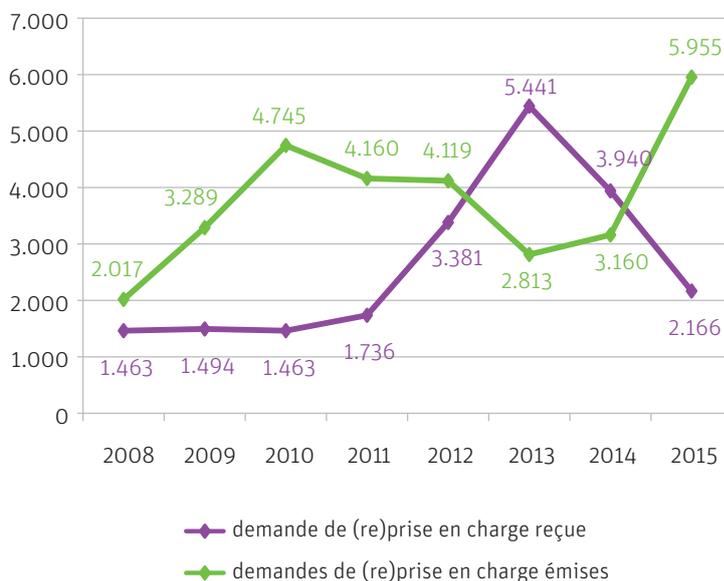
Le mécanisme de reprise en charge concerne les demandeurs d'asile **ayant déposé une première demande dans un État membre** puis une nouvelle demande dans un autre État. La première demande d'asile peut être en cours de traitement, les personnes peuvent déjà en avoir été déboutées, s'en être désistées ou l'avoir abandonnée.

En 2015, la Belgique a émis plus de (re)prises en charge Dublin vers les autres États membres qu'elle n'en n'a reçu

En 2015, **la Belgique a émis 5.955 demandes de prise ou reprises en charge de demandeurs d'asile à d'autres États européens**. Un tiers environ concernait des demandeurs d'asile n'ayant jamais introduit de demande d'asile dans un autre pays (2.068 demandes de prises en charge émises), alors que les deux autres tiers rassemblaient des personnes ayant déjà effectué une demande d'asile dans un autre État européen (3.887 demandes de reprise en charge émises). Les principaux États auxquels la Belgique s'est adressée sont la Hongrie, l'Allemagne, l'Espagne, l'Italie et la France.

La même année, **la Belgique a reçu 2.166 demandes de prise ou reprises en charge de demandeurs d'asile de la part d'un autre État européen**. La très grande majorité (88%) de ces demandes concernaient des demandeurs d'asile ayant déjà fait une demande d'asile en Belgique et dont la présence sans permission sur le territoire d'un autre État européen a été constatée (1.901 demandes de reprises en charge). Une minorité (12%) de demandes reçues par la Belgique concernait des demandeurs d'asile n'ayant jamais demandé asile ailleurs (265 demande de prises en charge). Les principaux pays ayant émis ces demandes à la Belgique sont l'Allemagne et la France.

Figure 34. Évolution du nombre de (re)prises en charge Dublin émises et reçues par la Belgique, 2008-2015 (Source : OE-Eurostat)



L'évolution dans le nombre de demandes de (re)prises en charges de demandeurs d'asile émises et reçues par la Belgique a fluctué ces dernières années. En 2013, on comptait en effet deux fois plus de demandes reçues que de demandes émises.

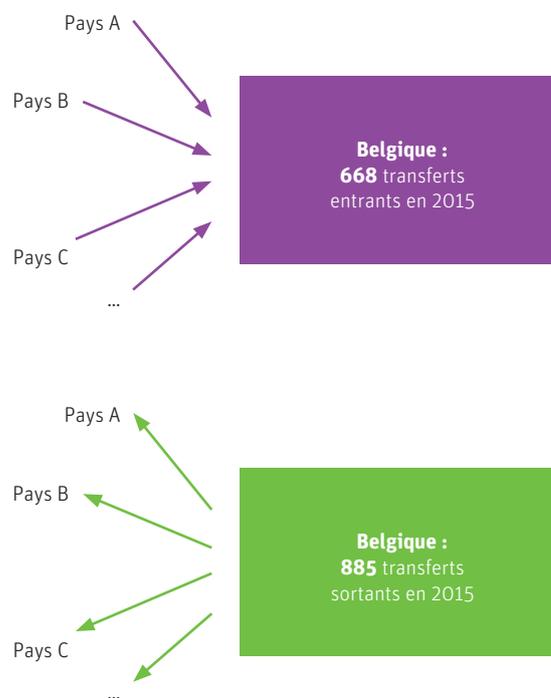
Certains États européens se caractérisent par le fait qu'ils reçoivent plus de demandes qu'ils n'en émettent vers d'autres États. C'est notamment le cas de l'Italie, de la Hongrie, de la Pologne ou de la Bulgarie. Il s'agit globalement de pays se trouvant sur des routes migratoires (route de la méditerranée ou route des Balkans). À l'inverse, des pays comme l'Allemagne, la Suède, la France ou la Suisse émettent davantage de demandes vers d'autres États qu'ils n'en reçoivent.

Une grande majorité des demandes de prises et reprises en charge sont acceptées par la Belgique ainsi que par les autres États européens

Les **demandes de prise ou de reprise en charge de demandeurs d'asile émises par la Belgique à d'autres États** ont dans l'ensemble été acceptées. En 2015, 76% des décisions étaient favorables, et cette proportion est assez similaire quel que soit l'État ayant reçu la demande de la part de la Belgique.

En ce qui concerne les **demandes reçues par la Belgique de la part d'un autre État**, la proportion d'acceptation est de l'ordre de **67%** en moyenne. La Belgique a cependant accepté ces (re)prises en charge dans des proportions différentes selon l'État demandeur. Les demandes en provenance de l'Allemagne ou des Pays-Bas sont par exemple le plus souvent acceptées (respectivement 72 et 88% de décisions positives) ; alors que dans le cas de demandes émanant du Royaume-Uni ou de la Suède, environ la moitié seulement des demandes ont été acceptées (respectivement 55 et 46% de décisions positives).

Comment mesurer l'effectivité de ces transferts Dublin sortants et entrants ?



Transferts Dublin sortants : en 2015, la Belgique déclare avoir pris les mesures appropriées pour transférer **885 demandeurs d'asile** vers un autre État européens, suite à l'acceptation par ceux-ci de ces transferts Dublin. Par « mesures appropriées », Eurostat entend toutes les actions conduisant au départ de la personne transférée (par exemple la réservation d'un ticket d'avion ou de train, etc.). Parmi ces 885 transferts sortants, 828 (soit plus de 9 sur 10) sont des retours forcés Dublin. Les autres transferts étant des retours volontaires assistés organisés par l'OE dans le cadre des transferts Dublin¹¹³.

Transferts Dublin entrants : en 2015, la Belgique a constaté sur son territoire l'arrivée de **668 demandeurs d'asile** en provenance d'un autre État et pour lesquels elle avait accepté le transfert Dublin.

113 Notons que les retours « autonomes » Dublin ne sont pas encore comptabilisés dans les statistiques de l'OE à l'heure actuelle.

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

Encadré 19.

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 à durée limitée qui ne devient illimité que 5 ans après l'introduction de la demande d'asile. Au sens de la Convention de Genève (1951), un réfugié 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.

Les statistiques en matière de reconnaissance d'un statut de protection internationale en Belgique ont quelque peu évolué ces dernières années. Deux principaux changements, de natures différentes, sont intervenus.

- 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** sont désormais disponibles. Les statistiques du CGRA jusqu'en 2013 n'intégraient donc pas ces chiffres, mais sont par contre disponibles depuis 2014. Figure 35 présente l'ensemble de ces décisions pour l'année 2016¹¹⁴.
- Depuis 2015, le CGRA fournit les statistiques sur base des **personnes**, de façon à faire correspondre les statistiques nationales aux normes européennes en matière de statistiques d'asile. Cette approche est d'ailleurs privilégiée dans les publications de Myria. Auparavant cependant, les chiffres étaient uniquement disponibles en termes de **dossiers**. Afin de présenter l'évolution du taux de reconnaissance sur une plus longue période, l'approche en terme de dossier sera tout de même également présentée ici (Figure 36).

Un nombre total de décisions en nette augmentation

En 2016, le CGRA a pris un **total de 22.205 décisions**, correspondant à **27.977 personnes**. Cela correspond à une augmentation de 24% par rapport au nombre de décisions prises en 2015 (16.937 dossiers). Jamais auparavant le CGRA n'avait pris autant de décisions sur une année. Les décisions en matière de demandes d'asile multiples (prise en considération ou refus de prise en considération) représentent environ 15% de l'ensemble des décisions prises par le CGRA.

L'augmentation substantielle du nombre de décisions prises en 2016 a permis au CGRA de réduire sa **charge de travail totale** (définie comme le nombre de dossiers pour lesquels le CGRA n'a pas encore pris de décision). Compte tenu de l'afflux important de demandeurs d'asile au cours de l'année 2015, cette charge de travail s'était élevée à 18.375 dossiers en avril 2016. Depuis lors, la charge de travail diminue, pour atteindre **14.815 dossiers** fin 2016.

114 Dans son bilan 2016, le CGRA a décidé de tenir compte des refus de prise en considération des demandes multiples, mais pas des prises en considération (car il s'agit de décisions non définitives). Pour notre propre publication, nous ne tenons pas compte de ces deux catégories dans la Figure 36, étant donné qu'elle retrace une évolution depuis 2008 et que nous souhaitons présenter des chiffres comparables dans le temps. Le Tableau 14 ainsi que la Figure 37 collent par contre à la nouvelle méthodologie du CGRA.

Figure 35. Répartition des décisions prises par le CGRA en première instance, en termes de dossiers et de personnes, y compris en ce qui concerne les demandes multiples, 2016

(Source : CGRA)

En termes de personnes (27.977)



En termes de dossiers (22.205)



- Reconnaissance du statut de réfugié
- Octroi de la protection subsidiaire
- Refus
- Exclusions, refus de prise en considération, etc.
- Refus de prise en considération d'une demande d'asile (multiple)
- Prise en considération d'une demande d'asile multiple (décision finale non connue)

Le CGRA a pour objectif de résorber cet arriéré d'ici la fin de l'année 2017. Cet objectif semble primordial pour garantir aux demandeurs d'asile un temps d'attente limité quant à leur demande de protection.

Une protection internationale accordée dans plus de 60% des cas en 2016

En 2016, 19.024 décisions au fond¹¹⁵ ont été prises en première instance par le CGRA, soit près de 6.000 décisions de plus qu'en 2015 (chiffres sur base des dossiers). La proportion de décisions positives a atteint en 2016 un niveau sans précédent : le CGRA a estimé dans 64% des décisions au fond que le demandeur d'asile avait effectivement besoin d'une protection, contre 61% en 2015, 47% en 2014, et 30% en 2013. Au total, il s'agit de 12.089 décisions qui concernent 15.563 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 13% des décisions octroient la protection

subsidiaire. 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.

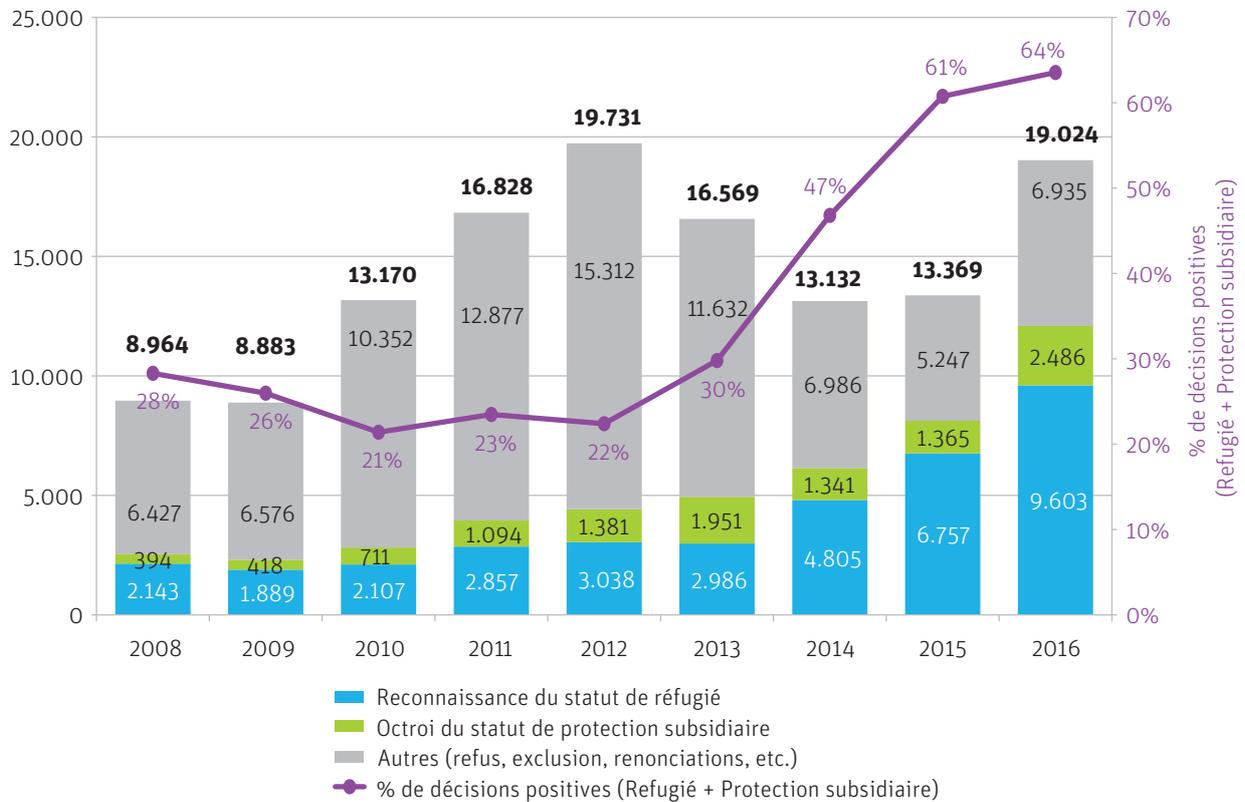
Ces chiffres reflètent les besoins de protection grandissants pour les demandeurs d'asile présents en Belgique. Ces statistiques présentent cependant d'importantes limites. Ici, le pourcentage de décisions positives d'une année donnée est simplement obtenu en rapportant le nombre de décisions positives 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)¹¹⁶.

La proportion de décisions positives a atteint en 2016 un niveau sans précédent : le CGRA a estimé dans 64% des décisions au fond que le demandeur d'asile avait effectivement besoin d'une protection.

¹¹⁵ 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. Lorsque le CGRA calcule le taux de reconnaissance en tenant compte de toutes les décisions finales, le taux de protection est de 57,7%, répartis en 45,8% de reconnaissances du statut de réfugié et 11,9% d'octrois de la protection subsidiaire (CGRA, Bilan statistique annuel 2016, www.cgra.be/fr/chiffres).

¹¹⁶ Des indicateurs longitudinaux, tenant compte de la cohorte de demandeurs d'asile seraient plus intéressants, mais ne peuvent être calculés sur base des données disponibles, car ils nécessitent des données individuelles et longitudinales.

Figure 36. 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, 2008-2016 (Source : CGRA, calculs Myria)



Une protection qui varie selon l'origine des demandeurs d'asile

En 2016, le statut de réfugié ainsi que la protection subsidiaire ont été accordés en premier lieu à des Syriens. Dans l'ensemble, les décisions positives menant à statut de protection concernent 46% de Syriens. Viennent ensuite les Irakiens (21%), les Afghans (10%) et les Somaliens (6%).

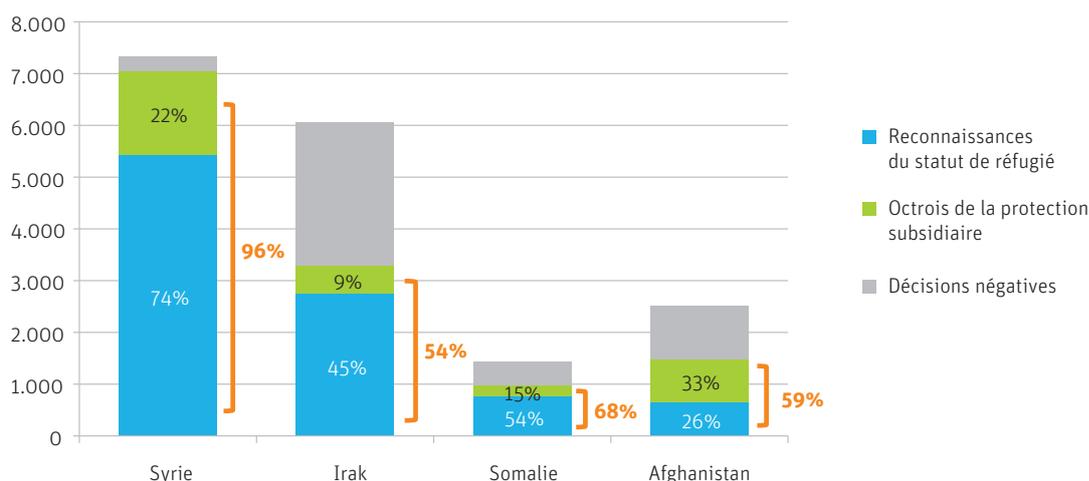
Tableau 14. Top 10 des pays d'origine selon le nombre de personnes qui ont reçu une décision de reconnaissance du statut de réfugié en 2016¹¹⁷, en termes de personnes (Source : CGRA)

	Reconnaisances du statut de réfugié	Octrois de la protection subsidiaire	Décisions négatives	Décisions définitives
Syrie	5.436	1.615	286	7.337
Irak	2.742	556	2.774	6.072
Somalie	769	209	455	1.433
Afghanistan	656	830	1.036	2.522
Indéterminé	484	4	115	603
Guinée	286	0	450	736
Erythrée	277	0	57	334
Russie	196	6	456	658
Burundi	159	0	49	208
Chine	121	0	225	346
Autres pays	1.071	61	4.650	5.782
Total 2016	12.197	3.281	10.553	26.031

Les proportions de décisions positives varient fortement selon l'origine des demandeurs d'asile (Figure 37). Le taux de reconnaissance est très élevé pour les Syriens (96%), et rares sont les personnes auxquelles une protection est refusée. Dans un peu plus de la moitié des cas, une

protection est accordée aux Irakiens (54%), ainsi qu'aux Afghans (59%). En termes absolus, les Somaliens obtenant un statut de protection sont moins nombreux, mais leur taux de reconnaissance est légèrement plus élevé (68%).

Figure 37. Décisions positives (statut de réfugié et protection subsidiaire) et décisions négatives pour les Syriens, Irakiens, Afghans et Somaliens 2016, en termes de personnes (Source : CGRA)



117 Les statistiques présentées dans le Tableau 14 et la Figure 37 reprennent la méthodologie désormais employée par le CGRA. Elles diffèrent dès lors légèrement de celles présentées dans la Figure 36. Les décisions de refus de prise en considération d'une demande d'asile multiple sont comprises dans le total des décisions définitives que le CGRA prend chaque mois. Les décisions de prise en considération d'une demande d'asile multiple constituent au contraire une sorte de décisions intermédiaires et ne sont pas reprises dans les décisions définitives. Les décisions de retrait ou d'abrogation de statut ne sont pas non plus comptabilisées dans les décisions définitives.

1.2.5. | Accueil des demandeurs d'asile : fermeture de places dans le réseau Fedasil

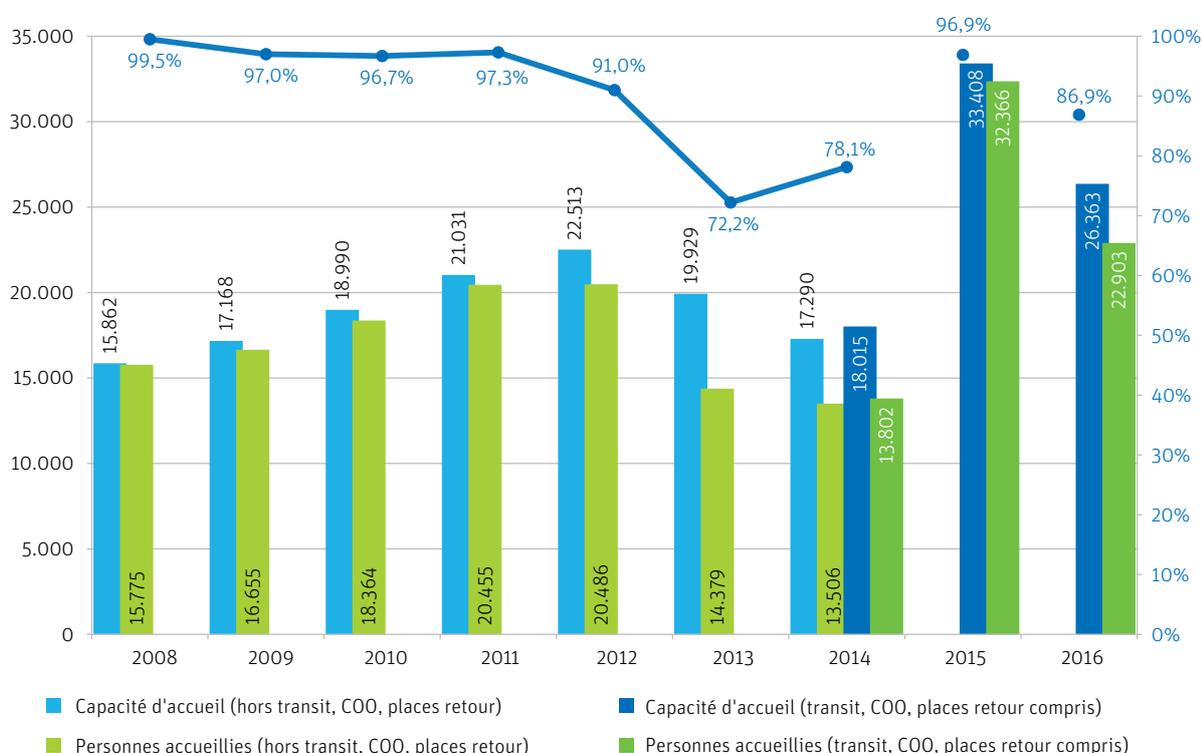
L'Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile (Fedasil) gère le réseau d'accueil belge et l'organise en collaboration avec des partenaires comme la Croix-Rouge, les Centres publics d'action sociale (CPAS), des ONG et d'autres organisations partenaires. La loi du 12 janvier 2007 relative à l'accueil 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'asile¹¹⁸.

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 38). 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 places¹²⁰. 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.

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).

Figure 38. Évolution de la capacité et de l'occupation du réseau d'accueil ordinaire, 2005-2016¹¹⁹ (Source : Fedasil).



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

119 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. Entre 2014 et 2016, nous disposons des chiffres tenant compte de ces places d'accueil.

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

En 2013, plusieurs centres d'accueil ont ainsi fermé leurs portes, ainsi que plusieurs structures d'accueil individuelles¹²¹.

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-effectifs suite à un moratoire sur le recrutement¹²². 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. Au 31 décembre 2015 : 33.408 places étaient disponibles, dont 32.366 étaient occupées, soit un taux d'occupation de 97%.

En juin 2016, le gouvernement fédéral décide de réduire la capacité d'accueil pour demandeurs d'asile en raison de la baisse des arrivées en Belgique. Plus de 10.000 places sont alors fermées. En 2017, environ 3.000 autres places seront encore fermées. Il s'agira notamment des centres temporaires de Dendermonde et Lubbeek (Fedasil) et de la plupart des logements individuels gérés par les ONG Ciré et Vluchtelingenwerk Vlaanderen¹²³. À l'heure actuelle, tous les centres gérés par un opérateur du secteur privé sont désormais fermés. Afin d'anticiper un éventuel afflux important de demandeurs d'asile, le Secrétaire à l'asile et la migration a cependant annoncé qu'une réserve tampon de 7.500 places était prévue.

2. ÉVOLUTIONS RÉCENTES

2.1. | Au niveau européen

La Commission européenne a déposé, en mai et juillet 2016, 7 **propositions législatives**¹²⁴ qui devraient inaugurer une nouvelle phase dans le Régime d'asile européen commun (RAEC), et sont aujourd'hui en cours de négociation :

- une révision du **règlement de Dublin (voir ci-dessous)** ;
- une révision du **règlement Eurodac, avec un élargissement du champ d'application, y compris les données biométriques des personnes en séjour irrégulier, notamment dans la perspective d'un retour** ;
- la transformation du Bureau européen d'appui en matière d'asile (BEAA) en une **agence au mandat et aux missions élargis** ;
- une révision de la **directive « accueil »** ;
- une transformation des directives « procédures » et « qualification » en règlements ;
- Un nouveau règlement sur un cadre de l'UE en matière de réinstallation.

Ces différentes propositions visent à rendre la politique d'asile des États membres plus « communautaire », avec une meilleure harmonisation des procédures (différentes directives deviendraient des règlements), de l'accueil, des droits et des statuts de protection. Elles prévoient des délais plus courts (pour l'introduction de et la réponse à la demande d'asile, pour les transferts Dublin) et davantage d'obligations et de responsabilités pour les demandeurs d'asile. Voir plus loin dans l'analyse

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

122 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.

123 Vluchtelingenwerk Vlaanderen ne gèrera plus de places d'accueil alors que le CIRE en prendra encore en charge mais dans une moindre mesure qu'auparavant.

124 Pour les propositions législatives, voir Commissions européenne, *European Agenda on Migration. Legislative documents*, en dates du 4 mai 2016 et du 16 juillet 2016. Disponible sur : https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package_en.

2.2. | Jurisprudence européenne

Selon la Cour européenne des droits de l'homme :

- les autorités informées de faits propres à exposer un demandeur d'asile à un **risque de mauvais traitements en cas de retour** dans son pays d'origine (par exemple en lien avec ses convictions politiques, son orientation sexuelle ou sa religion), ont l'**obligation d'évaluer ce risque d'office**, même si le demandeur d'asile lui-même n'insiste pas sur cet élément dans sa demande (en l'espèce, la conversion au christianisme par un Iranien en Suède)¹²⁵;
- lorsqu'un demandeur d'asile établit de manière crédible avoir subi **dans le passé des mauvais traitements dans son pays d'origine**, il s'agit d'un « indice solide d'un risque réel futur » de subir de tels traitements en cas de retour et **c'est aux autorités de dissiper les doutes éventuels** au sujet de ce risque. En l'espèce, le fait d'avoir subi plusieurs tentatives de meurtre d'Al-Qaïda (dont l'une a provoqué la mort de sa fille), de faire partie d'un groupe particulièrement visé en raison de ses liens avec les forces armées américaines, couplée à la capacité amoindrie des autorités irakiennes à protéger ses citoyens depuis 2010, permettent de conclure à un risque réel de mauvais traitements du demandeur en cas de retour vers l'Irak, sans possibilité de fuite interne¹²⁶.
- un État qui ne fournit pas de décision définitive après douze ans de procédure d'asile viole son **obligation de traiter les demandes d'asile dans un délai bref** pour raccourcir autant que possible la situation de précarité et d'incertitude des demandeurs d'asile¹²⁷ ainsi que le droit à la vie privée des demandeurs.
- Dans une affaire concernant un demandeur d'asile en Belgique, la CJUE a décidé le 31 janvier 2017 que les instances d'asile peuvent **exclure une personne du statut de réfugié en raison « d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations unies »**, si cette personne a participé aux **activités d'un groupe terroriste** (en l'espèce en fournissant de faux papiers et de l'aide à des volontaires partis combattre en Irak) même si cette même personne n'a ni commis ni tenté ou menacé de commettre un acte de terrorisme déterminé¹²⁸.

125 Cour eur. D.H. [GC], *FG. c. Suède*, 23 mars 2016, n° 43611/11, §127.

126 Cour eur. D.H. [GC], *J.K. et autres c. Suède*, 23 août 2016, n° 59166/12, §§102, 120-123.

127 Cour eur. D.H., *B.A.C. c. Grèce*, 13 octobre 2016, n° 11981/15.

128 CJUE [GC], *CGRA c. Mostafa Lounani*, C-573/14, 31 janvier 2017. Sur les possibilités d'exclusion et de retrait de la protection en droit belge, voir Myria, *La migration en chiffres et en droits 2016*, pp. 117-119.

Garanties concernant les demandeurs d'asile en procédure Dublin

La CJUE a décidé qu'un demandeur d'asile ayant reçu une décision de transfert vers un autre pays de l'UE peut contester ce transfert en invoquant une **application erronée des critères de responsabilité du règlement Dublin III, même en l'absence de risque de mauvais traitements dans ce pays**¹²⁹.

Selon la CJUE, le « **risque de fuite** » permettant aux États de priver de liberté un demandeur d'asile pour garantir son transfert Dublin, doit être fondé sur des critères objectifs définis clairement et précisément dans une disposition contraignante de portée générale dans le droit national des États. À défaut d'une telle définition, **la détention est illégale et les personnes concernées doivent être libérées**¹³⁰. En Belgique, ces « critères objectifs » ne figurent dans aucune disposition contraignante de portée générale¹³¹.

Un **recours au CCE** contre un « transfert Dublin » ne devient pas sans objet après le transfert vers le pays européen considéré par l'OE comme responsable de la demande d'asile sur base du règlement Dublin III. Le Conseil d'Etat rappelle qu'en cas d'annulation, l'Etat belge pourrait éventuellement se déclarer responsable et avoir l'obligation de financer le retour du demandeur vers la Belgique¹³².

Le CCE a considéré que l'envoi d'un **fax à la cellule Dublin de l'OE mentionnant la nouvelle adresse des demandeurs d'asile** interdisait à l'OE de les considérer comme fugitifs (11 jours après l'envoi de ce fax). Dans cette situation, **l'OE ne pouvait pas prolonger le délai de transfert de 6 à 18 mois** vers l'Etat responsable de leur demande d'asile selon le règlement Dublin III et après lequel la Belgique devient responsable¹³³.

129 CJUE, *Mehrdad Ghezalbash contre Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, C-63/15, 7 juin 2016; CJUE, *George Karim c. Migrationsverket*, C-155/15, 7 juin 2016.

130 CJUE, *Mehrdad Ghezalbash contre Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, C-63/15, 7 juin 2016; CJUE, *George Karim c. Migrationsverket*, C-155/15, 7 juin 2016.

131 L'art. 1, 11° de la loi sur les étrangers définit le risque de fuite comme suit : « le fait qu'un ressortissant d'un pays tiers faisant l'objet d'une procédure d'éloignement présente un risque actuel et réel de se soustraire aux autorités. Pour ce faire, le ministre ou son délégué se base sur des éléments objectifs et sérieux » mais ces « éléments » ne sont pas définis dans un texte contraignant. Les exemples donnés dans les travaux préparatoires (*Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord., 2011-2012, n° 1825/001, p. 16) ne remplissent pas la condition exigée par la CJUE.

132 CE, 7 juin 2016, n° 234.968, qui se base sur les articles 29§3 et 30 du règlement Dublin III.

133 CCE, 10 août 2016, n° 173.053.

2.3. | Procédure d'asile en Belgique

- Bien que le degré de violence à Bagdad ne permette pas en 2016 de parler de violence aveugle, le CCE a octroyé la **protection subsidiaire à deux Irakiens risquant un traitement inhumain et dégradant en Irak en raison de leur état de santé : schizophrénie pour l'un**¹³⁴ et situation de grande dépendance (pour se laver, s'habiller, se déplacer) vis-à-vis de sa famille qui avait reçu la protection subsidiaire en Belgique en 2011 pour l'autre¹³⁵. En 2014 déjà, le Conseil d'Etat décidait que le CGRA et le CCE avaient l'**obligation d'examiner l'argument concernant l'état de santé du demandeur d'asile en lien avec la protection subsidiaire**¹³⁶.
- Le CCE a confirmé que, lorsque des demandeurs d'asile bénéficient de la protection subsidiaire ou d'un statut de tolérance mais **pas du statut de réfugié reconnu, dans un autre pays de l'UE, le CGRA doit examiner leur crainte de persécution vis-à-vis de leur pays d'origine**¹³⁷. Et ce sans faire appel au concept de « premier pays d'asile », qui n'est pas applicable, par exemple à des Tchétchènes dont le séjour est toléré en Pologne.
- Le CGRA doit régulièrement convoquer l'avocat avant l'audition d'un demandeur d'asile et **ne peut pas tenir compte des propos du demandeur d'asile tenus lors d'une audition à laquelle son avocat n'a pas été régulièrement convoqué**, même si ceci résulte d'une erreur administrative¹³⁸.
- Depuis juin 2016, le CGRA procède à des **interviews** par un système de vidéoconférence des demandeurs d'asile dans les **centres fermés** de Merksplas et Vottem. Les enregistrements ne sont toutefois pas conservés ou accessibles aux intéressés : seul le compte-rendu écrit figure au dossier¹³⁹.
- **Le CGRA a décidé de ne plus accorder d'autorisation temporaire de retour au pays d'origine aux réfugiés reconnus qui en font la demande pour des circonstances exceptionnelles.** Le dossier des personnes qui retournent dans leur pays pourra être

réexaminé et faire l'objet d'un retrait de statut, en fonction des circonstances¹⁴⁰.

- **L'Albanie a été maintenue dans la nouvelle liste des pays d'origine sûrs adoptée peu après un arrêt du Conseil d'Etat de juin 2016**¹⁴¹ qui annulait sa présence de la précédente liste. Le gouvernement le justifie notamment par la baisse du taux de reconnaissance pour ce pays (8,3 % en 2015 contre 13 % en 2014)¹⁴². Par ailleurs, **la Géorgie a été ajoutée à cette nouvelle liste. Pour 2017, le secrétaire d'Etat à l'asile et à la Migration envisage d'y ajouter le Maroc, la Tunisie, l'Algérie**, la Moldavie, le Sénégal et le Bénin¹⁴³.
- Les **réfugiés reconnus** à partir du 8 juillet 2016, reçoivent un **séjour à durée limitée** qui ne devient illimité que 5 ans après l'introduction de la demande d'asile¹⁴⁴.
- En dépit de la baisse du nombre de demandeurs d'asile en 2016, **les autorités ont décidé de maintenir un système de pré-enregistrement des demandes d'asile** : les personnes sont identifiées, notamment par la prise de leurs empreintes digitales (qui ne sont pas, à ce stade, enregistrées dans Eurodac mais dans une base de données interne), passent un examen médical et un screening de sécurité (l'OE peut désormais interroger directement la BNG, Banque de données nationale générale de la police fédérale¹⁴⁵). Elles sont ensuite dirigées vers le pré-accueil, désormais organisé par le Samu social sous le contrôle de Fedasil¹⁴⁶. Les personnes les plus vulnérables peuvent toutefois être enregistrées en principe le jour de leur arrivée¹⁴⁷.

Accueil

- Depuis le 15 août 2016, les demandeurs d'asile résidant dans des structures d'accueil peuvent subir deux **nouvelles sanctions** : la suppression ou la diminution temporaire de « l'argent de poche » (7,40 euros par semaine et par adulte) pour maximum quatre

134 CCE, 19 mai 2016, n° 167 848.

135 CCE, 29 juin 2016, n° 170 821.

136 CE, 27 mai 2014, n° 227.573. En 2008, la Cour constitutionnelle avait déjà indiqué que : « Si la procédure sur la base de l'article 9ter ne le permet pas, le demandeur devrait (...) pouvoir invoquer la procédure de protection subsidiaire afin de faire examiner cette situation, pour que l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme soit respecté » (arrêt n° 95/2008, B. 13).

137 CCE 29 avril 2016, n° 167019, 167 020, 167 026, 167 028 (3 juges).

138 CCE, 12 janvier 2016, n° 159 724.

139 Myria, compte-rendu de la réunion de contact asile, 21 septembre 2016, §25.

140 Myria, compte-rendu de la réunion de contact asile, 21 septembre 2016, §22. Voir aussi réunion du 21 décembre 2016, §9 ; réunion du 15 février 2017, §20., www.myria.be/fr/reunions-de-contact-protection-internationale.

141 CE, 23 juin 2016, n° 235.211.

142 AR du 3 août 2016 (MB, 29 août 2016).

143 Commission Intérieur de la Chambre, CRIV 54 COM 594, 15 février 2017, p. 4.

144 Loi du 1^{er} juin 2016 modifiant la loi sur les étrangers (MB, 28 juin 2016).

145 AR du 28 avril 2016 relatif à l'interrogation directe de la Banque de données Nationale Générale visée à l'article 44/7 de la loi sur la fonction de police par les membres du personnel désignés de l'Office des étrangers.

146 Réponse du secrétaire d'Etat à l'Asile et à la Migration, Commission de l'Intérieur de la Chambre, 1^{er} juin 2016, CRIV 42, COM 435, p. 15.

147 Myria, compte-rendu de la réunion de contact asile, 17 mai 2016, §6-12. Sur la procédure d'enregistrement d'une demande d'asile et l'identification des personnes vulnérables, voir Myria, *La migration en chiffres et en droits 2016*, pp. 106-115.

semaines, et **l'exclusion définitive de l'accueil** (sauf l'accompagnement médical qui reste garanti). Une personne exclue de l'accueil qui « établit qu'un niveau de vie digne ne peut lui être assuré » peut introduire une demande auprès de Fedasil qui doit réagir dans les cinq jours « afin de remédier à cette situation »¹⁴⁸.

- Les demandeurs d'asile qui souhaitent, en cours de procédure, **quitter un centre d'accueil collectif pour un logement individuel ne peuvent introduire une demande qu'après six mois, au lieu de quatre mois auparavant**¹⁴⁹. Les demandeurs d'asile originaires de pays qui connaissent un haut taux de protection (Syrie, Libye et Burundi) peuvent néanmoins être transférés vers une initiative locale d'accueil (ILA) après quatre mois¹⁵⁰.
- Depuis le 29 août 2016, Fedasil assure une **période de transition de l'aide matérielle vers l'aide sociale** pour les résidents de centre d'accueil collectifs ayant obtenu un séjour de plus de trois mois. La transition permet de séjourner pendant deux mois (six mois pour les personnes arrivées par la réinstallation) dans un **logement individuel géré par un CPAS ou une ONG** (pour les profils vulnérables). Les résidents qui ont une solution d'hébergement (famille, amis...) peuvent obtenir des **chèques repas** pendant un mois (280 euros par adulte ; 120 euros par enfant) à condition de quitter le centre d'accueil dans les 10 jours¹⁵¹.
- Selon un jugement du tribunal du travail d'Anvers, **Fedasil a l'obligation d'assurer la continuité de l'accueil** à une femme seule avec quatre enfants et de l'assister dans des démarches qui lui permettraient d'obtenir une aide du CPAS ou un hébergement en qualité de famille avec enfants en séjour irrégulier¹⁵².

Apatridie

Selon la Cour de cassation, **les cours et tribunaux sont compétents pour condamner l'État belge à délivrer un titre de séjour à un apatride** qui a involontairement perdu sa nationalité et qui démontre qu'il ne peut obtenir un titre de séjour légal et durable dans un autre état avec lequel il aurait des liens¹⁵³.

3. ANALYSE : APPROCHE EUROPÉENNE DE LA CRISE DES MIGRANTS ET DES RÉFUGIÉS & ATTITUDE DE LA BELGIQUE

En juin 2016, Myria publiait son premier Myriadoc intitulé « L'Europe en crise (de l'asile) ». Il exposait des chiffres et portait un regard critique sur les mesures de relocalisation mises en place, le règlement Dublin, l'approche des *hotspots* et l'accord entre l'UE et la Turquie¹⁵⁴. Dans l'analyse qui suit, nous étudions l'évolution de ces thématiques en 2016 et début 2017. Nous nous concentrons plus précisément sur deux protagonistes européens, la Grèce et l'Italie, et mettons en lumière à différents endroits le rôle de la Belgique et son attitude dans la politique européenne mise en œuvre.

L'approche de l'UE en matière d'asile et de migration, pour les mois à venir, repose sur trois piliers : réforme de la politique interne en matière d'asile, plus grande implication dans la politique extérieure (pays tiers) et renforcement des frontières extérieures de l'UE. Après avoir donné quelques chiffres, nous analysons ci-dessous les deux premiers piliers. Concernant les développements en matière de gestion des frontières (et les contrôles aux frontières Schengen internes qui vont de pair), nous vous renvoyons au chapitre 'Accès au territoire'.

148 Loi du 6 juillet 2016 modifiant la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers.

149 Loi du 4 mai 2016 des dispositions diverses en matière d'asile et de migration et modifiant la loi sur l'accueil des demandeurs d'asile et d'autres catégories d'étrangers.

150 Instruction de Fedasil du 13 octobre 2016.

151 Instruction de Fedasil du 19 août 2016 « transition de l'aide matérielle vers l'aide sociale ».

152 Tribunal du travail d'Anvers, 10 mars 2016, 15/3105/A.

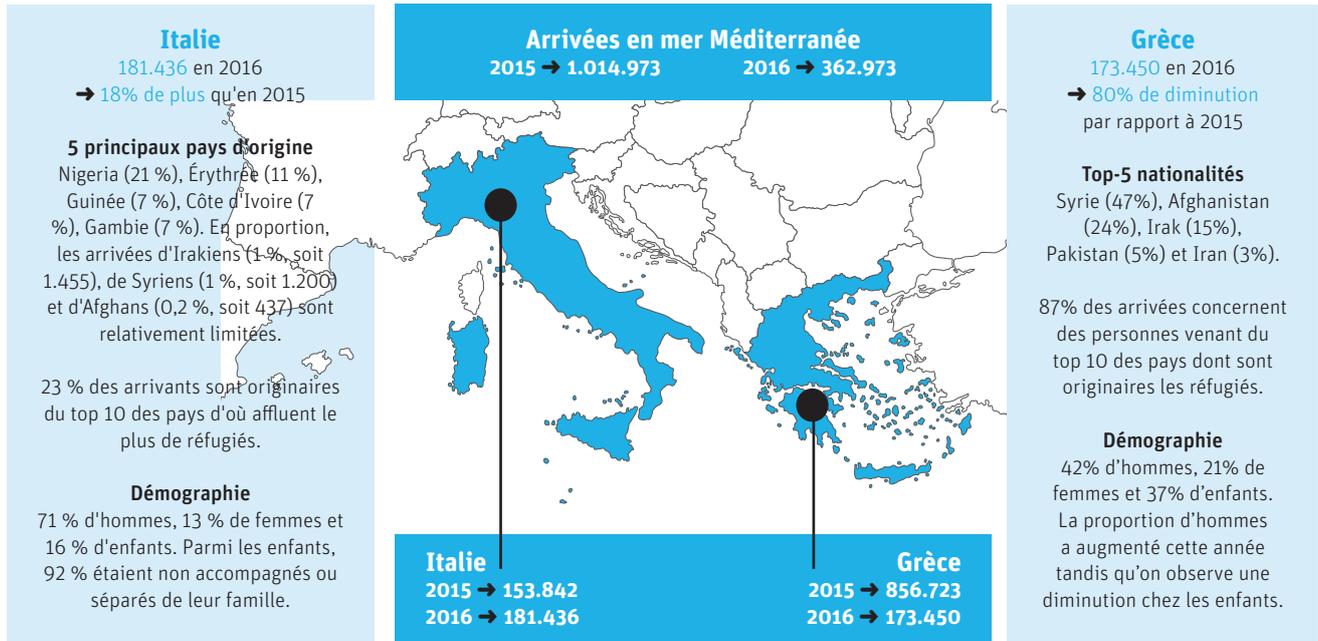
153 Cass. 27 mai 2016, C.13.0042.F, <http://jure.juridat.just.fgov.be>.

154 Myria, *L'Europe en crise (de l'asile)*, Myriadoc #1, 20.06.2016. Disponible sur : www.myria.be/files/Myriadocs-1-FR-Europeencrise.pdf.

3.1. | Mer Méditerranée : arrivées, décès et disparitions en 2016

L'Italie (181.436) et la Grèce (173.450) ont eu un nombre similaire d'arrivées en 2016, mais ces chiffres cachent deux réalités différentes. En Grèce, le nombre d'arrivées a reculé de 80 % par rapport à l'année record de 2015. De plus, la grande majorité des 173.450 arrivées y ont été

Carte 6. Arrivées, décès et disparitions en mer Méditerranée en 2015 et 2016 (Source : HCR/OIM)



Décès/disparitions en mer Méditerranée			
Année	Total Méditerranée	Méditerranée centrale	Méditerranée orientale
2015	3.771 (0,4 sur 100 arrivées)	2.913 (1,9 sur 100 arrivées)	799 (0,09 sur 100 arrivées)
2016	5.096 (1,4 sur 100 arrivées)	4.578 (2,5 sur 100 arrivées)	441 (0,3 sur 100 arrivées)

3.2. | Situation actuelle : hotspots, relocalisations depuis la Grèce et l'Italie et réinstallations depuis la Turquie

Par rapport à 2015, on a enregistré en 2016 nettement moins (-64 %) d'arrivées de migrants et de candidats-réfugiés par la mer Méditerranée, mais leur nombre est resté élevé par rapport aux années antérieures. Malgré cet afflux en baisse, davantage de personnes ont perdu la vie ou ont été portées disparues au cours de la traversée : 5.096 personnes en 2016.

recensées au cours des trois premiers mois de 2016. Entre mars et la fin de 2016, « seulement » 22.298 personnes sont arrivées. En revanche, l'Italie a connu une augmentation de 18 % en 2016 par rapport à 2015. Les nationalités et les caractéristiques démographiques des populations qui ont pénétré sur le territoire européen par ces deux routes diffèrent fortement également (voir carte 6).

En 2017, on a enregistré (jusqu'au 27 mars) 27.196 arrivées, dont 23.079 en Italie et 3.783 en Grèce. Au 28 mars, on comptait déjà 813 décès et disparitions.

En 2016, 121.185 premières demandes d'asile ont été introduites en Italie (une augmentation de 46 % par rapport à 2015) et 49.875 en Grèce (une hausse de 339 % par rapport à 2015). En 2015, la Grèce constituait essentiellement un pays de transit. Du fait qu'à partir de mars 2016 les migrants ne pouvaient plus poursuivre leur

voyage, ils n'avaient quasiment plus d'autre choix que de demander l'asile en Grèce. Proportionnellement à la population, la Grèce a enregistré le nombre le plus élevé de demandes d'asile, après l'Allemagne. L'Italie arrive en 10ème place¹⁵⁵.

3.3. | 'Externalisation' de la politique d'asile de l'UE

3.3.1. | Mise en œuvre de l'accord UE-Turquie et renforcement de la politique de réinstallation

La politique de l'UE mise plus que jamais sur une approche externe des flux migratoires en collaboration avec les pays tiers. **L'accord du 18 mars 2016 entre l'UE et la Turquie en constitue un signe important**¹⁵⁶. Il s'agit d'un accord politique – sur lequel la Cour européenne de Justice se dit incompétente¹⁵⁷ – mais il exerce un impact considérable pour les demandeurs d'asile qui se trouvent ou arrivent en Grèce. Déjà début mars 2016, la route des Balkans occidentaux a été coupée *de facto* : *la traversée de la Grèce devenait quasiment impossible après que l'Ex-République yougoslave de Macédoine a fermé sa frontière avec la Grèce*.

Les intentions des dirigeants européens étaient d'endiguer l'immigration irrégulière vers l'Europe, de casser le business plan des trafiquants et de sauver des vies en mer Méditerranée. Nous ne revenons pas ici sur la déclaration UE-Turquie ni sur sa mise en œuvre sous tous ses aspects, nous nous limitons à mettre en lumière certains points.

Endiguer l'immigration irrégulière et sauver des vies en Méditerranée

Comme indiqué au point 1, le nombre d'arrivées et de décès le long de la route de la Méditerranée orientale a nettement diminué après la déclaration UE-Turquie. Entre le 1^{er} avril 2016 et le 27 mars 2017, la route de la Méditerranée orientale a encore connu 81 décès/disparitions en cours de traversée¹⁵⁸.

La déclaration UE-Turquie s'inscrit dans le contexte d'autres développements, qui influent eux aussi sur le nombre d'arrivées. Citons la fermeture de la route des Balkans occidentaux, la fermeture de la frontière entre la Turquie et la Syrie, et l'obligation de visa imposée aux Syriens en Turquie.

Offrir des solutions alternatives à la traversée dangereuse

L'UE et la Turquie ont convenu que l'UE verserait deux fois 3 milliards d'euros afin de soutenir les 2,8 millions de réfugiés syriens qui bénéficient d'une protection temporaire en Turquie (Facility for Refugees in Turkey). Ce processus est en cours et la Belgique y contribue. La déclaration UE-Turquie a en outre introduit un « **plan 1 pour 1** », selon lequel l'UE s'engage, pour toute réadmission en Turquie d'un Syrien (arrivé après le 20 mars 2016 sur les îles grecques), à réinstaller un Syrien d'un camp turc en Europe. Entre le 4 avril 2016 et le 27 février 2017, 3.565 personnes ont ainsi été réinstallées, dont 102 en Belgique.

Pour la réinstallation dans le cadre du plan '1 pour 1', les États membres se sont reposés sur les engagements existants, sans en créer de nouveaux :

- 2.799 de ces places ont été attribuées dans le cadre des conclusions du Conseil de juillet 2015 visant la réinstallation de 22.504 personnes en 2016 et 2017. Il s'agissait d'un engagement global, qui était donc loin de se limiter aux Syriens de Turquie. La déclaration UE-Turquie en réoriente une partie vers ce groupe. Dans le cadre des conclusions du Conseil, 14.422 personnes ont déjà été réinstallées avant fin février 2017, ce qui représente 64 % de l'engagement à tenir d'ici la fin décembre 2017. La Belgique est censée réinstaller 1.100 personnes sur les deux années ; 597 l'avaient été à la fin de février 2017¹⁵⁹.
- Dans la foulée de la déclaration UE-Turquie, une décision a été adoptée en septembre 2016¹⁶⁰ afin que les États membres de l'UE puissent également utiliser (sur base volontaire) ces places initialement réservées à la relocalisation au sein de l'UE pour admettre légalement des réfugiés syriens de Turquie¹⁶¹. Il peut s'agir d'une réinstallation, y compris dans le cadre du plan '1 pour 1',

155 Source : Eurostat.

156 Voir : Myria, *op. cit.*

157 La Cour de Justice a affirmé ne pas être compétente pour se prononcer quant à la légalité de la déclaration UE-Turquie, du fait que celle-ci n'a pas été signée par l'une des institutions de l'UE. CJUE, *Orders of the General Court in Cases T-192/16, T-193/16 and T-257/16, NF, NG and NM v European Council*, 28.02.2017.

158 IOM Missing Migrants.

159 439 du Liban, 106 de Turquie (dont 102 dans le cadre du plan '1 pour 1'), 28 de Jordanie et 24 d'Égypte. Source : Commission européenne, *Tenth report on relocation and resettlement*, COM (2017) 202 final, 02.03.2017, annexe 4.

160 Décision (UE) 2016/1754 du Conseil du 29 septembre 2016 modifiant la décision (UE) 2015/1601 instituant des mesures provisoires en matière de protection internationale au profit de l'Italie et de la Grèce.

161 Dans les décisions initiales relatives à la relocalisation, il restait, pour 54.000 places (sur les 160.000 de départ), à déterminer quel serait l'État membre bénéficiaire. Voir Myria, *op. cit.*

ou d'autres formes d'admissions, notamment l'admission humanitaire, le regroupement familial, les études ou le travail. À la fin de février 2017, les États membres s'étaient déjà engagés à admettre 34.000 Syriens de Turquie par ce biais¹⁶².

La déclaration stipule en outre que si le « flux irrégulier depuis la Turquie vient à se tarir ou se réduit de manière substantielle et durable, un système d'admission humanitaire volontaire sera activé. Une analyse permettrait de vérifier si les critères sont remplis¹⁶³.

La Turquie, un pays sûr où renvoyer un maximum de migrants et de demandeurs d'asile en situation irrégulière ?

La partie la plus controversée de la déclaration prévoit également que quiconque serait arrivé de Turquie sur les îles grecques après le 20 mars 2016 serait renvoyé en Turquie. Qu'il s'agisse de migrants en situation irrégulière ou de demandeurs d'asile dont la demande a été jugée irrecevable ou non fondée.

En ce qui concerne les non-demandeurs d'asile, en ce compris les personnes qui ont fait l'objet d'une décision négative ou d'un retrait du droit de séjour, l'on comptait, début mars 2017, 1.487 migrants renvoyés en Turquie depuis l'entrée en vigueur de la déclaration UE-Turquie. La Commission européenne juge ce nombre insuffisant : le nombre de personnes arrivant en Grèce reste toujours beaucoup plus élevé que le nombre de retours¹⁶⁴.

Pour les demandeurs d'asile nouvellement arrivés, une procédure d'admission accélérée a été mise en place aux frontières afin de juger de la recevabilité des demandes. Entre avril 2016 et la fin de 2016, cette procédure n'a été utilisée que pour les Syriens et à partir du début de 2017, elle l'a également été pour les nationalités ayant un taux de reconnaissance de plus de 25 %, tels les Afghans et les Irakiens¹⁶⁵.

Dans de nombreux cas, les demandes de Syriens sont déclarées irrecevables : pour les personnes en question, la Turquie est considérée comme un pays tiers sûr. Dans les mois qui ont suivi la déclaration, les commissions de recours grecques ont rejeté en nombre ces décisions d'irrecevabilité : dans la grande majorité des dossiers, la Turquie n'a pas été jugée sûre.

Le sujet est devenu si épineux pour les dirigeants politiques

européens que, sous la pression européenne, la composition des commissions de recours grecques a été revue en juin 2016¹⁶⁶. Depuis leur mise sur pied et jusqu'au 19 février 2017, les organes de recours ont pris 880 décisions, dont 21 décisions d'irrecevabilité (considérant que la Turquie était un pays tiers sûr). Ces 21 décisions confirmeraient maintenant toutes la recevabilité¹⁶⁷. Malgré cela, au moment où nous rédigeons ces lignes (mars 2017) et d'après les chiffres officiels, aucun demandeur d'asile n'avait encore été renvoyé en Turquie uniquement sur la base d'une décision d'irrecevabilité, à moins que le demandeur d'asile ne le demande volontairement¹⁶⁸.

Les choses pourraient changer dans un avenir proche. Le Conseil d'État grec doit trancher une affaire dans laquelle une commission de recours a statué que la demande de deux demandeurs d'asile syriens était irrecevable, sur la base du principe du 'pays tiers sûr'. La question qui se pose est de savoir si c'est compatible avec le droit grec et européen. Le jugement est attendu pour la mi-avril de cette année.

Autre élément inquiétant : sous la pression de l'UE, la politique sera également durcie pour les personnes identifiées comme vulnérables ou pour les cas qui relèvent des dossiers de regroupement familial au titre du règlement de Dublin. Jusqu'à présent, le gouvernement grec avait décidé de ne pas leur accorder de procédure d'admission accélérée. Et l'enquête sur le fond est normalement effectuée en Grèce¹⁶⁹. Un plan d'action¹⁷⁰ de décembre 2016 remet ce principe en question et recommande pour ces personnes également une accélération de la procédure ou vérification de la recevabilité.

De nombreuses personnes qui souhaitent demander l'asile sur les îles n'ont toujours pas reçu effectivement accès à la procédure ou ont dû attendre longtemps (plus de 6 mois)¹⁷¹.

166 Elles étaient formées d'un fonctionnaire grec, d'un représentant du HCR et d'un membre d'une commission grecque pour les droits de l'homme. Après l'amendement de juin 2016, elles comptaient deux juges administratifs grecs et un représentant du HCR.

167 D'après la Commission européenne, 14.259 demandes d'asile ont été introduites sur les îles, dont 11.752 décisions ont été prises en première instance (8.378 sur la recevabilité et 3.374 sur le fond). Au total, 2.846 recours ont été introduits et dans 1.319 affaires, une décision a été prise, dont 880 par les nouveaux organes de recours. À titre de comparaison, les organes de recours antérieurs ont traité 439 recours. Des chiffres partiels datant du 18 septembre 2016 montrent qu'une décision avait alors été prise dans 311 affaires : 305 rejetaient l'irrecevabilité, 6 la confirmaient. Source : Commission européenne, *Third Report on the progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement*, COM (2016) 634 final, 28.09.2016, p. 6.

168 Notez que l'on connaît des cas où des ressortissants de pays tiers avaient indiqué leur intention de demander l'asile et ont été renvoyés en Turquie sans que leur demande ne soit enregistrée ni examinée. Lire par exemple, HCR, *UNHCR concern over the return of 10 Syrian Asylum-seekers from Greece*, 21.10.2016 ; et voir Myriadoc #1.

169 AIDA, *op. cit.*, p. 14 et p. 77.

170 Plan d'action commun du coordinateur de l'UE sur la mise en œuvre de certaines dispositions de la déclaration UE-Turquie de décembre 2016.

171 Pour des chiffres, voir AIDA, *op. cit.*, p. 34.

162 Commission européenne, *op. cit.*, p. 2.

163 Commission européenne, *Fifth Report on the Progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement*, COM (2017) 204 final, p. 9.

164 *Ibid.*, p. 5.

165 AIDA, *Country Report Greece*, 2016 update, 03.2017, p. 14 et p. 77.

Le plan d'action en question prévoit des mesures visant à accélérer la procédure d'asile en première et deuxième instance, ainsi qu'à augmenter le taux de retour.

3.3.2. | 'Pacte pour les migrations' et nouvelle focalisation sur la Libye dans le plan d'action Méditerranée

La déclaration UE-Turquie incite les dirigeants politiques européens à poursuivre sur la voie de l'externalisation accrue de la politique migratoire. La priorité est donnée à la prévention de l'immigration illégale par la Méditerranée et à une mise en œuvre plus effective de la politique de retour. À la fin de juin 2016, la Commission européenne et le Conseil soulignaient la nécessité d'instaurer un **cadre pour des partenariats pour les migrations** (« pactes pour les migrations »). Ils règlent au cas par cas la coopération avec certains pays d'origine ou de transit par des « mesures incitatives efficaces et une conditionnalité appropriée ». Ils permettraient de mieux cibler toutes les ressources et les instruments de l'UE mis en œuvre afin de gérer les flux migratoires. L'alignement des politiques en matière de visas, d'immigration légale ou de réadmission sur la coopération au développement ou le commerce, par exemple¹⁷².

Le nombre élevé d'arrivées et de décès le long de la route de la Méditerranée centrale reste problématique, ce qui a de plus en plus centré l'attention sur la **Libye**. Les conclusions du Conseil de décembre 2016 ont souligné la nécessité de coopérer avec les garde-côtes libyens et de proposer un retour volontaire assisté aux migrants arrivés en Libye. **La déclaration de Malte**¹⁷³ du 3 février 2017 suggère en outre une série d'actions visant l'intensification de la coopération avec la Libye et ses voisins.

3.4. | Politique interne d'asile et de migration de l'UE

Sous cette section, nous faisons brièvement le point sur la situation en Grèce et en Italie depuis la mise en œuvre de l'approche des hotspots, la déclaration UE-Turquie et

la fermeture de la route des Balkans occidentaux. Nous nous penchons sur l'application des mesures temporaires de relocalisation, ainsi que l'évolution du règlement de Dublin, auquel un nouveau souffle a été donné.

3.4.1. | Situation en Grèce et en Italie depuis l'introduction de l'approche des hotspots

Initialement, l'approche des hotspots constituait une pratique et une méthode de travail, encore peu encadrée sur le plan juridique¹⁷⁴. Pourtant, ces procédures exercent un impact considérable, y compris sur les droits fondamentaux. La Grèce et l'Italie ont été soutenues par l'UE qui a, entre autres, dépêché des experts (d'autres États membres) d'EASO et de Frontex. Dans le courant de 2016, la Belgique a mis 27 experts (de l'OE, du CGRA et de Fedasil) à la disposition de la Grèce, pour l'aider dans la procédure d'asile, et 8 à la disposition de l'Italie¹⁷⁵.

Grèce

En 2016, un instrument financier européen d'aide d'urgence a été mis sur pied afin d'améliorer les conditions des migrants en Grèce¹⁷⁶. Malgré cela, elles sont restées longtemps médiocres dans certaines structures d'accueil et le sont encore toujours à certains endroits, à l'heure d'écrire ces lignes.

D'après les statistiques du HCR, 62.156 migrants et demandeurs d'asile séjournent en Grèce en date du 21 mars 2017, dont 47 898 sur le continent et 14 258 sur les îles¹⁷⁷.

Îles grecques. En Grèce, il existe cinq hotspots, qui assurent l'enregistrement et l'identification des nouvelles demandes (voir plus haut). Conformément à la déclaration UE-Turquie, les personnes demeurent en principe sur les îles dans l'attente d'un éventuel retour vers la Turquie (si elles sont en séjour irrégulier ou si leur demande d'asile est déclarée

172 Conclusions du Conseil de l'Europe du 28.06.2016, point 2. Lire également : Commission européenne : *Communication on the establishment of a new Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration*, COM (2016) 385 final, 7.06.2016. Les premiers pays ciblés sont le Niger, le Nigeria, le Sénégal, le Mali et l'Éthiopie.

173 Conclusions du Conseil européen du 15.12.2016 et Déclaration de Malte par les membres du Conseil européen du 03.02.2017.

174 Voir Myria, *op. cit.*. En septembre 2016, le règlement relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes est entré en vigueur (voir chapitre Accès au territoire) ; les hotspots y trouvent un premier ancrage juridique et y sont partiellement définis.

175 Point de contact belge du Réseau Européen des Migrations, *Annual Policy Report 2016* [pas encore publié].

176 Pour en savoir plus, consultez : http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2986_fr.htm

177 Chiffres du HCR, disponibles sur : <http://rse-smi.maps.arcgis.com/apps/MapSeries/index.html?appid=d5f377f7f6f2418b8ebadaae638df2e1>

irrecevable ou non fondée). Comme dit précédemment, ce retour se faisait attendre et la procédure d'asile traînait. Sans compter que les arrivées se poursuivaient, petit à petit, sur les îles. Le résultat ne s'est pas fait attendre : camps surpeuplés et conditions précaires, dans lesquelles les séjours se prolongeaient souvent durant des mois.

Le 21 novembre 2016, l'on comptait pas moins de 16.582 personnes dans un camp ne pouvant accueillir que la moitié (8.274). À la fin de mars 2017, les îles accueillait 13.182 demandeurs d'asile et migrants, pour une capacité de 8.673 places. À ceux-là s'ajoutaient 1.076 personnes dans le cadre d'un programme d'accueil du HCR¹⁷⁸. Bien que la situation se soit nettement améliorée, on observe toujours une forte surpopulation, en particulier sur certains sites¹⁷⁹.

Tant l'identification (insuffisante) des groupes vulnérables que leur suivi compliqué ont de quoi préoccuper. Cela étant dit, quelque 5.400 groupes vulnérables et mineurs non accompagnés auraient été transférés vers le continent avant le 10 février 2017¹⁸⁰.

Dans les hotspots, plusieurs personnes sont décédées ces derniers mois, dont une femme et un enfant fin 2016, après l'explosion d'une cuisinière au gaz. Trois hommes ont perdu la vie à quelques jours d'intervalle à la fin de janvier 2017, à Lesbos, probablement des suites d'une intoxication au monoxyde de carbone due à un appareil de chauffage improvisé. Les conditions de vie difficiles et la frustration liée au manque de perspective et à la longue attente ont encore été aggravées par l'hiver rigoureux (neige, vent froid et pluie), malgré lequel une partie de la population vivait encore sous tente¹⁸¹.

De nombreux incidents de sécurité sont survenus et, en automne, de graves émeutes ont éclaté à plusieurs reprises (plusieurs fois dans le camp de Moria sur l'île grecque de Lesbos)¹⁸². Du fait de cette situation sécuritaire précaire, **la Belgique a rappelé tous ses experts des îles grecques durant la première quinzaine de novembre 2016 et**

aucun autre n'y a été envoyé¹⁸³. Outre la demande de mesures de sécurité et d'une présence policière et militaire renforcée, le Secrétaire d'État belge a insisté auprès des Grecs afin qu'ils accélèrent la procédure d'asile, qu'ils redoublent d'efforts pour renvoyer les migrants (en Turquie ou dans leur pays d'origine) et qu'ils améliorent les conditions de vie. Avec ceci de paradoxal que la Grèce était priée d'agir de manière plus rapide et plus efficace, sans pour autant recevoir le soutien nécessaire. Au début de mars 2017, la police grecque élaborait des plans de sécurité pour chaque hotspot.

En mars 2017, l'ONG Médecins Sans Frontières s'est plainte de la situation, en évoquant le sentiment d'insécurité, la consommation d'alcool et de drogues, les agressions sexuelles et la violence. Elle parle de la détérioration de l'état mental de leurs patients, étant donné les circonstances et la crainte d'un retour en Turquie. Elle constate de fortes hausses du nombre de patients souffrant d'anxiété, de dépression et du syndrome de stress post-traumatique, et un nombre croissant de cas d'automutilations et de tentatives de suicide¹⁸⁴.

Grèce continentale. La gravité de la situation des migrants et des demandeurs d'asile sur les îles grecques n'a pas manqué d'attirer l'attention. Mais la situation que connaît le continent grec depuis la fermeture de la route des Balkans n'est pas plus enviable. À la fin du mois de mars, 33.981 migrants et demandeurs d'asile séjournaient dans des centres officiels et non officiels, et 13.935 dans les centres tenus par le HCR¹⁸⁵.

Entre début juin et fin juillet 2016, une vaste opération a été menée par le service grec d'asile, le HCR et l'EASO dans le but de **pré-enregistrer les demandes de protection internationale. Durant cette opération, 27.592 personnes ont été enregistrées au total, dont 1.225 mineurs non accompagnés**¹⁸⁶. Une grande partie de ces personnes s'est abstenue de s'enregistrer, sans doute par manque de confiance envers le système grec ou parce qu'elles espéraient toujours poursuivre leur route. Fin 2016, 12.905 de ces demandes étaient entièrement enregistrées, mais 6.083 personnes ne se sont pas présentées à leur

178 Le HCR met actuellement des places à disposition, tant sur les îles que sur le continent ; ces places étaient initialement destinées aux candidats à la relocalisation, mais depuis juillet 2016, elles profitent également aux dossiers Dublin de regroupement familial et aux personnes vulnérables.

179 Chiffres du HCR, *op. cit.*

180 Commission européenne, *Fifth Report on the Progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement*, COM (2017) 204 final, p. 7.

181 Human Rights Watch, *Greece: a year of suffering for asylum seekers*, 15.03.2017 ; EU Observer, *Asylum conditions on Greek islands 'untenable'*, 9.01.2017.

182 Lire par exemple : EU Observer, *Death and riots at EU asylum hotspot in Greece*, 25.11.2016 ; The Guardian, *Thousands flee as blaze sweeps through Moria refugee camp in Greece*, 20.09.2016. Ekathimerini.com, *Moria camp damaged in riots as rumors fly*, 25.10.2016

183 Chambre des représentants, Commission de l'Intérieur, des Affaires générales et de la Fonction publique, *Compte rendu analytique*, CRABV 54 COM 534, 16.11.2016, p. 9 et p. 25. Lire également : De Standaard, *Francken haalt asiexperts terug uit Griekenland*, 16.11.2016.

184 Médecins Sans Frontières, *One year on from the EU-Turkey deal: challenging the EU's alternative facts*, 03.2017, p. 13.

185 Chiffres du HCR, *op. cit.*

186 Service grec d'asile et HCR, *Pre-registration data analysis 9 June - 30 July 2016*. En termes de nationalités, l'on comptait 54 % de Syriens, 27 % d'Afghans, 13 % d'Irakiens, 3 % de Palestiniens, 2 % de Pakistanais et 1 % d'autres nationalités. Une petite moitié (46 %) était constituée d'enfants, contre 22 % de femmes (adultes) et 32 % d'hommes. Par ailleurs, 3.481 personnes ont été identifiées comme 'vulnérables' en vertu de la loi grecque.

entretien. L'enregistrement complet devait être achevé en février 2017. L'accès à la procédure d'asile reste donc très lent et demeure un souci¹⁸⁷.

Les travailleurs humanitaires dénonçaient dans les camps grecs une situation où des milliers d'enfants étaient privés de scolarité et de protection et devenaient vulnérables à l'exploitation sexuelle, à la violence et à la négligence. Ils ont également exprimé leur inquiétude que certaines structures

d'accueil ne voient se développer le trafic de drogue, la traite des êtres humains et la violence.

Selon des estimations de la fin de février 2017, la Grèce toute entière abriterait 20.500 enfants migrants (dont 2 100 mineurs non accompagnés) et 2.500 demandeurs d'asile fréquenteraient l'enseignement primaire et secondaire inférieur¹⁸⁸.

Encadré 20.

Participation de Myria à la mission de surveillance des centres d'accueil dans l'Attique, en Grèce continentale

En juillet 2016, Myria a participé à une mission d'observation de quatre structures d'accueil en Grèce continentale, à Athènes et aux alentours : Eleonas, Elleniko, Skaramagkas et Schisto. La mission était dirigée par l'institution grecque en charge des droits humains et le réseau européen des institutions nationales des droits de l'homme (ENNHRI).

Les conditions de vie diffèrent fortement d'un site à l'autre. Dans certains, des services de base étaient offerts dans un bâtiment ou des conteneurs habitables (avec ou sans air conditionné), dans d'autres, il s'agissait de tentes de l'armée, ou encore d'une succession de tentes igloos et de toiles tendues dans et autour de vieux bâtiments.

De manière générale, il régnait un ennui considérable (absence d'activité), le manque de perspective et un manque d'information et d'aide juridique. Parmi les personnes avec lesquelles nous avons discuté sur les lieux visités, rares étaient celles qui avaient déjà pu introduire une demande formelle d'asile et avaient une idée de ce qui les attendait par la suite en Grèce. La campagne de pré-enregistrement progressait cependant bien et certaines personnes en avaient déjà bénéficié. De nombreuses personnes espéraient rejoindre un membre de la famille ou une connaissance ailleurs en Europe (essentiellement en Allemagne et en Suède). Partout, une aide alimentaire était distribuée et une permanence médicale était assurée (au moins quelques heures par jour). Aucun des centres visités n'avait mis en place une structure éducative pour les mineurs (ni les adultes).

Sur un site en particulier, **Skaramagkas**, une ambiance épouvantable était très perceptible - même les gestionnaires (des soldats grecs) s'en plaignaient ouvertement. Peu de contrôle était exercé sur les personnes qui y séjournaient et les conditions étaient totalement inadaptées, surtout pour les familles avec enfants. La situation devenait parfois incontrôlable, en particulier la nuit.

Sur le site informel d'**Elleniko**¹⁸⁹, les anciennes installations olympiques situées près de l'ancien aéroport, les migrants vivent principalement dans des tentes igloos (et quelques tentes du HCR), dans et autour du bâtiment. Malgré des conditions très rudimentaires (pas de lits ni de matelas disponibles, peu d'installations sanitaires, pas de scolarisation¹⁹⁰), la situation ne paraissait pas catastrophique au moment de notre visite. Le lendemain, nous avons cependant entendu aux nouvelles qu'une personne était décédée des suites d'une bagarre à l'arme blanche et deux autres avaient été hospitalisées. La presse grecque a également publié des articles dénonçant de la prostitution enfantine forcée près du site.

À la mi-mars 2017, il restait encore, d'après le HCR, 1.500 occupants à Elleniko, dont bon nombre se plaignait de niveaux élevés d'anxiété, de colère et de dépression. La situation sécuritaire y serait instable, avec une augmentation de la violence sexuelle et sexuelle¹⁹¹.

188 UNICEF, *Refugee and migrant children in Greece*, 28.02.2017.

189 Myria a visité l'une des trois parties d'Elleniko.

190 Excepté un cours d'anglais organisé par l'un des occupants, tous âges confondus, dans une pièce sans chaises ni tables.

191 UNHCR Bureau for Europe, *Weekly report*, 12.03.2017.

Italie¹⁹²

En Italie, quatre hotspots sont opérationnels en tant que tels, mais la plupart des débarquements (70 %) se produisent en dehors des hotspots. L'approche hotspot serait cependant appliquée dans au moins six autres ports, où il est prévu d'installer des hotspots mobiles.

Les ONG s'inquiètent, en Italie, de possibles violations des droits de l'homme, entre autres, au stade de **pré-identification** et d'enregistrement. Les arrivants seraient classés en tant que « demandeurs d'asile » ou « migrants économiques » à la suite d'une évaluation rapide basée sur des listes de questions écrites ou orales posées immédiatement après leur débarquement. Du fait du moment choisi (ces personnes sont encore sous le choc du voyage) et du manque de médiateurs culturels (qui ne parlent qu'un nombre limité de langues), il y a peu de garanties que les intéressés comprennent bien la procédure et son importance. De plus, la distinction serait également faite sur la base de la nationalité des intéressés. Ceux identifiés comme migrants économiques se voient opposer un refus ou un ordre de quitter le territoire et sont placés en détention, pour autant que des places soient disponibles.

Des **accusations d'usage de la contrainte pour prendre les empreintes digitales** sont également lancées. Il est en effet fréquent que les arrivants s'y opposent car ils préfèrent poursuivre leur route et chercher asile ailleurs. L'approche hotspot était entre autres censées permettre à l'Italie et à la Grèce de mieux prendre les empreintes digitales, de sorte à pouvoir appliquer ensuite le règlement de Dublin. En attendant, quasiment 100 % des ressortissants clandestins de pays tiers y seraient soumis aux frontières extérieures¹⁹³. D'après un rapport d'Amnesty International, il a régulièrement été fait usage de méthodes coercitives ou d'un emprisonnement prolongé (au-delà de la durée légale) afin d'obtenir une identification complète. Certains témoignages font mention de coups violents, de décharges au moyen de matraques électriques et d'humiliations sexuelles ou encore de douleurs infligées sur les parties génitales¹⁹⁴.

192 Sources et informations complémentaires : *ibid.* ; Amnesty International, *Hotspot Italy. How EU's flagship approach leads to violations of refugee and migrant rights*, 10.2016 ; ECRE, *The implementation of the hotspots in Italy and Greece*, 11.2016.

193 La Commission européenne a décidé en décembre 2016 de clore la procédure d'infraction engagée contre ces pays concernant la mise en œuvre du règlement EURODAC, *Procédures d'infraction du mois de décembre: principales décisions*, 8.12.2016.

194 Amnesty International, *op. cit.*

L'**accueil**¹⁹⁵ laisserait également beaucoup à désirer car de nombreux endroits ne sont pas adaptés à l'hébergement de demandeurs d'asile et encore moins de groupes vulnérables. La Commission européenne demande que la capacité d'accueil soit améliorée, en particulier la différence entre l'accueil de première et de seconde ligne, et confirme la nécessité d'une prise en charge meilleure et spécifique des mineurs non accompagnés..

3.4.2. | Relocalisations

Les décisions européennes de relocalisation¹⁹⁶ de septembre 2015 ont été prises au pic de la crise migratoire : 160.000 demandeurs d'asile devaient être relocalisés d'ici septembre 2017, chiffre qui a ensuite été revu à 100.000¹⁹⁷. L'année dernière déjà, nous mettions en doute dans notre Myriadoc la solidarité effective mise en place par ces mesures.

Le système de relocalisation a tardé à se mettre en route. Le rythme s'est accéléré à la fin de l'année 2016, mais à la fin de février 2017, les États membres n'avaient au total proposé que 25.721 places de relocalisation (engagements) et seules 13.546 relocalisations avaient effectivement eu lieu (3.936 depuis l'Italie et 9.610 depuis la Grèce)¹⁹⁸. Une bonne demi-année avant l'échéance, 14 % des engagements avaient donc été respectés. Ce résultat doit d'autant plus être relativisé que les transferts Dublin (vers l'Italie) ont été mis en œuvre simultanément (voir infra).

La Commission européenne tire la sonnette d'alarme et a transmis des recommandations concrètes aux États membres (engagements mensuels, réponse plus rapide aux demandes de relocalisation, accueil de groupes plus nombreux, motivation des refus). La Commission a annoncé qu'à partir de septembre 2017, elle entamera des procédures d'infraction contre les pays qui ne respectent pas leurs obligations en vertu des décisions

195 À la fin de décembre 2016, 75 % (137.218) des arrivants seraient accueillis dans des centres d'accueil temporaire. Les centres de seconde ligne ont accueilli 23.822 personnes et ceux de premiers soins et d'aide, 14.694 personnes (en attente de leur transfert vers un autre centre d'accueil). Source : AIDA, *op. cit.*, et CERE, *op. cit.*

196 Décisions du Conseil du 14 septembre 2015 (2015/1523) et du 22 septembre 2015 (2015/1601).

197 Notez qu'en fin de compte, l'État membre d'accueil n'a été juridiquement défini que pour 98.255 places. Pour 106.000 places, la Grèce (66.400) et l'Italie (39.600) ont été désignées comme les États membres bénéficiaires (d'où partent les relocalisations). Pour 54.000 places (sur les 160.000), les décisions du Conseil n'ont précisé aucun État membre bénéficiaire. Voir plus bas la déclaration UE-Turquie : Myriadoc #1, *op. cit.*

198 Au total, les États membres ont mis à disposition 25.721 places, dont 8.804 pour l'Italie et 16.917 pour la Grèce. Source : Commission européenne, *Tenth report (...)*, *op. cit.*

de relocalisation. Certains États (Norvège, Suisse, Finlande, pays baltes, Malte, Luxembourg) sont en bonne voie d'atteindre leur quota. La Hongrie, la Pologne et l'Autriche ne collaborent absolument pas, à l'heure où nous rédigeons ces lignes, et la Slovaquie et la République tchèque ne le font que timidement¹⁹⁹.

En décembre 2016, la Commission a fixé de nouveaux objectifs²⁰⁰. S'ils sont respectés, nous atteindrions en septembre 2017 entre 39.600 et 44.600 migrants relocalisés²⁰¹. Des chiffres bien en-deçà de ce qui avait été convenu dans les règlements relatifs à la relocalisation.

La Commission reconnaît par ailleurs que le nombre de personnes susceptibles d'être relocalisées est également inférieur aux nombres fixés dans les décisions de relocalisation. Seules entrent en ligne de compte les nationalités pour lesquelles le taux moyen de protection dans l'UE atteint au moins 75 % (selon les derniers chiffres trimestriels d'Eurostat), ce qui ne concerne, dans la pratique, que les Syriens et les Érythréens (ainsi que les Irakiens, jusqu'en juin 2016)²⁰². Au début de mars, la Commission a estimé²⁰³ que 20.000 entraient en considération en Grèce. L'Italie a vu arriver 20.700 Érythréens en 2016, mais seuls 5.300 à 5.800 d'entre eux étaient enregistrés à ce moment-là pour être relocalisés. En Italie, des Érythréens continueront sans doute d'affluer dans les prochains mois.

Belgique

D'après les décisions de relocalisation, la Belgique est censée relocaliser 3.812 personnes d'ici septembre 2017. Elle a mis 30 places à disposition en 2015 et 500 dans le courant de 2016 (100 en avril, 100 en mai et 300 en septembre²⁰⁴). Six demandeurs d'asile ont été relocalisés en Belgique depuis l'Italie en 2015 ; en 2016, ils étaient environ 200 (177 depuis la Grèce et 23 depuis l'Italie). Il

s'agissait principalement de Syriens (3/4)²⁰⁵.

À la fin de février 2017, la Belgique avait mis à disposition un total de 730 places sur 3.812, soit 19 % du quota belge (530 pour la Grèce et 200 pour l'Italie). Un peu plus de six mois avant la fin de la période de relocalisation, celle-ci a été effectivement assurée pour 396 personnes (58 venues d'Italie et 338 de Grèce), soit 10 % du quota belge²⁰⁶.

Le Secrétaire d'État à l'asile et la migration a lié l'engagement en matière de relocalisation à deux conditions : que le flux soit contrôlé en Grèce et que l'afflux auprès de l'OE à Bruxelles ait diminué (y compris les places d'accueil disponibles)²⁰⁷. Finalement, il a accepté en février 2017 une intensification des engagements. À partir de 2017, cent places sont mises à disposition chaque mois, et 150 en juillet et août²⁰⁸. D'après le Secrétaire d'État, la Belgique respecterait ainsi ses engagements européens en termes de relocalisation. Afin que les choses soient claires : la Belgique semble implicitement interpréter les objectifs de la Commission de décembre 2016 comme un ajustement non officiel du quota général à atteindre fixé par la décision de relocalisation – ainsi que de la part de chaque État membre.

Un peu plus de six mois avant la fin de la période de relocalisation, celle-ci a été effectivement assurée pour 396 personnes (58 venues d'Italie et 338 de Grèce), soit 10 % du quota belge.

199 *Ibid.* et Commission européenne, *Ninth report on relocation and resettlement*, COM (2017) 74 final, 08.02.2017.

200 Objectifs d'au moins 2.000 relocalisations par mois pour la Grèce et 3.000 à partir d'avril 2017. Pour l'Italie, le chiffre a été fixé à 1.000 par mois et 1.500 à partir d'avril 2017. Source : Commission européenne, *Eight report on relocation and resettlement*, COM (2016) 791 final, 08.12.2016.

201 Calculs basés sur les chiffres donnés par la Commission dans son dixième rapport de suivi (*op. cit.*) : de 28.400 à 30.400 depuis la Grèce et de 11.200 à 14.200 depuis l'Italie.

202 Pour la liste actualisée et complète, voir : www.easo.europa.eu/questions-and-answers-relocation. Notez que seule la reconnaissance comme réfugié ou bénéficiaire d'une protection subsidiaire est prise en considération. Pas la protection humanitaire telle qu'elle existe dans certains pays.

203 Commission européenne, *Tenth report*, *op. cit.*, p. 4-5.

204 Voir les rapports de suivi de la Commission et les explications à la Chambre des représentants, Commission de l'Intérieur, des Affaires générales et de la Fonction publique, 16.11.2016, CRABV 54COM 534.

205 Mais aussi de ressortissants d'Irak, d'Érythrée, d'apatrides de Palestine et de République centrafricaine. Source : Myria, *Réunion de contact Asile*, 18.01.2017, points 58 et 65.

206 Commission européenne, *op. cit.*, COM (2017) 202 final, p. 3-4.

207 Lire entre autres : Chambre des représentants, Commission de l'Intérieur, des Affaires générales et de la Fonction publique, rapport intégral, 27.02.2016.

208 Myria, *Réunion de contact Asile*, 15.02.2017, point 16.

Encadré 21.

La relocalisation en Belgique dans la pratique²⁰⁹

Les États membres transmettent (via DubliNet)²¹⁰ des engagements (voir supra) et peuvent indiquer des préférences (nationalité, composition familiale, connaissances linguistiques, etc.). Contrairement à certains autres pays, la Belgique n'indique aucune préférence particulière. Par ailleurs, dans leur dossier de relocalisation, les demandeurs d'asile peuvent indiquer des préférences quant au pays de destination²¹¹.

À partir de leur base de données, la Grèce et l'Italie soumettent une proposition à la Belgique²¹² et envoient (par Dublinet) les dossiers individuels à la cellule Dublin de l'OE. **L'OE effectue ensuite un contrôle de sécurité.**

L'un des reproches faits par la Grèce et l'Italie est que de nombreux États membres **refusent un nombre élevé de demandes de relocalisation** sans motif valable. Les décisions de relocalisation stipulent (article 5, 7°) que les demandes peuvent être refusées pour des raisons d'ordre public ou des motifs sérieux d'exclusion (définis par le CGRA, en Belgique). Dans le cas de la Belgique, il ne semble pas y avoir de nombreux refus. D'après les chiffres du service grec de l'asile²¹³, 857 demandes de relocalisation ont été refusées au total (en date du 19 mars 2017), dont 4 par la Belgique. Dans le courant de 2016, d'après l'OE, une seule demande de relocalisation (d'un Erythréen) aurait été refusée au total, pour l'Italie et la Grèce, et ce, en raison d'une menace pour l'ordre public.

Les décisions de relocalisation prévoient un délai (renouvelable) de deux mois (article 2, 10°) pour exécuter le transfert. Dans la pratique, il a souvent duré beaucoup plus longtemps, pour diverses raisons liées aussi bien à l'État à l'origine de la relocalisation qu'au pays d'accueil.

La Grèce et l'Italie reprochent également la **lenteur**

de la réponse apportée par les États membres aux demandes de relocalisation. Alors que l'objectif (fixé dans les protocoles de relocalisation interne) est de dix jours, cela peut prendre des mois, dans la pratique. L'OE a ici reconnu que le problème se posait également en Belgique, en l'expliquant par plusieurs raisons. Le contrôle de sécurité, par exemple, prend du temps du fait de l'implication de diverses autorités (OE, CGRA, police). En outre, une partie des dossiers transférés par les Grecs, mais surtout par les autorités italiennes, seraient incomplets. En janvier 2017, l'OE s'est engagé à raccourcir ce délai dans le futur.

Des côtés grec et italien, il faut au moins 1 mois pour clôturer le dossier administratif et l'OIM a également besoin de temps. L'OIM organise en effet le transfert dans les deux pays et se concerta avec la Belgique pour le planifier. En Grèce, un cours d'orientation culturelle et un check-up médical sont entre autres mis en place.

Munis d'un laissez-passer délivré par l'Italie ou la Grèce, les demandeurs d'asile relocalisés rejoignent la Belgique, **accompagnés d'un collaborateur de l'OIM.** À l'aéroport, les demandeurs d'asile sont accueillis par l'OIM, qui les conduit auprès de l'OE pour qu'ils y introduisent une demande d'asile.

À part le fait que les intéressés ne sont **pas soumis à un pré-enregistrement en Belgique, ils suivent le même parcours que les autres demandeurs d'asile**, en termes de procédure et d'accueil. Autrement dit, il n'y a pas - comme c'est le cas dans le cadre d'une réinstallation - de reconnaissance quasi immédiate ni de parcours d'accueil distinct. Il est cependant arrivé que des personnes relocalisées se présentent en Belgique avec des attentes illusives, basées probablement sur des informations erronées (concernant les réinstallations et relocalisations) reçues en Grèce. Fedasil et l'OIM ont promis en janvier 2017 de se pencher sur la question.

Comme déjà dit, une relocalisation n'offre **aucune garantie de protection en Belgique.** Sur les demandeurs d'asile arrivés en Belgique par relocalisation, le CGRA a pris en 2016 six décisions de refus du fait que les intéressés n'avaient pas la nationalité prétendue, et quatre refus techniques parce que les intéressés ne s'étaient jamais présentés au SRGC pour leur audition.

209 Informations recueillies principalement lors des réunions de contact Asile à Myria, disponibles sur www.myria.be. Rapports de septembre 2016 (point 9), janvier 2017 (points 9-13 et 62), février 2017 (points 16 et 22). Références également aux décisions de relocalisation des 14.09.2015 et 22.09.2015, op. cit.

210 DubliNet est un réseau sécurisé par lequel les États membres s'échangent des informations relatives aux demandes d'asile, sur la base des accords pris dans le cadre du règlement de Dublin.

211 Dans les dossiers soumis à l'OE, la Belgique est souvent indiquée en troisième ou quatrième place des pays de préférence.

212 À l'avenir, un outil de comparaison pourra être utilisé.

213 Disponibles sur : http://asylo.gov.gr/en/wp-content/uploads/2017/03/Relocation-procedures-up-to-19-03-17_en-.pdf.

3.5. | Transferts Dublin vers l'Italie et la Grèce

3.5.1. | Le système de Dublin au cœur du cadre européen sur l'asile à renégocier

La tentative d'externaliser la politique sur l'asile et la migration de l'UE - et de reporter la responsabilité sur les pays tiers - se ressent également dans les propositions internes de réforme du cadre législatif (voir *Développements récents*, plus haut dans ce chapitre). La Commission européenne a déposé une série de propositions réglementaires en mai et en juillet 2016. Ces propositions visent en outre à davantage responsabiliser, en droit et dans les faits, les pays situés aux frontières extérieures de l'UE.

Tout comme aujourd'hui, la Commission européenne fait reposer la proposition dite 'Dublin IV' sur le principe que le **premier pays d'asile est responsable, dans de nombreux cas, de l'instruction de la demande d'asile** (donc du retour éventuel). Malgré le mécanisme correcteur qui serait introduit (voir infra), le critère de l'État membre de la première entrée devient encore plus important qu'avant, par l'instauration des **tests obligatoires de recevabilité** : pour les pays dits « sûrs » (pays tiers et premier pays d'asile sûr), les demandes d'asile doivent être rejetées avant tout examen sur le fond.

Les États membres doivent **examiner la recevabilité** avant même que le mécanisme correcteur ne puisse jouer et **avant de faire valoir tout autre critère du règlement de Dublin**. En d'autres termes, le critère familial du règlement de Dublin ne s'appliquera pas à un demandeur d'asile qui peut être renvoyé vers un pays sûr. Cela soulève une question de compatibilité avec l'article 8 de la CEDH et l'article 7 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE. Si le demandeur d'asile provient d'un pays d'origine sûr, une procédure accélérée lui sera en outre (obligatoirement) appliquée.

La relocalisation deviendrait structurelle. La proposition prévoit en outre un **mécanisme de répartition correcteur** qui entrerait automatiquement en application dès qu'un ou plusieurs États membres aurai(en)t à examiner un nombre disproportionné de demandes d'asile (plus de 150 % de demandeurs d'asile

en plus d'une valeur de référence²¹⁴). Le cas échéant, les demandeurs d'asile seraient relocalisés vers d'autres États membres. Pour le reste, la proposition ne permet plus aucun transfert de responsabilité.

En attendant, le règlement de Dublin III reste en vigueur. D'une manière plus générale, le Secrétaire d'État belge applique actuellement une politique axée sur un maximum de décisions 'Dublin' négatives. Il suggère de plaider, au niveau européen, pour un renversement de la charge de la preuve en ce qui concerne le premier pays d'entrée dans le système de Dublin. Une personne qui introduit une demande d'asile en Belgique devrait alors établir que la Belgique constitue son premier pays d'entrée dans l'espace Schengen. Faute de preuves, la demande serait rejetée pour des raisons techniques²¹⁵.

3.5.2. | Application du système Dublin par rapport à l'Italie et à la Grèce en 2016

En 2016, la **pression s'est intensifiée afin que puissent reprendre les transferts vers la Grèce au titre du règlement de Dublin** - ils étaient suspendus depuis 2011²¹⁶. En la matière, la Commission européenne avait formulé une recommandation à quatre reprises en 2016²¹⁷. Dans la recommandation de la Commission de décembre 2016, elle stipulait que les transferts Dublin pouvaient reprendre à partir du 15 mars 2017, mais uniquement pour les demandeurs d'asile dont la Grèce est responsable à partir de cette date, et à condition que les autorités grecques donnent chaque fois des garanties individuelles.

Le Secrétaire d'État belge à l'asile et la migration aimerait

214 Cette valeur de référence est fixée au regard de la taille de la population (50 %) et de la richesse d'un pays (50 %).

215 Voir Chambre des représentants, Commission de l'Intérieur, des Affaires générales et de la Fonction publique, *Compte rendu analytique*, CRABV 54 COM 534, 16.11.2016, p. 3. Voir également le blog du Secrétaire d'État Francken : « De Dublin-conventie », 12.11.2016. Disponible sur : <https://theotuurt.wordpress.com/>.

216 La Cour européenne de Justice a jugé que la Grèce connaissait des « défaillances systémiques de la procédure d'asile et des conditions d'accueil des demandeurs d'asile », qui « constituent des motifs sérieux et avérés de croire que le demandeur courra un risque réel d'être soumis à des traitements inhumains ou dégradants ». CJUE, *N.S. v. Secretary of State for the Home Department and M.E and others v. Refugee Applications Commissioner, Ministry for Justice, Equality and Law Reform*, C-411/10 et C-493/10, 21 décembre 2011. La Cour européenne des droits de l'homme s'était déjà prononcée dans l'affaire *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, n° 30696/09, 21 janvier 2011.

217 Respectivement les 10.02.2016, 15.06.2016, 28.09.2016 et 08.12.2016. La première recommandation s'adressait aux États membres, les trois autres à la Grèce. Commission européenne, C(2016)8525 final ; C(2016)871 final ; C(2016)3805 final ; C(2016)6311 final.

lui aussi reprendre dès que possible les transferts vers la Grèce au titre du règlement de Dublin. Il l'a déjà fait savoir à l'automne 2016. Tout comme l'Allemagne par la suite. En même temps, il semble peu probable que ce soit rapidement le cas – la Grèce ne se montre pas coopérante²¹⁸.

L'application du règlement de Dublin n'est pas totalement bloquée pour autant avec la Grèce. D'après les chiffres du service grec d'asile, **la Grèce a reçu 4.415 demandes de transferts au titre du règlement de Dublin** en 2016. Bien qu'il n'y ait eu que 3 transferts effectifs, cela a représenté, d'après l'unité Dublin grecque une charge de travail considérable en plus de la pression indéniablement élevée que subissait déjà la Grèce²¹⁹. Ces demandes de transferts proviendraient à 97 % de Hongrie. Mais assez étonnamment, certaines émanaient de Belgique. Le Secrétaire d'État a reconnu à la Chambre que des demandes de transferts au titre du règlement de Dublin avaient été adressées à la Grèce au cours des trois derniers mois de 2016. Il a indiqué que la Belgique avait transmis 21 dossiers (pouvant concerner plusieurs personnes) à la Grèce : 6 en octobre, 13 en novembre et 2 en décembre²²⁰.

Toujours **en 2016, la Grèce a introduit 4.886 demandes 'Dublin' sortantes**, principalement pour motif de regroupement familial. Au cours de la même année, 2.462 demandes ont été acceptées et 1.107 refusées. Les transferts effectifs se sont élevés à 1.107²²¹.

En ce qui concerne l'**Italie**, les transferts 'Dublin' vers ce pays se poursuivent. Cependant, pour les groupes vulnérables, telles les familles avec enfants, la Belgique demande des garanties individuelles en termes d'accueil²²². **Le Secrétaire d'État à l'asile et la migration a reconnu que l'Italie recevait un grand nombre de transferts Dublin**. Rien qu'en janvier 2017, la Belgique a transféré 35 demandeurs d'asile vers l'Italie au titre du règlement de Dublin²²³.

Selon la logique du Secrétaire d'État, les nombreux transferts Dublin vers l'Italie exercent un **effet dissuasif considérable** auprès de tous ceux qui auraient l'intention

d'entrer illégalement en Belgique au départ de l'Italie. Le même raisonnement sous-tend la pression politique exercée afin que reprennent les transferts vers la Grèce au titre de Dublin : du point de vue de la Commission et de nombreux États membres, la suspension des transferts mine l'efficacité du système de Dublin et du système de relocalisation mis sur pied.

La mise en œuvre simultanée des transferts Dublin et de la relocalisation s'avère cependant particulièrement contre-intuitive, en termes de solidarité vis-à-vis des États membres situés aux frontières extérieures de l'UE. En guise d'illustration et sans disposer encore des données Eurostat : entre le 1^{er} janvier et le 30 novembre 2016, quelque 2.000 transferts Dublin entrants auraient eu lieu en Italie (chiffres de sources italiennes collectés dans le cadre d'AIDA).

Ce qui crée une situation paradoxale où, au cours de ces 11 mois, le nombre de transferts entrants en Italie annule et même dépasse le nombre de relocalisés.

Ce qui crée une situation paradoxale où, au cours de ces 11 mois, le nombre de transferts entrants en Italie annule et même dépasse le nombre de relocalisés. La Belgique a, par exemple, accueilli durant cette période 23 demandeurs d'asile par relocalisation au départ de l'Italie, en plus de trois transferts Dublin depuis l'Italie. Au cours de la même période, l'Italie aurait quant à elle reçu d'une petite centaine de transferts Dublin au départ de la Belgique²²⁴.

Par ailleurs, rappelons que le système Dublin se révèle particulièrement peu performant en termes d'efficacité et d'efficacités : dans l'ensemble, seule une fraction des cas dans lesquels un autre État membre est jugé responsable d'une demande d'asile entraîne un transfert effectif²²⁵. Des efforts considérables sont actuellement fournis afin de réviser et de renforcer le système de Dublin, pour en accroître l'efficacité. Les prochaines évaluations devront montrer si – et dans quelle mesure – l'efficacité du système Dublin augmentera en relançant les transferts vers la Grèce, par l'approche des hotspots, par un éventuel règlement de Dublin IV ou toute autre modification. Myria est toutefois préoccupé par le fait que, dans un souci de rendre le système plus efficace, l'on relègue au second plan le respect des droits fondamentaux des étrangers. Considérant l'analyse qui précède, Myria recommande

218 Le ministre grec des Affaires étrangères déclare que le pays ne dispose ni de la capacité ni des ressources financières pour le faire. Politico, *Minister: Greece won't take back refugees from northern Europe*, 23.03.2017.

219 Représentant grec de l'unité Dublin à la Conférence ERA, Trèves, octobre.

220 Chambre des représentants, Commission de l'Intérieur, des Affaires générales et de la Fonction publique, rapport intégral, 15.02.2017, CRIV 54 COM 534.

221 Service grec d'asile. 454 demandes étaient fondées sur la dépendance et la clause humanitaire.

222 CEDH, *Tarakhel v. Suisse*, 3.11.2014, n° 29217/12.

223 Secrétaire d'État à l'asile et la migration Theo Francken sur son blog personnel, 02.03.2017. Disponible sur <https://theotuurt.wordpress.com/2017/03/02/relocatie/>.

224 Statistiques italiennes relatives aux transferts Dublin entrants et sortants, tirés d'AIDA, *The Dublin System in 2016. Key figures from selected European Countries*. Mars 2017. Disponible sur : http://s3.amazonaws.com/ecre/wp-content/uploads/2017/03/27170638/AIDA_2016Update_Dublin.pdf. **Les statistiques Dublin requièrent la plus grande prudence.**

225 Voir l'évaluation de la Commission européenne début 2016, examinée par Myria, *Myriadoc #1, op. cit.*, juin 2016, p. 28.

de ne pas reprendre les transferts vers la Grèce au titre du règlement de Dublin dans les conditions actuellement en vigueur dans le pays.

Conclusion

La politique de réinstallation et l'admission humanitaire occupent plus que jamais une place importante à l'agenda européen. Bien que les chiffres restent bien en-deçà des besoins globaux de protection, cela constitue déjà en soi une évolution positive. Mais Myria reste malgré tout préoccupé, car cette médaille a également un revers : il va devenir de plus en plus compliqué d'obtenir la protection de l'Union européenne. Non seulement il deviendra plus difficile d'atteindre l'UE pour y demander protection, mais un nombre croissant de demandeurs d'asile qui y arriveront risqueront d'être renvoyés dans un pays prétendument sûr.

De plus, afin de réaliser ses objectifs migratoires, l'Europe mise sur la collaboration avec des régimes discutables. L'externalisation et la conditionnalité deviennent les nouveaux mots d'ordre. Par le biais de nouveaux 'pactes pour les migrations', l'UE ne veut plus déployer ses atouts en matière de visas, d'immigration légale, de coopération commerciale ou au développement qu'avec les pays qui s'inscrivent dans la logique migratoire européenne - par exemple en termes de réadmission.

Les principes humains et de respect des droits de l'homme n'ont pas disparu, mais semblent être relégués au second plan par rapport à la perspective de réduire « l'immigration irrégulière » vers l'UE (où l'on fait référence à la fois à l'arrivée de demandeurs d'asile et d'immigrants) et d'accroître fortement le taux de retour. Dans des pays tels que la Hongrie, le respect des droits des migrants ne semble plus à l'ordre du jour.

En ce qui concerne la réorganisation interne de la politique d'asile, la réforme du règlement de Dublin constitue *le sujet* d'actualité. Mais il est loin de faire l'unanimité. Les hotspots et la relocalisation, instaurés afin d'épargner la débâcle au système de Dublin en crise, feraient partie du cadre permanent en matière d'asile. Cela étant dit, force est de reconnaître que les mécanismes de relocalisation introduits gardent un impact particulièrement limité en termes de solidarité avec les pays situés aux frontières extérieures de l'UE.

Via les hotspots, l'UE cherche à enregistrer et canaliser l'immigration vers l'UE, ce qui est légitime de la part de pouvoirs publics. Le problème est lié au fait que l'approche des hotspots et la mise en œuvre de la déclaration UE-Turquie ont conduit, du moins en Grèce, à des situations

dégradantes pour les migrants et les demandeurs d'asile qui cherchaient protection sur le sol européen. La Grèce en est directement responsable, mais l'UE dans son ensemble et tous les dirigeants européens en portent ne fût-ce que la responsabilité politique.

Le principal flux migratoire transite aujourd'hui par (la Libye et) l'Italie. Cette population compte moins de ressortissants de pays d'où affluent beaucoup de réfugiés, comme en Grèce. Pour l'Italie, il s'agit de juger si elle permet à une personne de séjourner sur son territoire, le temps de vérifier si elle a besoin de protection, mais cela doit en tout temps se faire dans le respect des droits de l'homme. Il convient par ailleurs de garder à l'esprit que les personnes qui arrivent viennent d'accomplir un voyage très périlleux et ont, avant cela, bien souvent été victimes d'abus tout au long de leur périple. Un récent rapport de l'UNICEF²²⁶ basé sur des interviews, témoigne de la dure réalité subie par les femmes et les enfants migrants en Libye et en cours de route²²⁷.

4. RECOMMANDATIONS

Myria recommande :

- La mise en place d'un monitoring indépendant du respect des droits fondamentaux en Grèce, en Italie ainsi qu'en Turquie ; la multiplication des efforts pour mettre fin à des situations parfois inhumaines en matière d'accueil et d'asile ; ainsi qu'un examen approfondi des violations des droits fondamentaux mentionnées plus haut (y compris la poursuite des auteurs).
- Pas de transferts Dublin vers la Grèce et vers d'autres pays tant qu'un accueil et une procédure d'asile de qualité n'y sont pas garantis ;
- Renforcement des efforts de relocalisation en respectant l'intégralité du quota prévu, par exemple en élargissant les nationalités prises en considération ;
- Pas de renvoi de demandeurs d'asile vers des pays qui ne peuvent pas être considérés comme pays tiers sûrs, en droit et dans les faits ;

²²⁶ UNICEF, *A Deadly Journey for Children, The Central Mediterranean Route*, février 2017.

²²⁷ Des milliers de personnes sont également détenues dans des camps de détention non officiels en Libye, camps qui sont contrôlés par des milices et collaborent avec des trafiquants d'êtres humains (scénarios de lien par la dette). L'un des constats frappants portait sur le fait que près de la moitié des femmes interrogées avaient été abusées sexuellement en cours de route, souvent à plusieurs reprises et à plusieurs endroits.



Chapitre 5

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 chiffres ainsi que la conformité de la législation belge avec le droit de vivre en famille des personnes souffrant d'un handicap.

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 (1.2), et les données sur la délivrance des *titres de séjour* d'autre part (1.3).

Comme l'indique le Tableau 15, ces deux bases de données ne portent pas exactement sur les mêmes individus (en termes de nationalité, de population-cible, etc.). Pourtant, certains individus sont susceptibles de se retrouver dans les deux bases de données : il s'agit des personnes ayant effectivement accédé au territoire belge avec un visa pour regroupement familial.

Tabel 15. Synthèse comparative des données utilisées pour étudier le regroupement familial en Belgique

	Visas demandés et délivrés dans le cadre du regroupement familial	Premiers titres de séjour délivrés pour des raisons liées à la famille
Diffusion des données	SPF Affaires étrangères	Office des étrangers
Contenu des données	Données sur base des <ul style="list-style-type: none"> - Demandes de visas introduites au cours de l'année, et issues de la demande - Décisions prises au cours de l'année selon la date de demande de visa et l'issue de la demande Plusieurs caractéristiques du bénéficiaire sont disponibles (sexe, âge, nationalité).	Délivrance des premiers 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 certains ressortissants de pays tiers ²²⁸	Tous les étrangers (ressortissants des pays tiers et citoyens de l'UE)
Population incluse	Individus ayant introduit une demande de visa dans le cadre du regroupement familial (que l'issue soit positive ou négative). Deux types de visas : <ul style="list-style-type: none"> - long séjour (visas D), visas dans le cadre d'un regroupement familial - court séjour (visas C), visas en vue de cohabitation ou de mariage. 	<ul style="list-style-type: none"> • Les personnes arrivant de l'étranger qui obtiennent le regroupement familial. • Les personnes qui disposent d'une forme de séjour temporaire (entre autres une attestation d'immatriculation ou une annexe 35) et qui obtiennent le regroupement familial. • Les personnes en séjour irrégulier qui obtiennent le regroupement familial. • Les nouveau-nés de parents étrangers qui reçoivent un premier document de séjour suite à leur naissance en Belgique.
Population non incluse	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.
Dernières données disponibles	2016	2015

²²⁸ La liste complète des nationalités soumises 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 22.

Définitions

Le regroupant :

- ouvre le droit au regroupement familial
- est la personne déjà présente en Belgique et qui est rejointe par des personnes de son entourage familial.

Le regroupé :

- est le *bénéficiaire* du regroupement familial
- est la personne qui rejoint le regroupant, déjà présent en Belgique.

Quelle est la base légale quand la personne ouvrant le droit au regroupement familial :

- est un **ressortissant d'un pays tiers** :
 - *l'article 10* de la loi sur les étrangers lorsque son séjour est illimité
 - *l'article 10bis* de la loi sur les étrangers lorsque son séjour est limité
Exc.: article 10 de la loi sur les étrangers lorsque il a un statut de protection internationale (et lorsque son séjour est donc limité).
- est un **citoyen de l'UE** : *l'article 40bis ou 47 de la loi sur les étrangers.*
- est de **nationalité belge** : *l'article 40ter* de la loi sur les étrangers.

1.2. | Les visas

Dans la base de données sur les visas, le regroupement familial peut être étudié à partir de deux types de visas :

- Les visas **long séjour (visas D)** dont le motif est le regroupement familial (art.10/10bis ou art. 40bis/40ter)²²⁹.
- Les visas **court séjour (visas C)** sollicités en vue de mariage ou de cohabitation. Il ne s'agit pas à proprement parler de regroupements familiaux, mais d'un indicateur sur de futurs regroupements familiaux.

Par ailleurs, comme précisé dans le chapitre 3 (Accès au territoire), les données sur les visas sont disponibles sur base de l'année de la *demande* ou de l'année de *décision*. Les statistiques qui en découlent sont complémentaires et seront présentées également dans ce chapitre. Cette année, pour la première fois, Myria dispose des données sur base des demandes de visas (en plus des données sur

base des décisions). Cette approche sera dès lors mise en évidence, car elle permet d'appréhender le phénomène de la migration sur base de l'ensemble des personnes qui souhaitent accéder au territoire belge.

1.2.1. | Tendances récentes en matière de demandes de visas long séjour dans le cadre du regroupement familial

Une augmentation substantielle des demandes pour les regroupements familiaux avec un ressortissant de pays tiers

Après avoir diminué entre 2011 et 2013, le nombre de demandes de visas pour regroupements familiaux repart à la hausse entre 2014 et 2016 (Figure 39).

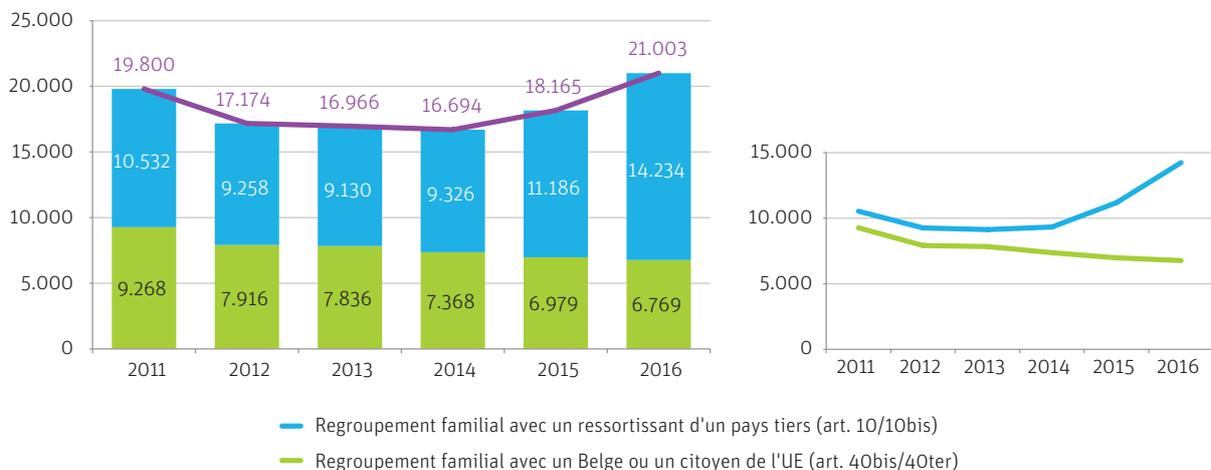
- La **diminution générale des demandes de regroupement familiaux observée autour de 2012** reflète probablement les effets de la loi sur le regroupement familial entrée en vigueur le 22 septembre

²²⁹ La distinction entre les articles 40bis et 40ter n'est pas possible dans la base de données visas.

2011. Cette loi du 8 juillet 2011 modifiant la loi du 15 décembre 1980 a inséré de nouvelles conditions matérielles pour le regroupement familial, tant avec un ressortissant de pays tiers (article 10/10bis) qu'avec un Belge (article 40ter). On peut en effet penser que les conditions plus strictes introduites par la nouvelle loi en matière de regroupement familial ont influencé le nombre de demandes à la baisse. La Figure 39 (droite) indique en effet que la baisse de demandes de visa pour regroupement familial s'observe pour l'ensemble des regroupements familiaux, quelle que soit l'origine de la personne qui ouvre le droit.

- La **hausse générale des demandes depuis 2014** reflète quant à elle de façon substantielle l'augmentation des demandes de visas dans le cadre d'un regroupement familial avec un ressortissant d'un pays tiers. Celle-ci compense par ailleurs largement la légère diminution des demandes de regroupements familiaux avec un Belge ou un citoyen de l'UE.

Figure 39. Évolution du nombre de demandes de visas long séjour dans le cadre d'un regroupement familial, toutes nationalités confondues, selon l'année de la demande 2011-2016 (Source : SPF Affaires étrangères, calculs Myria)



Une évolution contrastée selon la nationalité du bénéficiaire

Parmi les personnes souhaitant bénéficier d'un visa pour regroupement familial, quelques nationalités se distinguent des autres. En 2016, et pour la première fois, les Syriens arrivent en tête de classement devant les Marocains et les Indiens - qui occupaient pourtant depuis plusieurs années le haut du classement (Tableau 16).

En 2016, et pour la première fois, les Syriens arrivent en tête de classement devant les Marocains et les Indiens.

Tableau 16. Nombre de demandes de visas long séjour selon les principales nationalités des bénéficiaires du regroupement familial en 2016 et évolution 2011-2016 (Source : SPF Affaires étrangères, calculs Myria)

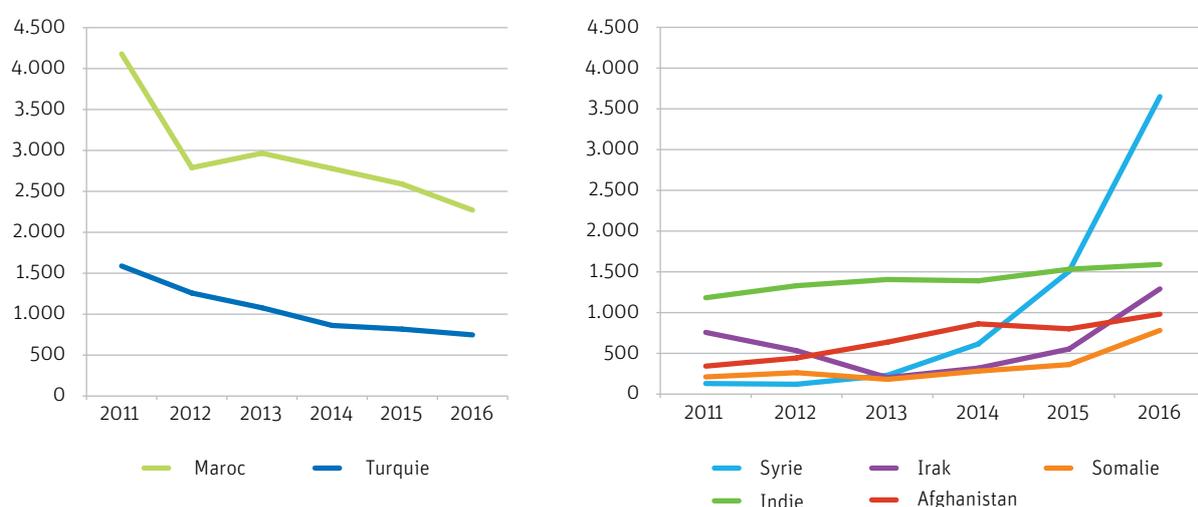
	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Syrie	130	121	231	615	1.507	3.650
Maroc	4.179	2.789	2.966	2.778	2.588	2.271
Inde	1.182	1.330	1.406	1.390	1.532	1.591
Irak	757	533	203	319	553	1.291
Afghanistan	343	443	637	862	801	981
Somalie	211	263	181	282	362	782
Turquie	1.588	1.258	1.078	862	817	747

Pour ces quelques nationalités, l'évolution du nombre de demandes de visas long séjour pour regroupement familial n'est pas similaire (Figure 40).

- Les *Marocains* et les *Turcs* (figure de gauche) se démarquent par une diminution importante au cours de ces dernières années. En particulier une diminution considérable dans le nombre de visas long séjour demandés par 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 2011 et 2016, c'est une diminution de 46% qui est enregistrée pour les Marocains, et de 53% pour les Turcs.
- Pour les cinq autres nationalités (figure de droite), la tendance est plutôt à la hausse, en particulier pour

les *Syriens*, pour qui le nombre de demandes de visas long séjour a été multiplié par 6 en l'espace de deux ans (passant de 615 demandes en 2014, à 3.650 demandes en 2016). Les tendances observées pour les *Irakiens*, les *Afghans* et les *Somaliens* sont également remarquables, surtout entre 2015 et 2016. Notons que ces nationalités sont également celles qui occupent le haut du classement en termes de demandes d'asile. Ces évolutions dans le cadre du regroupement familial sont donc sans doute en partie liées aux conditions plus favorables accordées aux réfugiés reconnus et aux bénéficiaires de la protection subsidiaire au cours de la première année de leur reconnaissance pour se faire rejoindre par les membres de leur famille (conjointes et enfants).

Figure 40. Évolution du nombre de demandes de visas pour les principales nationalités des bénéficiaires du regroupement familial (Source : SPF Affaires étrangères, calculs Myria)



Les évolutions récentes observées en fonction du type de regroupement familial (avec un ressortissant de pays tiers *versus* avec un Belge ou un citoyen UE) sont directement liées aux tendances observées en matière de nationalité des bénéficiaires. En effet, les demandes des Syriens, qui sont en forte hausse, sont presque exclusivement (99%) des demandes de visa dans le cadre d'un regroupement familial avec un ressortissant de pays tiers. À l'inverse, les demandes des Marocains et des Turcs, qui sont en baisse ces dernières années, sont majoritairement (respectivement 69% et 67%) des demandes de visa dans le cadre d'un regroupement familial avec un Belge ou un citoyen UE. Les tendances qui se dessinent dans la Figure 39 sont en adéquation avec celles observées dans la Figure 40.

En 2016, 14.306 visas long séjour ont été délivrés dans le cadre du regroupement familial, soit 21% de plus qu'en 2015.

1.2.2. | Les décisions en matière de visas long séjour dans le cadre du regroupement familial

Délivrance des visas dans le cadre d'un regroupement familial : un chiffre en hausse ces dernières années

Les statistiques sur base des décisions en matière de visas permettent de mesurer l'ampleur et l'évolution des **visas délivrés** dans le cadre du regroupement familial. La tendance qui se dessine en matière de délivrance de visas (décisions positives) (Figure 41) est similaire à celle observée en matière de demande de visas (Figure 39) : après une diminution entre 2011 et 2013, on observe une hausse depuis 2014. En 2016, 19.202 décisions ont été prises pour des demandes de visas dans le cadre du regroupement familial (Figure 41). Parmi celles-ci, 14.306 visas long séjour ont été délivrés dans le cadre d'un regroupement familial, 21% de plus qu'en 2015.

Le Tableau 17 indique l'évolution du nombre de visas délivrés dans le cadre du regroupement familial pour les mêmes nationalités que le Tableau 16.

Figure 41. Évolution du nombre de visas long séjour délivrés (décisions positives) dans le cadre d'un regroupement familial, toutes nationalités confondues, selon l'année de la décision, 2011-2016 (Source : SPF Affaires étrangères, calculs Myria)

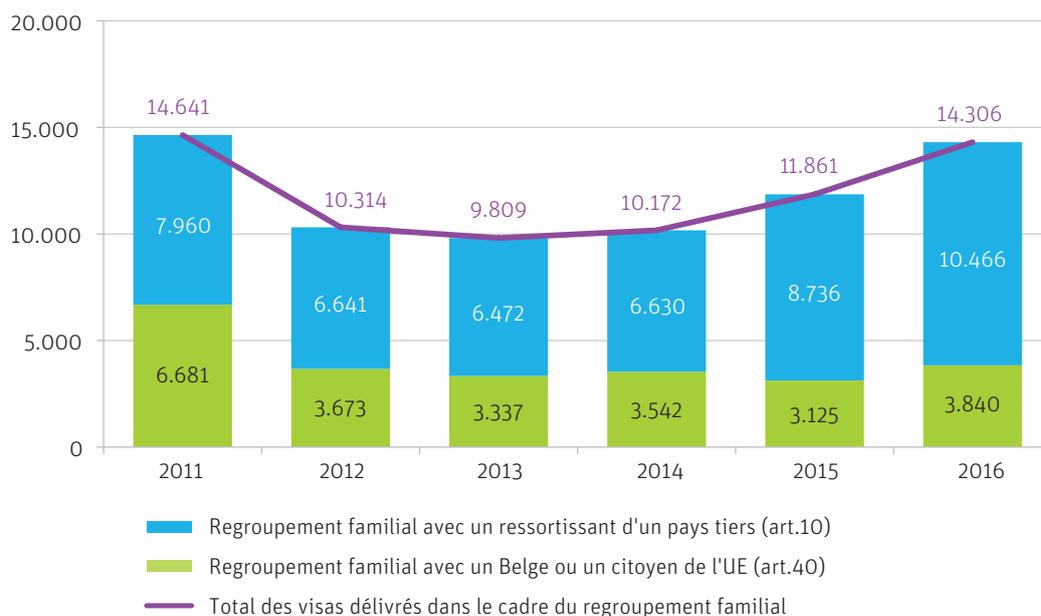


Tableau 17. Nombre de visas long séjour délivrés selon l'année de décision, pour les mêmes nationalités que le Tableau 16, évolution 2011-2016 (Source : SPF Affaires étrangères, calculs Myria)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Syrie	104	64	114	441	1.152	2.635
Maroc	2.691	1.672	1.562	1.768	1.713	1.355
Inde	899	1.047	1.167	1.169	1.322	1.406
Irak	544	454	310	181	412	886
Afghanistan	252	171	392	493	793	541
Somalie	183	100	166	145	262	385
Turquie	1.265	771	592	566	457	461

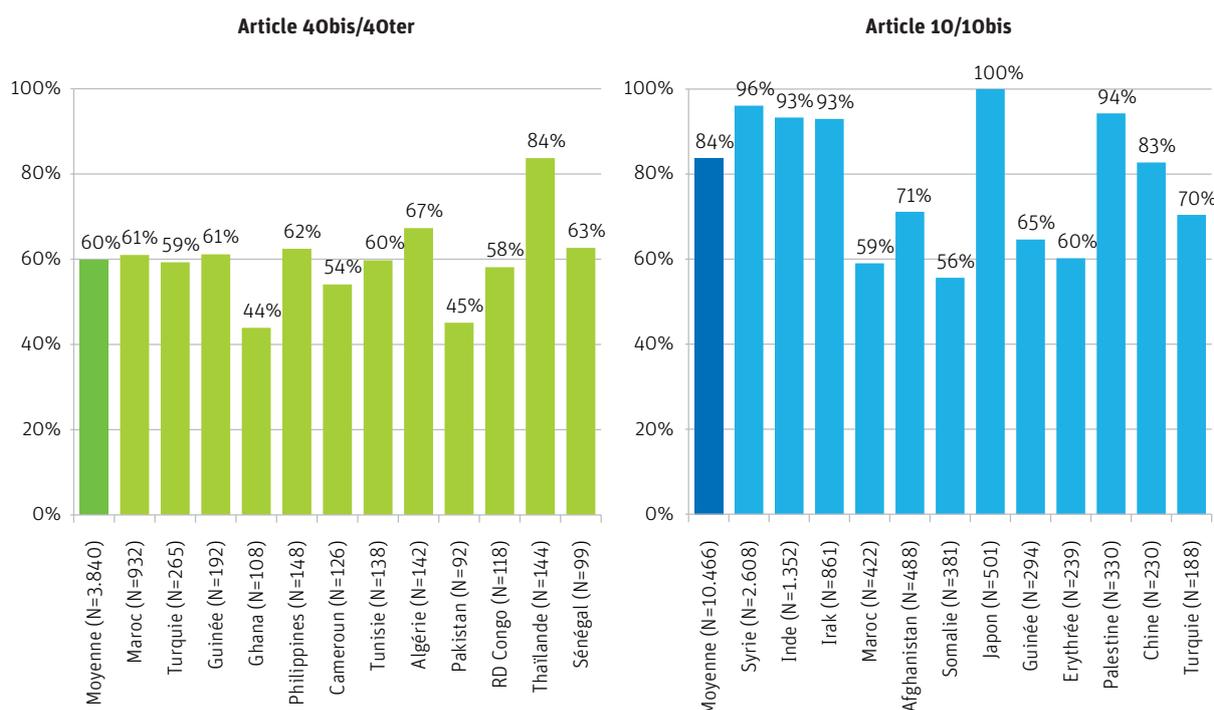
Trois décisions sur quatre mènent à la délivrance d'un visa pour regroupement familial

En 2016, environ 75% des décisions ont mené à la délivrance d'un visa pour regroupement familial. Cette proportion est cependant variable selon qu'il s'agit d'un regroupement familial avec un Belge ou un citoyen UE (60%) ou avec un ressortissant de pays tiers (84%). Ces proportions sont également très variables selon la nationalité des bénéficiaires de ces visas (Figure 42).

Des refus plus fréquents et un traitement plus long que pour 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

Figure 42. Proportion de décisions positives selon le type de regroupement familial (art. 40bis/40ter versus art. 10/10bis) et par nationalité des bénéficiaires pour les décisions prises en 2016 (N=nombre de décisions positives) (Source : SPF Affaires étrangères, calculs Myria)



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 19% et 39%. Même si ces taux de refus sont en diminution ces dernières années, ils restent supérieurs aux autres types de visas, en particulier aux visas liés à des raisons professionnelles, pour lesquels le taux de refus n'est que de 1%. Concernant les visas pour raisons d'études, le taux de refus a augmenté sensiblement entre 2015 et 2016, passant de 15 à 20%.

En terme de durée de traitement, on observe une diminution importante de la durée moyenne de traitement des visas pour regroupement familial. De 2011 à 2016, 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 (Tableau 18). C'est en particulier les décisions prises entre 3 et 6 mois qui ont considérablement augmenté, reflétant les effets de la réforme de 2011 (Figure 41). Celle-ci prévoyait 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 à 6 mois) et introduit un délai de six mois pour les Belges et les citoyens européens. Mais, à partir du 8 juillet 2016, le délai pour le traitement des visas pour regroupement familial pour les ressortissants de pays tiers a à nouveau été augmenté à 9 mois²³⁰.

Cependant, les chiffres de 2016 ne montrent pas encore les effets de ce changement par rapport aux années précédentes. 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 administratif sont donc beaucoup plus courts que le temps d'attente effectivement subi par les familles concernées. Notons par ailleurs que les durées de traitement sont en moyenne plus longues lorsqu'elles se soldent par une décision négative²³¹.

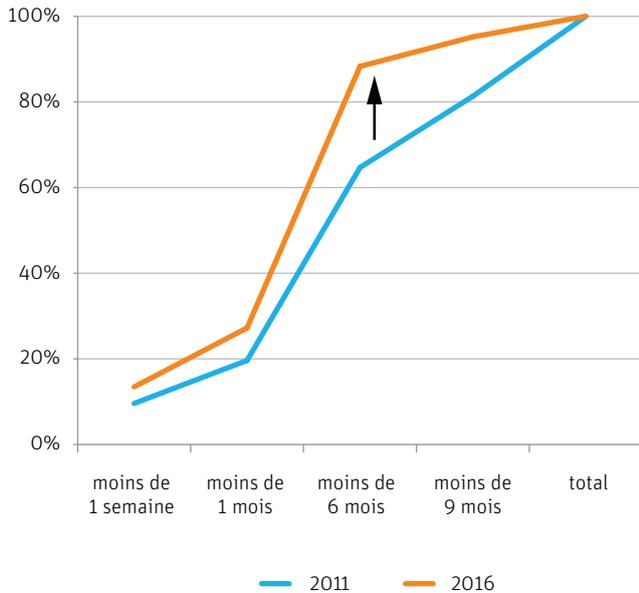
Tableau 18. Nombre de décisions, proportion de refus et durée moyenne de traitement pour les visas long séjour, selon le motif, 2011-2016 (Source : SPF Affaires étrangères, calculs Myria)

	2011			2012			2013			2014			2015			2016		
	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	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%	3.887	1	1%
Etudes	8.902	3	26%	9.091	3	25%	9.249	4	24%	9.387	4	21%	8.963	3	15%	9.545	3	20%
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%	12.904	16	19%
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%	6.298	15	39%
Autres visas long séjour	2.622	8	9%	2.769	7	11%	2.702	9	10%	3.029	8	10%	3.444	8	9%	3.270	8	9%
Ensemble des visas long séjour	35.725			34.162			30.813			30.704			32.509			35.904		

230 Pour plus de détails voir ci-dessous dans ce chapitre dans la partie Évolutions récentes.

231 Les données présentées ici concernent les décisions positives et négatives, sans tenir compte des décisions en attente ou sans objet, pour lesquels les durées de traitement sont en moyenne encore plus longues.

Figure 43. Durée de traitement administratif des demandes de visas long séjour (ayant abouti à une décision positive ou négative) dans le cadre du regroupement familial en 2011 et 2016 (Source : SPF Affaires étrangères, calculs Myria)



La migration a-t-elle un genre ?

Le regroupement familial ne concerne pas seulement les femmes : en 2016, la proportion des visas délivrés à des femmes pour ce motif était de 66%. Plus d'un tiers des bénéficiaires de ces visas étaient donc des hommes.

Cette proportion est cependant assez conséquente lorsqu'on la compare aux proportions de visas délivrés à des femmes pour d'autres motifs. Les visas délivrés en 2016 dans le cadre de raisons professionnelles concernaient par exemple 26% de femmes contre 74% d'hommes. Les visas dans le cadre des études sont par contre délivrés dans des proportions similaires pour les hommes et les femmes (respectivement 48% et 52%).

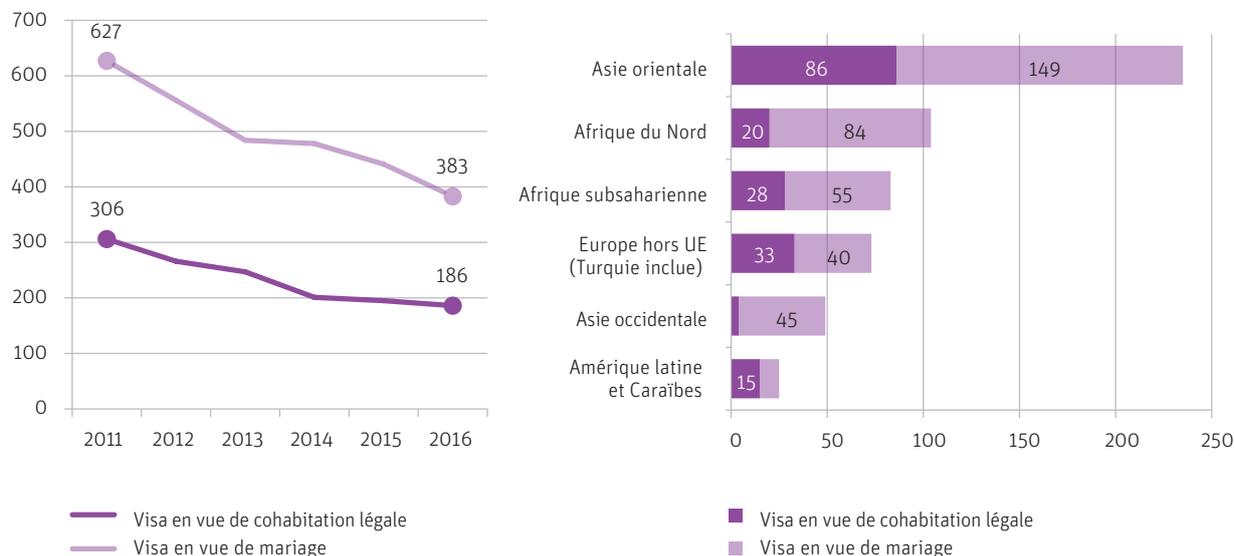
1.2.3. | Visas court séjour en vue de mariage ou de cohabitation légale

Des visas court séjour peuvent également être délivrés pour une période de maximum 3 mois en vue de mariage ou de cohabitation légale. Dans le traitement de ces demandes de visa l'OE étudie deux éléments. Premièrement, l'OE examine si les conditions du visa en vue d'un mariage ou partenariat civil sont remplies. A défaut, si les concernés remplissent les conditions pour le regroupement familial. Après conclusion du mariage ou de l'enregistrement de la cohabitation légale en Belgique, le bénéficiaire peut demander le regroupement familial en Belgique.

Les demandes pour ce type de visas sont en nette diminution ces dernières années : ils sont passés de 933 demandes (en vue d'un mariage ou d'une cohabitation légale) en 2011 à 569 demandes en 2016. Le nombre de demandes de visas court séjour dans le cadre d'un mariage est plus important que dans le cadre d'une cohabitation légale (environ le double).

La principale région d'origine des bénéficiaires de ces demandes de visas est l'Asie orientale, avec la Thaïlande et les Philippines en tête de classement. Vient ensuite l'Afrique du Nord, région pour laquelle les principaux pays concernés sont le Maroc et la Tunisie.

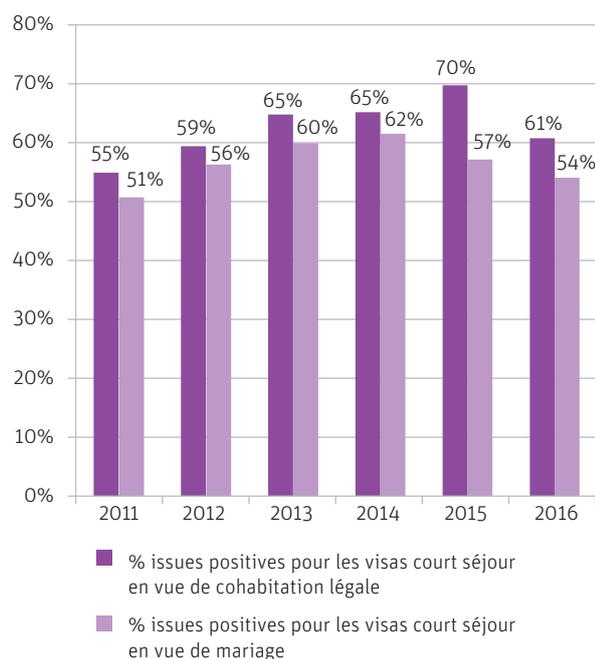
Figure 44. Nombre de demandes de visas court séjour en vue d'un regroupement familial, évolution entre 2011 et 2016 (gauche) et selon la région d'origine du bénéficiaire en 2016 (droite) (Source : SPF Affaires étrangères, calculs Myria)



Environ la moitié des visas court séjour demandés en vue d'une cohabitation légale ou d'un mariage ont une issue positive. Parmi les demandes de visas introduites en 2016,

la proportion de visas ayant une issue positive est de 54% pour les visas sollicités en vue d'un mariage et de 61% pour les visas sollicités en vue d'une cohabitation légale.

Figure 45. Proportion d'issues positives pour les visas court séjour en vue de mariage ou de cohabitation légale, selon l'année de la demande de visa, 2011-2016 (Source : SPF Affaires étrangères, calculs Myria)



1.3. | Les premiers titres de séjour

Les données sur les premiers titres de séjour délivrés pour raisons familiales sont exhaustives. C'est-à-dire que, contrairement aux données sur les visas, elles donnent une image complète de tous les premiers titres délivrés pour regroupement familial lors d'une année déterminée, quelle que soit la nationalité du bénéficiaire²³². Ces données brutes sont disponibles en détail sur le site de l'OE²³³, mais pour l'année précédente²³⁴ par rapport aux données sur les visas, les données présentées ci-dessous datent donc de 2015.

Dans ces premiers titres, sont pris en compte :

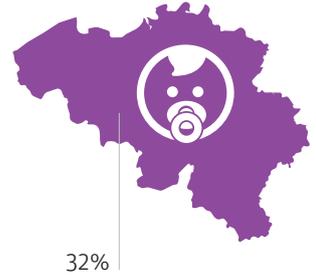
²³² Les statistiques présentées ici sont toutefois différentes de celles sur les premiers titres de séjour présentées dans le chapitre 2, car elles incluent les citoyens UE, alors que les données disponibles sur Eurostat ne portent que sur les ressortissants de pays tiers.

²³³ https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/FR/Documents/Statistiques/Stat_A_RGF_Fr_2015.pdf.

²³⁴ Les données sur les premiers titres nécessitent un certain délai avant de pouvoir être traitées et publiées par l'OE. Les données de 2015 étaient les dernières données disponibles au moment de la rédaction de ce rapport.

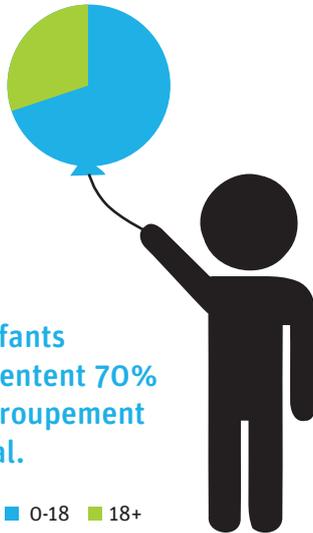
- Les personnes arrivant de l'étranger qui obtiennent le regroupement familial.
- Les personnes qui disposent d'une forme de séjour temporaire (entre autres une attestation d'immatriculation ou une annexe 35) et qui obtiennent le regroupement familial.
- Les personnes en séjour irrégulier qui obtiennent le regroupement familial.
- Les nouveau-nés qui reçoivent un premier document de séjour suite à leur **naissance en Belgique**.

En 2015, **55.179 premiers titres** ont été délivrés pour des raisons familiales **dont 17.423 à des descendants nés en Belgique** (32%). Près d'un tiers de ces premiers titres ne concernent donc pas des personnes ayant immigré en Belgique.



Près d'un tiers des premiers titres pour regroupement familial concernent des personnes nées en Belgique.

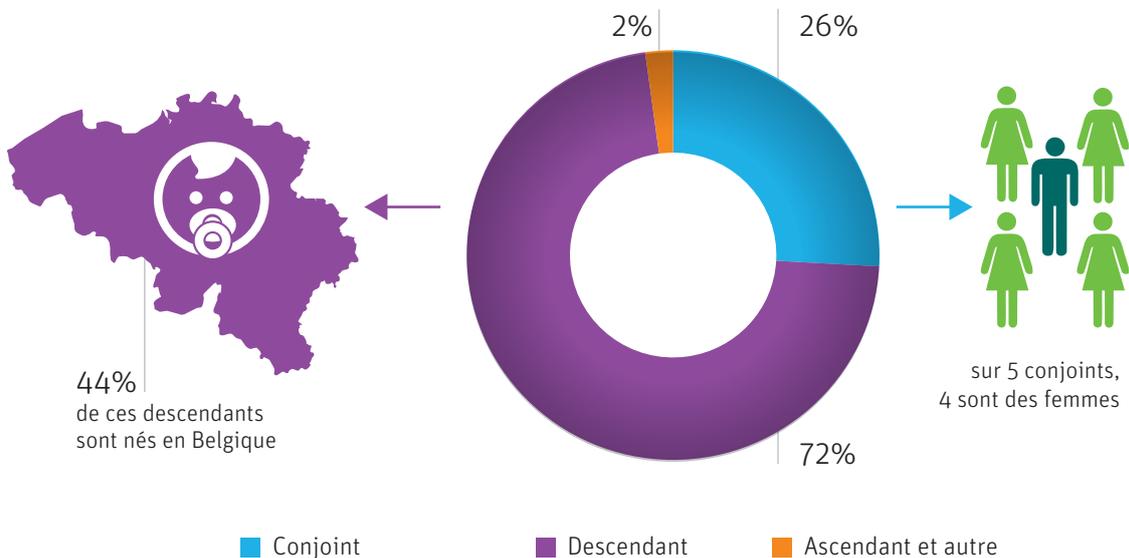
1.3.1. | Les regroupements familiaux concernent surtout les enfants



Les enfants représentent 70% du regroupement familial.

Sur l'ensemble des 55.179 premiers titres délivrés en 2015 dans le cadre du regroupement familial, 72% concernaient des descendants mineurs et majeurs, 26% des conjoints et 2% des ascendants (et autre) (voir Figure 46). Parmi les 39.698 descendants ayant obtenu un premier titre en 2015, un peu moins de la moitié (44%) sont nés en Belgique (17.423). Si on regroupe tous les bénéficiaires d'un premier titre pour raisons familiales en 2015, 70% ont moins de 18 ans (64% entre 0 et 13 ans et 6% entre 14 et 17 ans). Les conjoints sont majoritairement des femmes. En effet, sur cinq conjoints, on comptait quatre femmes pour un homme en 2015 (78% et 22% respectivement).

Figure 46. Lien de parenté entre le bénéficiaire du regroupement familial et la personne ouvrant le droit au regroupement familial, pour les premiers titres de séjour pour raisons familiales délivrés en 2015 (Source : OE)



Après une baisse entre 2010 et 2013 (-13%), le nombre de premiers titres de séjour pour raisons familiales est reparti à la hausse pour atteindre **55.179 premiers titres en 2015** (+5% entre 2014 et 2015), soit une valeur supérieure à celle observée en 2010 (Tableau 19).

Sur la période 2010-2015, les regroupements familiaux de descendants ont augmenté (+30%), alors que ceux de conjoints et d'ascendants ont diminué (-28% et -52% respectivement). La baisse des regroupements familiaux de conjoints s'observe à partir de 2012. Elle illustre sans doute les effets de la réforme de 2011, et notamment les exigences matérielles et économiques qui s'appliquent de façon beaucoup moins souple que pour les demandes de regroupement familial avec des enfants²³⁵.

1.3.2. | Ressortissants UE et non-UE, des évolutions contrastées

En 2015, 53% des bénéficiaires du regroupement familial ont une nationalité de l'UE.

En 2015, plus de la moitié des bénéficiaires d'un premier titre de séjour pour raisons familiales sont

des citoyens de l'UE (soit 53%, contre 47% de ressortissants de pays tiers). Les premiers titres pour raisons familiales délivrés à des citoyens UE présentent une certaine stabilité depuis 2014, alors que ceux délivrés à des ressortissants de pays tiers sont en augmentation (+13% entre 2014 et 2015).

Une analyse de l'évolution depuis 2010 montre cependant des constats différents. En effet, sur la période 2010-2015, les premiers titres pour raisons familiales délivrés à des citoyens de l'UE ont augmenté de 31%, alors que ceux délivrés à des ressortissants de pays tiers ont chuté de 14% (voir Tableau 19). Cette baisse s'explique principalement par la diminution de moitié de ceux délivrés à des Marocains et à des Turcs (passant de 7.816 en 2010 à 4.280 en 2015 pour les Marocains (-45%) et de 2.515 à 1.227 pour les Turcs (-51%)). Par contre, le nombre de premiers titres délivrés à des Indiens pour raisons familiales a fort augmenté (+50%). En 2015, le Maroc et l'Inde sont les deux seuls pays hors UE qui apparaissent dans le top 10. Parmi les citoyens UE bénéficiaires du regroupement familial, l'augmentation la plus importante est celle des Roumains (+68% entre 2010 et 2015) qui se sont placés en première position depuis 2013.

Tableau 19. Premiers titres de séjour délivrés pour raisons familiales selon la nationalité du bénéficiaire, 2010-2015 (Source : OÉ)

	2010	2015	Evol. 2010-2015	
Roumanie	3.063	5.155	68%	■ ■ ■ ■ ■ ■ ■ ■
Pays-Bas	3.947	5.000	27%	■ ■ ■ ■ ■ ■ ■ ■
Maroc	7.816	4.280	-45%	■ ■ ■ ■ ■ ■ ■ ■
France	3.046	4.236	39%	■ ■ ■ ■ ■ ■ ■ ■
Pologne	2.804	2.849	2%	■ ■ ■ ■ ■ ■ ■ ■
Espagne	1.752	2.305	32%	■ ■ ■ ■ ■ ■ ■ ■
Bulgarie	1.771	2.103	19%	■ ■ ■ ■ ■ ■ ■ ■
Italie	1.329	2.086	57%	■ ■ ■ ■ ■ ■ ■ ■
Portugal	1.052	1.389	32%	■ ■ ■ ■ ■ ■ ■ ■
Inde	864	1.293	50%	■ ■ ■ ■ ■ ■ ■ ■
Autres	25.288	24.483	-3%	■ ■ ■ ■ ■ ■ ■ ■
Total UE	22.186	28.973	31%	■ ■ ■ ■ ■ ■ ■ ■
Totaal non UE	30.546	26.206	-14%	■ ■ ■ ■ ■ ■ ■ ■
Total	52.732	55.179	5%	■ ■ ■ ■ ■ ■ ■ ■

235 Rapport annuel 2015, *La migration en chiffres et en droit*, pp. 110-114.

En dehors du top-10, deux évolutions frappantes sont constatées entre 2010 et 2015. Il s'agit de celle des Syriens, dont le nombre de premiers titres pour raisons familiales a été multiplié par cinq (il est passé de 212 en 2010 à 1.084 en 2015), et de celle des Afghans pour qui ce nombre a presque quadruplé (passant de 223 en 2010 à 846 en 2015). En 2015, les premiers titres délivrés à des ressortissants syriens et afghans pour raisons familiales représentent respectivement 2% et 1,5% du total.

1.3.3. | Nationalité des personnes ouvrant le droit au regroupement familial

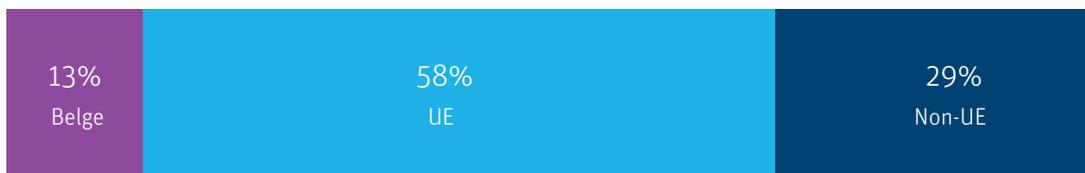
Les **personnes ouvrant le droit au regroupement familial** sont en majorité des citoyens de l'UE (58%), devant les ressortissants de pays tiers (29%) et les Belges (13%) (Figure 47).

2. ÉVOLUTIONS RÉCENTES

2.1. | Europe

- La Cour européenne des droits de l'homme a condamné le Danemark pour **discrimination indirecte fondée sur l'origine ethnique**²³⁶. En effet, l'une des conditions imposées par le Danemark pour le regroupement familial, la « condition des attaches », stipule que le couple doit entretenir des attaches plus fortes avec le Danemark qu'avec tout autre pays. Les regroupants qui possèdent la nationalité danoise ou un permis de séjour au Danemark depuis plus de 28 ans sont dispensés de cette condition²³⁷. Même si cette règle de 28 ans peut également profiter aux personnes d'origine ethnique

Figure 47. Nationalité de la personne ouvrant le droit au regroupement familial, pour les premiers titres de séjour délivrés pour raisons familiales en 2015 (Source : OE)



étrangère, elle confère indirectement un régime de faveur aux ressortissants danois de souche. Les personnes qui acquièrent la nationalité danoise après leur naissance et ne sont donc pas d'origine ethnique danoise se voient désavantagées²³⁸. La Cour rappelle que, dans une société démocratique moderne, une différence de traitement fondée sur l'origine ethnique d'une personne est totalement injustifiable²³⁹.

- La CJUE²⁴⁰ a apprécié la façon dont un État membre peut établir la **disponibilité, dans un avenir proche- après l'introduction de la demande de regroupement familial, des moyens de subsistance** en vue du regroupement familial. Ils peuvent examiner 1) le niveau

236 Cour eur. D. H (GC), Biao c. Danemark, 24 mai 2016, n°38590/10.

237 *Idem*, §35.

238 *Idem*, §113.

239 *Idem* §94.

240 CJUE, *Mimou Khachab c. Subdelegación del Gobierno et Alava*, 21 avril 2016, n°C-558/14.

de revenus du regroupant dans les six mois précédant la demande, et 2) la probabilité que le regroupant continue de disposer de revenus stables et réguliers durant l'année qui suit la demande.

- La CJUE a aussi clarifié la situation d'un parent ressortissant de pays tiers et de son **enfant mineur européen**, dont il a la garde exclusive. Cet enfant **ne peut perdre son droit de séjour du fait du refus de manière automatique du séjour du parent, suite à des antécédents pénaux**²⁴¹. L'exception d'ordre public visant à limiter le droit de séjour doit être entendue strictement et sa portée ne peut être déterminée unilatéralement par les États membres²⁴². Avant tout refus du droit de séjour, l'État membre doit examiner le comportement du ressortissant d'un pays tiers. Celui-ci doit constituer 1) une menace actuelle, réelle et suffisamment grave pour les intérêts fondamentaux de la société et 2) cette menace doit exister au moment où la décision est prise.
- La CJUE a également examiné la situation d'un mineur citoyen de l'UE et de sa mère ressortissante d'un État tiers qui en a la garde exclusive et a subi des violences conjugales durant son mariage avec un citoyen de l'UE. Ils ne peuvent **pas conserver leur droit de séjour si le citoyen de l'UE a quitté le pays d'accueil avant que ne soit entamée la procédure de divorce**. Si le citoyen européen mineur satisfait aux conditions de séjour en tant que citoyen de l'Union, il peut obtenir un droit de séjour propre en tant que citoyen de l'Union et sa mère ressortissante d'un État tiers, un droit de séjour dérivé²⁴³.
- Afin de juger de **l'intérêt supérieur de l'enfant dans les affaires de regroupement familial**, la Cour européenne des droits de l'homme a aussi examiné les circonstances dans lesquelles se trouvent les enfants mineurs, leur âge, la situation dans leur pays d'origine, la mesure dans laquelle ils dépendent de leurs parents, ainsi que l'intention de leurs parents migrants de demander, dans le futur, le regroupement familial pour leurs enfants²⁴⁴. L'intérêt supérieur de l'enfant doit donc être placé au centre des préoccupations des tribunaux nationaux²⁴⁵. Mais cela ne génère aucun laissez-passer qui conférerait à chaque enfant un droit d'accès automatique au territoire à l'État partie²⁴⁶.

2.2. | Belgique

En 2016, diverses dispositions ont modifié le droit au regroupement familial :

- Le **délai d'examen** des demandes de regroupement familial des membres de la famille de ressortissants de pays tiers a été **allongé** de six à **neuf mois**, qui peuvent exceptionnellement être prolongés deux fois de trois mois²⁴⁷.
- Le **droit de séjour temporaire (conditionnel)** des membres de la famille de ressortissants de pays tiers a été **allongé** de trois à **cinq ans**²⁴⁸.
- Deux conditions générales²⁴⁹ touchent tous les membres de la famille des personnes séjournant en Belgique :
 - Les **efforts d'intégration** du regroupé : durant la première année de son séjour temporaire, le regroupé fournira la preuve qu'il est prêt à s'intégrer dans la société.
 - La **déclaration dite des « primo-arrivants »** constitue une condition générale de recevabilité de la demande de regroupement familial. En sont **dispensés** : les membres de la famille de réfugiés reconnus, de personnes bénéficiant de la protection subsidiaire, d'apatrides, de citoyens de l'UE, de MENA reconnus comme réfugiés ou qui bénéficient de la protection subsidiaire, ainsi que de Belges qui ont exercé leur droit à la libre circulation.
- La **condition de revenus pour le regroupement familial des membres de la famille d'étudiants non européens** a été modifiée. Par le passé, les revenus de ces membres de famille pouvaient être pris en considération afin d'établir des ressources suffisantes. À présent, seuls les revenus de l'étudiant ressortissant de pays tiers comptent comme preuve de revenus stables, réguliers et suffisants²⁵⁰.
- La **redevance** a été portée à **200 €** pour les membres de la famille, à dater du 1^{er} mars 2017²⁵¹. Sont dispensés de la payer : les membres de la famille de réfugiés reconnus et de personnes bénéficiant de la protection subsidiaire ; les enfants handicapés isolés de plus de 18 ans de ressortissants de pays tiers et de Belges ; les membres

241 CJUE, *Alfredo Rendón Marín c. Administración del Estado*, 13 septembre 2016, C-165/14, §§63, 65 et 85-88.

242 *Idem*, §§56-59 et 62.

243 CJUE, *Secretary of State for the Home Department c. NA*, 30 juin 2016, C-115/15, §82. Voir également *Singh e.a.*, 16 juillet 2015, C-218/14, §62.

244 Cour eur. D. H, 8 mars 2016, *I.A.A. e.a. c. Royaume-Uni*, n°25960/13, §46.

245 Cour eur. D. H, 8 février 2017, *El Ghatet c. Suisse*, n°56971/10, §§51-54.

246 Cour eur. D. H, 8 mars 2016, *I.A.A. e.a. c. Royaume-Uni*, n°25960/13, §§38-41. Et Cour eur. D. H, 8 février 2017, *El Ghatet c. Suisse*, n°56971/10, §46.

247 Loi du 17 mai 2016 modifiant les articles 10ter et 12bis de la loi du 15 décembre 1980, MB 28 juin 2016. Cette loi est entrée en vigueur le 8 juillet 2016.

248 Loi du 4 mai 2016 portant des dispositions diverses en matière d'asile et de migration et modifiant la loi du 15 décembre 1980, *M.B.*, 27 juin 2016. Cette loi est entrée en vigueur le 7 juillet 2016.

249 Loi du 18 décembre 2016 insérant une condition générale de séjour dans la loi du 15 décembre 1980, *M.B.*, 8 février 2017.

250 Loi du 4 mai 2016 portant des dispositions diverses en matière d'asile et de migration, *M.B.*, 26 juin 2016. En vigueur depuis le 7 juillet 2016.

251 Arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 8 octobre 1981, 14 février 2017, *M.B.*, 21 février 2017.

de la famille de bénéficiaires de l'accord d'association entre l'UE et la Turquie ; les membres de la famille du Belge qui a exercé son droit à la libre circulation, ainsi que les membres de la famille d'un citoyen de l'Union.

- Le 27 octobre 2016, le secrétaire d'État à l'Asile et la Migration déclarait dans sa **note de politique générale**²⁵² que :
 - Le suivi du **respect des conditions** du regroupement familial sera renforcé lors de la prolongation des titres de séjour temporaires. Pour les membres de la famille de Belges, il sera envisagé de délivrer une carte A au lieu d'une carte F.
 - Le gouvernement **peaufinera la loi** relative au regroupement familial.
 - Le **système de cascade** sera étendu au regroupement d'un ressortissant de pays tiers avec un Belge : après un divorce, par exemple, il ne pourra se faire rejoindre à son tour par un partenaire venant de l'étranger qu'après deux ans de résidence légale en Belgique.
 - Des sanctions contre les **fausses reconnaissances** seront prévues dans la loi sur les étrangers. Et pour le regroupement familial, une condition d'ordre général va être ajoutée afin d'exiger un lien clair entre le parent et l'enfant lorsque le parent veut rejoindre l'enfant.
 - Le délai de trois ans d'installation commune, dont un an en Belgique pour le maintien du droit de séjour ne vaut **que pour les ascendants et descendants**²⁵³. Les personnes mariées ou les cohabitants légaux doivent avoir été mariés ou cohabitants légaux, respectivement, depuis trois ans, dont un an en Belgique, afin de conserver leur droit de séjour²⁵⁴.
 - **L'OE refuse de prendre en considération** des demandes de regroupement familial en raison d'une **interdiction d'entrée sur le territoire**²⁵⁵ :
 - Le Conseil d'État a jugé dans trois affaires²⁵⁶ qu'aucune norme ne permettait au gouvernement de refuser d'examiner une demande de regroupement familial sous prétexte que le ressortissant non européen tombe sous le coup d'une interdiction d'entrée sur le territoire. L'argument du gouvernement disant que le ressortissant de pays tiers ne peut être considéré comme un membre de la famille d'un citoyen de l'Union ou d'un Belge du fait qu'il fasse l'objet d'une interdiction d'entrée sur le territoire est également rejeté, faute de norme juridique. **L'existence d'une interdiction d'entrée sur le territoire n'empêche**

pas l'intéressé d'introduire une demande de regroupement familial. Le Conseil d'État a cependant également estimé que le droit européen ne s'appliquait pas au père non européen d'un enfant belge. En l'occurrence, l'OE peut refuser le droit de séjour en raison de l'interdiction d'entrée valable imposée au membre de la famille, sans devoir le motiver sur la base des articles 40bis, 40ter, ...²⁵⁷.

- Le CCE a posé plusieurs **questions préjudicielles**²⁵⁸ à la CJUE afin de clarifier l'application de la directive retour aux membres non européens de la famille de citoyens de l'Union n'ayant pas librement circulés qui ont déposé une demande de regroupement familial après s'être vu assigner une interdiction d'entrée sur le territoire.

3. ANALYSE : LA PERSONNE HANDICAPÉE A-T-ELLE DROIT À UNE VIE DE FAMILLE?

3.1. | Exposé de la situation

Au cours de l'année écoulée, Myria a été interpellé à plusieurs reprises au sujet de la situation de personnes handicapées dont des membres de la famille se sont vu refuser une demande de regroupement familial. Tant les intéressés que différentes associations ayant pour mission d'aider ce groupe cible ont pris contact avec Myria.

252 La Chambre, 27 octobre 2016, *Note de politique générale. Asile et Migration*, DOC 54 2111/017, pp. 5 et 32-33.

253 CCE, 16 juin 2016, n°169.691.

254 Conditions d'exception pour les membres non européens de la famille d'un citoyen de l'UE ou d'un Belge : Art. 42quater §4, 1° Loi sur les étrangers.

255 Rapport annuel *La migration en chiffres et en droits 2015*, pp. 147-148 ; Rapport annuel *La migration en chiffres et en droits 2016*, p. 150.

256 CE, 12 mai 2016, n°234 719 ; CE, 9 août 2016, n°235 598 ; CE, 13 décembre 2016, n°236.752.

257 CE, 9 août 2016, n°235.596.

258 CCE, 8 février 2016, n°161 497 (3 juges) ; CJUE, *K. e.a. c. l'État belge*, 12 février 2016, C-82/16.

Encadré 23.

Exemple concret

Un Belge a contacté Myria : se déplaçant en chaise roulante, il touche, en tant que personne handicapée, un revenu qui oscille entre 1.500 € et 1.700 € (allocation de remplacement de revenus et allocation d'intégration, qui constituent toutes deux des revenus propres aux personnes handicapées). Après son mariage avec une ressortissante de pays tiers, celle-ci a introduit une demande de visa de long séjour pour regroupement familial. Cette demande a fait l'objet d'un avis négatif de l'OE car les revenus de Monsieur relèvent de régimes complémentaires d'aide sociale. Mais aucune décision négative concrète ne lui est jamais parvenue sur papier. L'intéressé fait savoir à Myria qu'il se sent doublement discriminé : d'une part, parce qu'il est forcé de circuler en chaise roulante et ne pourra jamais travailler, même s'il aimerait le faire et, d'autre part, car son épouse – d'après l'OE – ne pourra jamais vivre à ses côtés en Belgique, précisément parce qu'il est en chaise roulante.

3.2. | Comment en sommes-nous arrivés à cette situation où le droit à la vie de famille des personnes handicapées est mis à mal ?

La réforme de la loi sur le regroupement familial, en 2011, a entre autres ajouté une condition de revenus, comme le prévoit la directive sur le regroupement familial²⁵⁹. Pour l'État belge, celle-ci reposait sur « la nécessité (...) d'adapter les conditions du regroupement familial afin d'éviter que les membres de la famille qui viennent s'établir en Belgique ne deviennent une charge pour les pouvoirs publics »²⁶⁰. Au cours des travaux parlementaires préliminaires²⁶¹ à la mise en œuvre de cette réforme, la

question des revenus à considérer comme ressources pour cette condition de revenus a fait l'objet de débats animés. Madame Nahima Lanjri estimait, par exemple : « Pour ce qui regarde le régime d'assistance complémentaire, (l'oratrice) rappelle que son groupe a toujours plaidé pour une approche nuancée. Ainsi, le revenu d'intégration et les allocations familiales ne sont pas pris en compte pour le calcul global du revenu, contrairement, par exemple, aux autres sources de rentrées, telles la garantie de revenus pour personnes âgées et les allocations aux personnes handicapées. Autrement dit, ce que la loi n'exclut pas de manière explicite, est accepté, car les plus vulnérables méritent une protection accrue. »²⁶²

Finalement, différentes sources de revenus ont été expressément exclues par la loi sur les étrangers en vue de juger des ressources suffisantes, et un revenu a été explicitement autorisé. Ainsi, les ressources provenant des régimes complémentaires d'aide sociale, à savoir le revenu d'intégration sociale et les allocations familiales complémentaires, de même que l'aide sociale financière et les allocations familiales, sont spécifiquement exclues²⁶³. La jurisprudence nous confirme que cette énumération n'est pas exhaustive²⁶⁴. L'allocation de chômage a en revanche été explicitement autorisée, si l'on peut prouver que l'on recherche activement du travail²⁶⁵.

Depuis la réforme de 2011 et jusqu'à la fin 2015, l'OE a accepté l'allocation pour personnes handicapées comme ressource pour l'examen de la condition de revenus. Durant cette période, Myria a accompagné plusieurs personnes handicapées et les membres de leur famille dont la demande de regroupement familial a souvent débouché sur un résultat positif.

À la fin de l'année 2015, l'OE a commencé à refuser le regroupement familial lorsque les ressources étaient établies grâce à une allocation pour personnes handicapées. L'OE a estimé que : « l'allocation pour personnes handicapées (tant l'allocation de remplacement de revenus que l'allocation d'intégration) constitue une forme de régime complémentaire d'aide sociale. Ce montant ne peut par conséquent pas être pris en considération dans l'évaluation des ressources de l'intéressé (arrêt du Conseil d'État, n° 232.033, 12 août 2015) ». Dans cet arrêt auquel l'OE se réfère, le Conseil d'État fait la distinction entre les allocations d'invalidité et l'allocation de remplacement de revenus et d'intégration octroyée à une personne handicapée. La première est

259 Art. 7.1. c) de la directive 2003/86 : « de ressources stables, régulières et suffisantes pour subvenir à ses propres besoins et à ceux des membres de sa famille sans recourir au système d'aide sociale de l'État membre concerné. »

260 CC, 26 septembre 2013, n° 123/2013, B.1.4.

261 La Chambre, DOC 53 0443/018.

262 La Chambre, DOC 53 0443/018, p. 189.

263 Art. 40ter §2 et art. 10 §5, deuxième alinéa.

264 CCE, n° 176.940, 26 octobre 2016, p. 10.

265 Art. 40ter §2 et art. 10 §5, troisième alinéa.

à charge du régime d'assurance maladie-invalidité, qui octroie une indemnité à la personne en incapacité de travail pour cause de maladie. Le paiement de ces allocations repose sur la contribution des travailleurs au régime de la sécurité sociale. Les allocations aux personnes handicapées constituent une aide sociale qui ne repose pas sur un système de cotisations et est financée par le gouvernement fédéral, autrement dit le SPF Sécurité sociale. En d'autres termes, ces allocations relèvent du système complémentaire de l'aide sociale.

Il semblerait que l'OE ait attendu un tel arrêt du Conseil d'État pour remettre en question sa pratique de prendre en considération les allocations pour personnes handicapées. En effet, en rendant son avis au législateur, à l'époque de la réforme en 2011, l'OE avait déjà soutenu que les allocations pour personnes handicapées relevaient des systèmes complémentaires de l'aide sociale.

Outre la question de savoir si l'allocation aux personnes handicapées ressort ou non du système complémentaire de l'aide sociale²⁶⁶, il semble plus important pour Myria de voir ce que prévoient la directive relative au regroupement familial, les règles de droit européenne et international, ainsi que les cours européens en la matière. En effet, la CJUE ne s'est jusqu'à présent prononcée que sur la notion d'« aide sociale » dans le cadre du regroupement familial²⁶⁷, et pas encore sur les allocations pour personnes handicapées, ou sur les prestations pour personnes âgées.

3.3. | Est-il légitime que des personnes handicapées soient de jure et de facto exclues du droit à mener une vie de famille en Belgique ?

La directive relative au regroupement familial et la CJUE

« L'autorisation du regroupement familial étant la règle générale, [les dérogations à] la directive doivent être

interprétées de manière stricte. Par ailleurs, la marge de manœuvre reconnue aux États membres ne doit pas être utilisée par ceux-ci 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 »²⁶⁸.

En effet, la directive relative au regroupement familial prévoit une condition de ressources suffisantes, mais l'examen de cette condition doit être conforme au principe de proportionnalité qui relève des principes généraux du droit européen. Les demandes de regroupement familial doivent par conséquent être jugées au cas par cas²⁶⁹.

L'avocat général P. Mengozzi plaide, par exemple²⁷⁰ : « De même, ne respecterait pas l'effet utile de celle-ci une législation qui ne permettrait pas de tenir compte des difficultés, mêmes temporaires, liées à l'état de santé du membre de la famille concerné ou à ses conditions individuelles, telles que l'âge, l'analphabétisme, le handicap et le niveau d'éducation. »

La directive stipule en outre que les États membres doivent l'appliquer « sans faire de discrimination fondée sur... un handicap... »²⁷¹ et que « les mesures concernant le regroupement familial devraient être adoptées en conformité avec l'obligation de protection de la famille et du respect de la vie familiale... »²⁷². Par ailleurs, les États membres doivent prendre en considération la nature et la solidité des liens familiaux de la personne concernée²⁷³. Enfin, la directive laisse aux États membres la faculté d'adopter ou de maintenir des conditions plus favorables²⁷⁴.

Les États membres doivent prendre en considération la nature et la solidité des liens familiaux dans chaque décision relative au regroupement familial.

Est-il par conséquent admissible que les allocations d'une personne handicapée soient d'office exclues des revenus pris en considération? Une demande de regroupement familial ne devrait-elle pas toujours être examinée au cas par cas

268 CJUE, C-578/08, *Chakroun*, 4 mars 2010, §43 ; CJUE, C-356/11 et C-357/11, *O. et S.*, 6 décembre 2012, §74 et jurisprudence citée.

269 CJUE, C-578/08, *Chakroun*, 4 mars 2010, §§ 46 et 48 ; CJUE, C-558/14, *Mimou Khachab c. Subdelegación del Gobierno et Álava*, 21 avril 2016, §§ 42-43.

270 Dans une affaire dans laquelle la condition d'intégration pour le regroupement familial n'était pas remplie en vertu du droit allemand. CJUE, Conclusion av. général P. Mengozzi, C-138/13, *Naime Dogan c. Bundesrepublik Deutschland*, 30 avril 2004, §59.

271 Considérant 5, directive 2003/86.

272 Considérant 2, directive 2003/86.

273 Art. 17, directive 2003/86.

274 Art. 3.5., directive 2003/86. En la matière, le Royaume-Uni et la France ont précédé la Belgique en autorisant explicitement le revenu des personnes handicapées dans le cadre de la procédure de regroupement familial, voir : REM, *Ad-Hoc Query on required resources in the framework of family reunification, requête du PCN REM BE*, 27 mai 2016.

266 ADDE, Les personnes handicapées, discriminées dans leur droit au regroupement familial, Edito. *Newsletter ADDE*, octobre 2016, n° 124.

267 CJUE, C-578/08, *Chakroun*, 4 mars 2010.

et sur le fond par l'OE ? En introduisant la condition de revenus, le législateur belge n'a en effet pas cherché à priver définitivement qui que ce soit du droit au regroupement familial, mais plutôt à « inviter » le regroupant à améliorer sa situation financière²⁷⁵. Qu'advient-il si, en raison de sa situation individuelle, personnelle – notamment un handicap – une personne n'est pas en mesure de s'assurer un revenu par le travail ?

Règles de droit européen et international

L'État belge est soumis à certaines obligations, afin de protéger les droits des personnes handicapées²⁷⁶. En signant la Convention des Nations Unies relatives aux droits des personnes handicapées, l'État belge s'est en effet engagé à respecter et à protéger les droits des personnes handicapées. Qui plus est, en vertu de ce traité, les personnes handicapées ont le droit de bénéficier de mesures visant à leur permettre d'atteindre et de conserver le maximum d'autonomie, de réaliser pleinement leur potentiel social et professionnel, et de parvenir à la pleine intégration et à la pleine participation à tous les aspects de la vie²⁷⁷. Leur refus de droit à la vie de famille constitue, selon Myria, une violation de ces droits.

Le droit à une vie privée et familiale²⁷⁸ prévu par la CEDH ne constitue pas un droit absolu, mais il reste à voir s'il n'existe pas une obligation positive de l'État de

préserver et développer le droit à la vie privée et/ou familiale. L'État doit, pour ce faire, instaurer un « juste équilibre » entre les intérêts individuels et ceux de la société. Il convient d'examiner dans quelle mesure la vie familiale et privée est réellement brisée, ou si la présence d'obstacles insurmontables

Dans son texte « juste équilibre » le gouvernement ne devrait certainement pas ignorer la situation individuelle d'une personne ayant une déficience reconnue.

empêche de mettre en place ou de poursuivre ailleurs une vie de famille. Lorsqu'il étudie la question, l'État ne peut en aucun cas perdre de vue la situation particulière d'une personne qui souffre d'un handicap reconnu²⁷⁹.

275 ADDE, Les personnes handicapées, discriminées dans leur droit au regroupement familial, Edito. *Newsletter ADDE*, octobre 2016, n° 124.

276 *Idem*.

277 Art. 26, Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées.

278 Art. 8 de la CEDH.

279 CBAR, *Guide pratique demandes de visa humanitaire pour membres de la famille des bénéficiaires de protection internationale en Belgique*, p. 8. Voir également : CCE, n° 176.940, 26 octobre 2016, pp. 14-15.

Jurisprudence nationale

À l'heure où nous rédigeons la présente analyse, Myria n'avait eu connaissance que d'un arrêt du CCE²⁸⁰ dans lequel il statuait sur une décision de rejet du regroupement familial pour un membre de la famille d'une personne handicapée belge. Dans son arrêt, le Conseil n'annulait pas la décision de refus prise par l'OE parce qu'il ne lui semblait pas manifestement déraisonnable que l'OE ne prenne pas en considération les allocations pour personnes handicapées afin de juger du caractère stable, suffisant et régulier de ses ressources. Il ne lui appartient pas de juger si cette décision entraîne une différence de traitement, étant donné qu'il n'a pas le pouvoir de juger de la constitutionnalité d'une loi. En revanche, le Conseil annule l'ordre de quitter le territoire délivré avec la décision de rejet. En effet, rien dans le dossier administratif ne fait ressortir que l'OE a pris en considération la vie de famille des personnes concernées en Belgique. Pourtant, l'OE était « suffisamment au courant de la vie de famille en Belgique » et « ne contestait [pas non plus] l'existence d'une vie de famille ». Le Conseil souligne que, même si l'OE prend la décision de rejeter le regroupement familial, cela ne l'empêche pas automatiquement d'examiner l'éventualité d'une violation de l'article 8 de la CEDH et de l'article 74/13²⁸¹ de la loi sur les étrangers. Étant donné que l'OE n'a pas effectué cette recherche, et n'a pris en considération les circonstances, l'ordre de quitter le territoire enfreint l'article 8 de la CEDH.

Conclusion

Le CCE ne semble pouvoir prendre aucune autre décision que celle ci-dessus, étant donné les dispositions actuelles de la loi sur les étrangers en matière de regroupement familial.

Peut-être est-ce dû au fait que cette affaire concernait un membre de famille d'un Belge auquel ne s'appliquent que des dispositions nationales? Mais que serait-il advenu si la directive relative au regroupement familial avait été directement applicable?

Tout d'abord, il est clair que l'obligation de ressources suffisantes prévue par la directive s'applique de manière stricte aux États membres, sachant que ces derniers ne peuvent user de leur liberté d'action de sorte que le but de favoriser le regroupement familial devienne impossible²⁸².

280 CCE, n° 176.940, 26 octobre 2016.

281 « Lors de la prise d'une décision d'éloignement, le ministre ou son délégué tient compte de l'intérêt supérieur de l'enfant, de la vie familiale, et de l'état de santé du ressortissant d'un pays tiers concerné ».

282 CJUE, C-578/08, *Chakroun*, 4 mars 2010, §43.

Par ailleurs, dans toute décision, les États membres doivent prendre en considération la nature et la solidité des liens familiaux de la personne concernée²⁸³. Cette disposition de la directive n'a pas été totalement transposée en droit belge. Ces considérations font par conséquent défaut dans les décisions d'accorder ou non un droit de séjour. Pour Myria, il ne semble donc pas légitime d'exclure automatiquement les allocations pour personnes handicapées. Myria attend avec intérêt le moment où sera posée une question préjudicielle à la CJUE dans une affaire où les revenus d'une personne handicapée seraient automatiquement exclus par l'OE dans l'examen de la condition de revenus.

personnes handicapées et leur droit au regroupement familial, en ajoutant explicitement dans la loi sur les étrangers les allocations pour personnes handicapées parmi les revenus autorisés pour l'examen des ressources stables, régulières et suffisantes.

Ensuite, il semble que cette exclusion du revenu des personnes handicapées dans l'évaluation des ressources stables, suffisantes et régulières induit une discrimination (in)directe envers les personnes handicapées. Le but de cette condition de ressources consiste à veiller à ce que le regroupant et les membres de sa famille ne deviennent pas une charge déraisonnable pour le système d'aide sociale et qu'ils puissent vivre décemment. Étant donné que certaines personnes handicapées ne sont (quasiment) jamais en mesure d'obtenir un revenu professionnel et sont dès lors entièrement dépendantes de leur allocation de remplacement de revenus, elles seront de facto toujours privées du droit à mener une vie familiale avec les membres de leur famille. Alors que cette exclusion n'entraînera pas une moindre dépendance du système fédéral d'aide sociale, au contraire. Si les membres de sa famille pouvaient exercer leur droit au regroupement familial, ils pourraient, une fois arrivés en Belgique, obtenir des revenus professionnels, qui permettraient également à la personne handicapée de moins devoir compter sur son allocation (d'intégration).

4. RECOMMANDATIONS

Myria recommande :

- de transposer fidèlement l'article 17 de la directive sur le regroupement familial dans la loi sur les étrangers : l'OE devra alors motiver chaque décision de refus de regroupement familial individuellement, en tenant compte de la nature et de la solidité des liens familiaux de l'intéressé ;
- d'abroger la pratique actuelle discriminante envers les

²⁸³ Art. 17, directive 2003/86.



Chapitre 6

Libre circulation, migration économique et étudiants

Dans ce chapitre, Myria rend compte de l'activité économique des migrants notamment grâce aux chiffres des titres de séjour, des permis de travail et des cartes professionnelles. Nous consacrons notre analyse à l'état du droit belge en matière de libre circulation des travailleurs de l'UE. Les droits des travailleurs européens pourraient être mieux garantis, notamment par la transposition pleine et correcte de la directive 2014/54.

1. CHIFFRES

Ce chapitre présente plusieurs aspects de la libre circulation, des migrations économiques et étudiantes.

Les données sur la **libre circulation** sont d'abord abordées via un renvoi vers la mini-analyse qui présente les principaux chiffres disponibles en lien avec la libre circulation. Elle décrit également différents obstacles rencontrés par les citoyens UE et les membres de leur famille qui font usage de la libre circulation. La partie *Chiffres*, commence par l'analyse de la libre circulation avec l'étude des statistiques des citoyens UE inscrits comme travailleurs indépendants auprès de l'Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants (INASTI). Elle s'intéresse ensuite aux données sur les travailleurs détachés (salariés et indépendants) en Belgique (qu'ils soient des citoyens UE ou des ressortissants de pays tiers).

Les **migrations économiques** sont ensuite abordées à l'aide des données sur :

1. les titres de séjour délivrés pour raisons économiques (en termes de flux et de stock),
2. les permis de travail A et B pour les salariés,
3. les cartes bleues pour les travailleurs hautement qualifiés,
4. les cartes professionnelles pour les indépendants et
5. les données des travailleurs indépendants ressortissants de pays tiers inscrits auprès de l'INASTI.

Enfin, la **migration des étudiants** est abordée à travers les données sur les titres de séjour pour raisons liées à l'éducation délivrés à des ressortissants de pays tiers.

1.1. | La libre circulation des citoyens UE

1.1.1. | Séjour et éloignement

Les principales données sur la libre circulation des citoyens UE sont présentées un peu plus loin dans ce chapitre, sous le titre *Analyse : où en est le droit belge en matière de libre circulation des travailleurs de l'UE*. Y sont présentés :

- les chiffres sur le nombre de citoyens UE faisant usage de leur liberté de circulation au sein de l'Union,
- le nombre de demandes de séjour de citoyens UE introduites auprès des communes,
- le nombre de cartes E délivrées par les communes,
- le nombre de retraits de titres de séjour de citoyens UE et
- la question des arrestations administratives et les éloignements de citoyens UE.

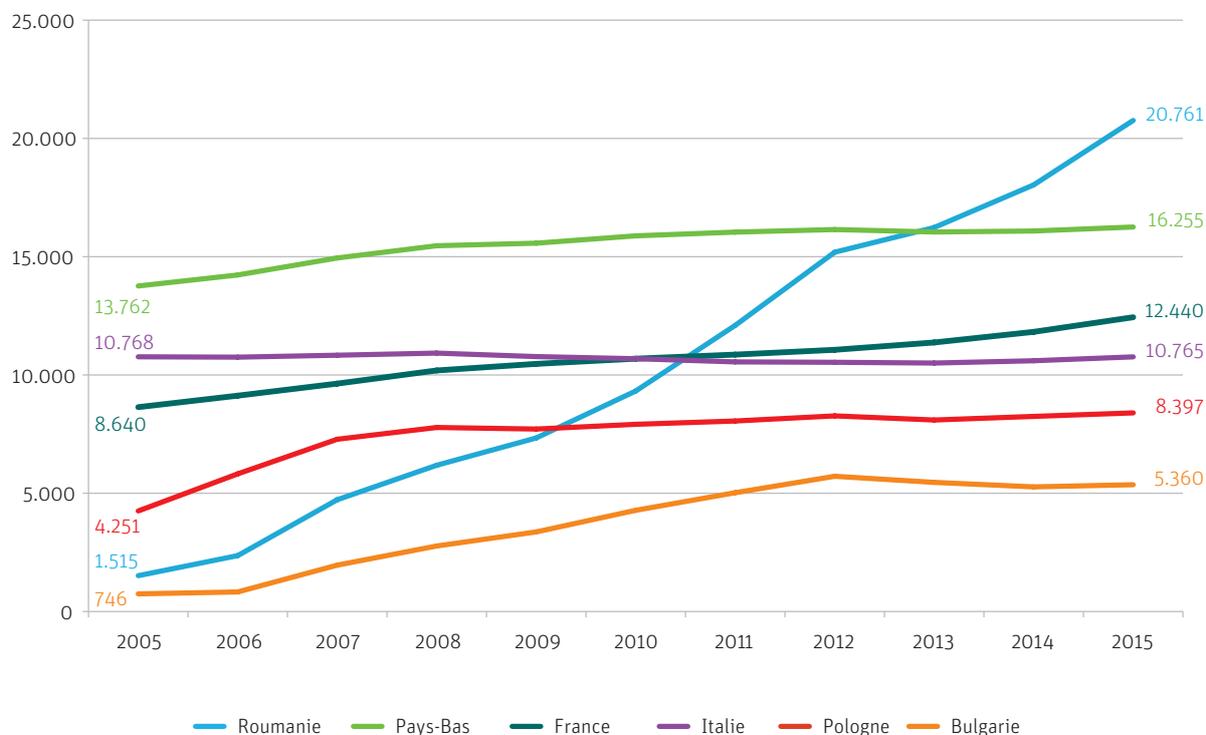
1.1.2. | Les données de l'Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants (INASTI) pour les citoyens UE

Les données de l'INASTI permettent d'apprécier l'intensité de l'activité indépendante des étrangers. Cette base de données rassemble tous les indépendants (Belges et étrangers) affiliés auprès de cette institution publique de sécurité sociale²⁸⁴. Elle permet dès lors d'étudier le travail indépendant des étrangers de façon complémentaire aux cartes professionnelles. Toutes les nationalités y sont reprises (UE et non-UE).

En 2015, sur un total de 1.035.469 travailleurs indépendants affiliés à l'INASTI, les étrangers étaient au nombre de 109.770, soit 11% du total. Parmi ceux-ci, on compte 91.050 citoyens UE, soit 83% des indépendants étrangers.

²⁸⁴ L'INASTI a pour objectif de protéger le statut social des indépendants. Il s'occupe essentiellement de leurs assurances sociales et fait en sorte qu'ils reçoivent leurs indemnités en cas d'accident, de maladie, de faillite et pendant leur pension. Les indépendants ont également la possibilité de s'affilier auprès d'une caisse d'assurance sociale de droit privé.

Figure 48. Évolution 2005-2015 du nombre de travailleurs indépendants assujettis à l'INASTI pour les six principales nationalités en 2015 (Source : INASTI)



Depuis 2005, le nombre d'indépendants étrangers affiliés à l'INASTI n'a cessé d'augmenter (voir Figure 48). 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. Dès 2013, les Roumains sont passés en tête et leur nombre d'affiliés à l'INASTI a continué son augmentation jusqu'à

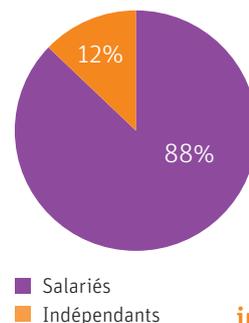
Le nombre de Roumains affiliés à l'INASTI a connu une croissance exceptionnelle.

atteindre 20.761 affiliés en 2015, devant les 16.255 Néerlandais et les 12.440 Français. Entre 2005 et 2015, le nombre de Roumains affiliés à l'INASTI a connu une croissance exceptionnelle, passant de 1.515 à 20.761 (soit près de 14 fois plus). Sur la même période, le nombre d'affiliés polonais a pratiquement doublé (passant de 4.251 à 8.397) et celui des Bulgares a été multiplié par sept (746 en 2005 et 5.360 en 2015)²⁸⁵. Ces trois nationalités ont connu les augmentations les plus fortes, mais, bien que plus légèrement, le nombre d'affiliés néerlandais et français ont également augmenté sur la même période

(passant de 13.762 à 16.255 pour les Néerlandais et de 8.640 à 12.440 dans le cas des Français). Le nombre d'affiliés italiens a quant à lui stagné, cependant il reste en quatrième position du classement en 2015 (10.765).

1.1.3. | Les travailleurs détachés

Lorsqu'une entreprise située à l'étranger obtient un contrat en Belgique, elle peut y envoyer ses travailleurs dans le cadre d'une procédure de détachement²⁸⁶. Elle doit alors faire une déclaration de détachement par voie électronique via le système LIMOSA²⁸⁷.



En 2016, 12% des travailleurs détachés étaient des indépendants.

²⁸⁵ Pour plus d'informations sur les migrations roumaines, polonaises et bulgares, voir *Myriatics 3 : Nouvelles migrations des pays de l'Est : Focus sur les Roumains, Polonais et Bulgares*, disponible sur : www.myria.be/fr/donnees-sur-la-migration/myriatics.

²⁸⁶ Il peut s'agir des entreprises situées dans l'UE ou hors de l'UE qui renvoient leurs travailleurs vers la Belgique.

²⁸⁷ 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).

Il faut distinguer les détachements dans le contexte de l'Union européenne, plus exactement, la libre circulation des services, et les détachements internationaux (voir Encadré 24).

Encadré 24.

Libre circulation des services et détachements internationaux

La **libre circulation des services** s'applique dans le cas d'une entreprise établie dans un État membre mais qui travaille dans un autre État membre de l'UE en y employant ses propres travailleurs (qui, en général, n'établissent pas pour autant leur résidence principale dans cet État membre). La libre circulation des services est régulée par la réglementation européenne²⁸⁸.

Les **détachements internationaux** s'appliquent quant à eux dans le cas d'un employeur établi en dehors de l'Espace économique européen (EEE) ou de la Suisse qui envoie l'un de ses travailleurs en Belgique pour y prester des services. Dans ce cas-ci, les règles concernant les cotisations sociales sont fixées dans des conventions bilatérales ou multilatérales que la Belgique a conclues avec ces pays²⁸⁹.

En 2016, l'Office National de Sécurité sociale (ONSS) a enregistré un peu plus de 225.000 travailleurs détachés en Belgique. Entre 2015 et 2016, ce nombre a augmenté légèrement de 6% mais sur le long terme, l'augmentation est plus frappante. Entre 2009 et 2016, il est passé d'environ 100.000 à 225.000, soit plus du double. La proportion d'indépendants parmi ceux-ci a par contre légèrement diminué. Alors qu'elle était de 16% en 2015, elle est passée à 12% en 2016.

La proportion de travailleurs indépendants parmi les détachés varie fortement d'une nationalité à l'autre (voir colonne de gauche de la Figure 49). Parmi les principales nationalités des travailleurs détachés, la plupart présente des proportions d'indépendants inférieures à la moyenne

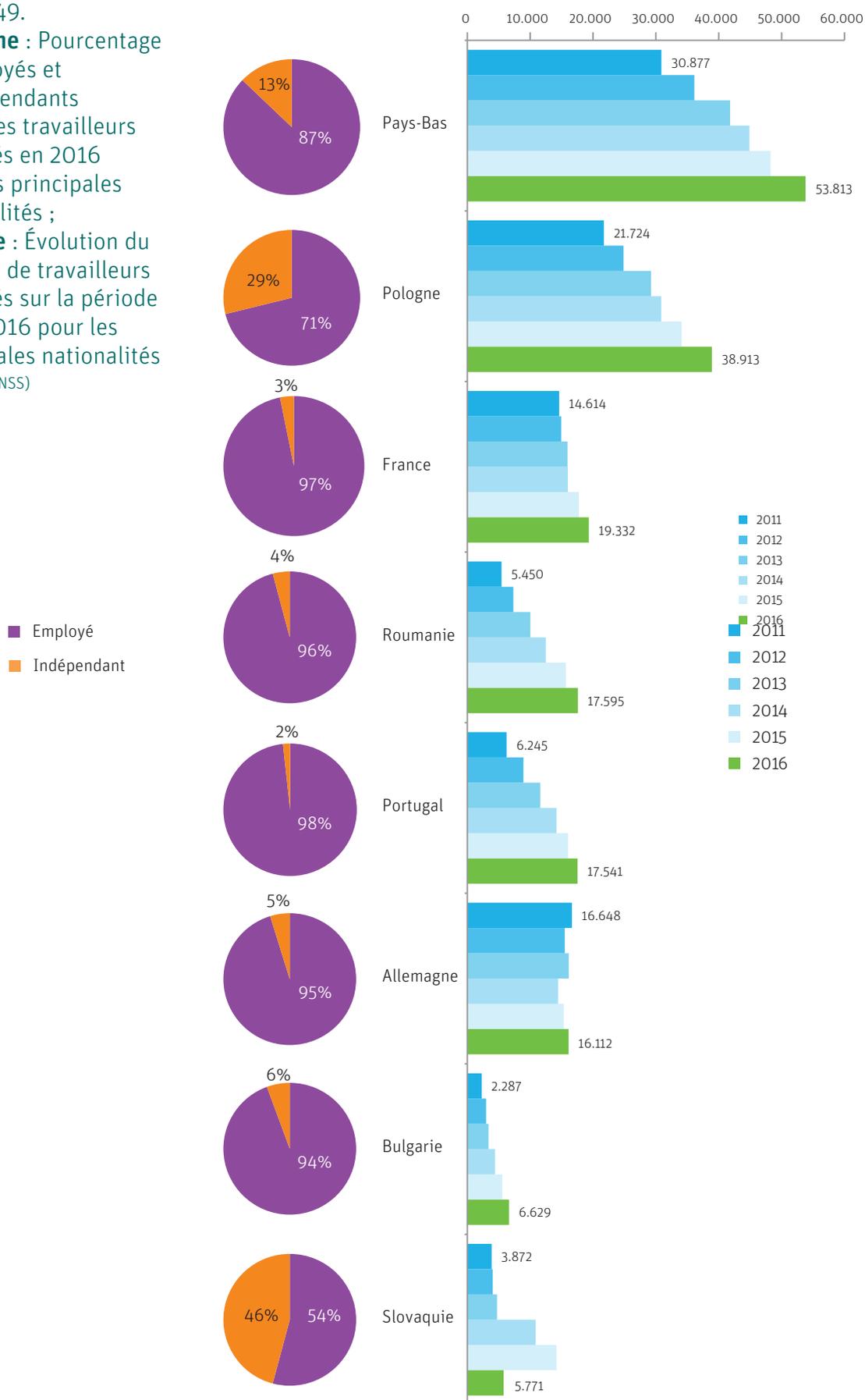
de 12% (par exemple : 3% pour les Français, 4% pour les Roumains, 2% pour les Allemands). Au contraire, dans le cas des Polonais, la proportion atteint 29% et chez les Slovaques, elle est encore plus haute avec 46% d'indépendants parmi les travailleurs détachés en Belgique.

Les Néerlandais sont quant à eux proche de la moyenne avec 13% de travailleurs indépendants. Leur nombre de travailleurs détachés (indépendants et salariés confondus) arrive en première position avec plus de 53.000 travailleurs détachés, loin devant les Polonais (près de 39.000) et les Français (environ 19.000). En termes d'évolution, les Néerlandais et les Polonais ont chacun presque doublé leur nombre de travailleurs détachés entre 2011 et 2016 tandis que le nombre de détachés français a évolué plus doucement (voir colonne de droite de la Figure 49). Sur cette même période, les Roumains, Bulgares et Portugais ont vu tripler leur nombre de travailleurs détachés. Le nombre de détachés allemands a quant à lui stagné et celui des détachés slovaques a connu une forte hausse jusqu'en 2015, puis il a subitement baissé en 2016 (passant de 14.195 en 2015 à 5.771 en 2016).

288 Art. 56-62 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et Directive 2006/123/EG du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur.

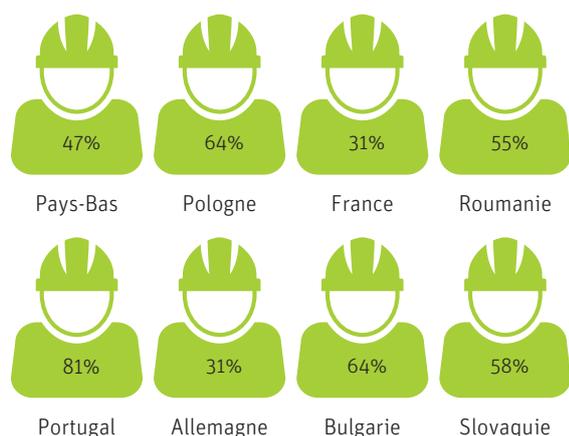
289 Une liste des pays avec lesquels la Belgique a conclu des accords internationaux de sécurité sociale est disponible : <https://socialsecurity.belgium.be/fr/accords-internationaux-de-securite-sociale>.

Figure 49.
A gauche : Pourcentage d'employés et d'indépendants parmi les travailleurs détachés en 2016 pour les principales nationalités ;
à droite : Évolution du nombre de travailleurs détachés sur la période 2011-2016 pour les principales nationalités
 (Source : ONSS)



En moyenne, la moitié des détachés travaillent dans le secteur de la construction (52%). Cependant, on observe des tendances fort différentes selon la nationalité (voir Figure 50). Certaines d'entre elles se situent bien au-delà de la moyenne, c'est par exemple le cas des Portugais (81%), des Polonais (64%) et des Bulgares (64%). Les Français (31%) et les Allemands (31%) présentent par contre un pourcentage de travailleurs détachés dans le secteur du bâtiment inférieur à la moyenne.

Figure 50. Proportion de travailleurs détachés (indépendants et salariés confondus) dans le secteur de la construction pour les principales nationalités, 2016 (Source : ONSS)



Parmi les 225.000 détachés enregistrés en Belgique en 2016, environ 17.000 (soit 7,5%) ont la nationalité d'un pays tiers. Les principales nationalités sont les Indiens (environ 3.400), les Bosniens (1.500), les Turcs (1.500), les Brésiliens (1.400) et les Ukrainiens (1.100). 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.



La migration a-t-elle un genre ?

Seul 4% des travailleurs détachés sont des travailleuses. Elles sont fort rares dans le secteur du bâtiment (moins de 1%) et ont moins tendance à travailler en tant qu'indépendante que les hommes (8% des femmes détachées sont des indépendantes contre 12% des hommes).

Comme on va l'observer dans la partie qui suit, les personnes détachées dépassent de loin les chiffres classiques disponibles pour mesurer les migrations économiques, tels que le nombre de titres de séjour liés à des activités rémunérées ou le nombre de permis de travail et de cartes professionnelles délivrés la même année.

1.2. | Les migrations économiques des ressortissants de pays tiers

1.2.1. | Les titres de séjour pour raisons économiques

Comme nous l'avons déjà vu au chapitre 2, l'OE met à disposition via Eurostat des données sur les raisons de délivrance des titres de séjour. Malheureusement, et contrairement à celles publiées sur le regroupement familial, celles liées aux migrations économiques ne sont disponibles que pour les ressortissants de pays tiers. Les mêmes données sur les citoyens UE sont pourtant également enregistrées dans le registre national. Les dernières données disponibles au moment de la rédaction de ce rapport datent de 2015.

Ces statistiques permettent de distinguer les migrants disposant d'un titre de séjour délivré pour des raisons professionnelles des autres raisons (raisons liées à la famille, à l'éducation, à la protection internationale, etc.). Cela ne signifie toutefois pas que les personnes qui résident

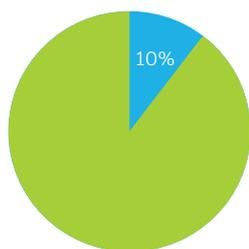
légalement en Belgique pour d'autres raisons (comme pour des raisons familiales par exemple) ne sont pas actives sur le marché du travail.

Deux indicateurs sont disponibles à partir de cette source de données. D'une part, **les premiers titres de séjour** : il s'agit des premiers titres de séjour²⁹⁰ 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 stocks²⁹¹.

Les données sur les premiers titres indiquent que 4.948 premiers titres ont été délivrés en 2015 pour des raisons liées à des activités rémunérées, soit 10% de l'ensemble des premiers titres délivrés cette année-là. On note

une très légère augmentation par rapport à 2014 (+4%), année pendant laquelle 4.768 premiers titres avaient été délivrés pour cette même raison à des ressortissants de pays tiers. Sur un

Les activités rémunérées représentent 10% des raisons de délivrance des premiers titres à des ressortissants de pays tiers en 2015.



plus long terme, on remarque toutefois une augmentation plus importante. Comme on a pu l'observer dans le chapitre 2 (Figure 12), les premiers titres liés aux activités rémunérées ont en effet augmenté de 14% sur la période 2010-2015 (passant de 4.347 à 4.948) alors que l'ensemble des premiers titres délivrés, toutes raisons confondues, a par contre baissé sur la même période (-13%).

Près d'un premier titre sur quatre (23%) délivré pour des raisons liées à une activité rémunérée a été délivré en 2015 à un Indien. Ils sont la première nationalité à qui un premier titre de ce type a été délivré en 2015 devant les Américains (18%), les Japonais (7%), les Chinois (5%) et les Turcs (4%). Par rapport aux autres raisons de délivrance des premiers titres, on remarque des tendances fort différentes (voir colonne de droite du Tableau 20). Pour les Indiens, 41% des premiers titres qui leur ont été délivrés

en 2015 l'ont été pour des raisons liées à des activités rémunérées, c'est bien supérieur à la moyenne de 10% toutes nationalités confondues. Les Américains (37%), les Japonais (34%) et les Canadiens (30%) présentent également des proportions élevées de premiers titres délivrés pour des activités rémunérées. Les Marocains au contraire sont en dessous de la moyenne (2%), ils se voient davantage délivrer des premiers titres pour d'autres raisons, comme pour des raisons familiales par exemple.

Tableau 20. Nombre de premiers titres délivrés en 2015 pour des raisons liées à des activités rémunérées pour les principales nationalités, proportions par rapport aux autres nationalités et proportions des raisons liées à une activité rémunérée par rapport aux autres raisons

(Source : OE – Eurostat)

FLUX			
PREMIERS titres de séjour pour des raisons liées à une activité rémunérée en 2015			
Nationalité	Effectifs	% par rapport aux autres nationalités	% par rapport aux autres raisons
Inde	1.155	23%	41%
États-Unis	884	18%	37%
Japon	364	7%	34%
Chine	245	5%	14%
Turquie	217	4%	11%
Canada	183	4%	30%
Russie	127	3%	12%
Maroc	120	2%	2%
Ukraine	117	2%	17%
Philippines	97	2%	19%
Autres	1.439	29%	5%
Total	4.948	100%	10%

À côté des données sur les premiers titres de séjour délivrés par année, il est également possible d'analyser les données sur l'ensemble des titres de séjour valides à une date donnée. Alors que les données sur les premiers titres correspondent à des données de type « flux », celles sur les titres de séjour valides à une date donnée sont des données de type « stock ». Dans ce cas-ci, il peut s'agir des premiers titres mais également des titres suivants, délivrés après un premier titre.

²⁹⁰ 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.

²⁹¹ Voir chapitre 2.

Au 31 décembre 2015, on comptait 28.768 titres de séjour valides pour des raisons liées à des activités rémunérées. Le Tableau 21 présente les principales nationalités. Dans ce cas-ci, les Marocains arrivent en première position, c'est-à-dire qu'ils représentent la nationalité ayant le plus de premiers titres pour raisons liées à une activité rémunérée à la date du 31 décembre 2015. Ils sont suivis par les Américains, les Turcs et les Indiens. La dernière colonne du Tableau 21 indique, comme dans le tableau précédant, des différences de tendance parmi les principales nationalités. À nouveau, les Marocains se situent en dessous de la moyenne de 8% de titres de séjours liés à une activité rémunérée par rapport aux autres types de raisons de délivrance.

Tableau 21. Ensemble des titres de séjour valides au 31 décembre 2015 pour des raisons liées à des activités rémunérées pour les principales nationalités, proportions par rapport aux autres nationalités et proportions des raisons liées à des activités rémunérées par rapport aux autres raisons (Source : OE – Eurostat)

STOCK			
ENSEMBLE des titres de séjour pour des raisons liées à une activité rémunérée valables au 31 décembre 2015			
Nationalité	Effectif	% par rapport aux autres nationalités	% par rapport aux autres raisons
Maroc	4.364	15%	6%
États-Unis	3.229	11%	37%
Turquie	3.116	11%	9%
Inde	3.043	11%	32%
Chine	1.453	5%	14%
Japon	1.286	4%	33%
Russie	773	3%	7%
RD Congo	703	2%	4%
Canada	683	2%	35%
Suisse	627	2%	35%
Autres	9.491	33%	5%
Total	28.768	100%	8%

1.2.2. | Les permis de travail pour les employés

Encadré 25.

Les permis de travail

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 nombre de permis A délivrés chaque année est relativement faible par rapport aux autres types de permis.

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 Belgique²⁹². 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. Etant donné qu'il ne donne pas d'éléments de compréhension des migrations économiques vers la Belgique, le permis C n'est pas abordé dans ce rapport.

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 1999²⁹³ précise que les citoyens de l'Espace économique européen (EEE)²⁹⁴ sont exemptés de permis de travail²⁹⁵. Les chiffres sur les permis de travail ne nous informent donc pas sur la situation des citoyens UE.

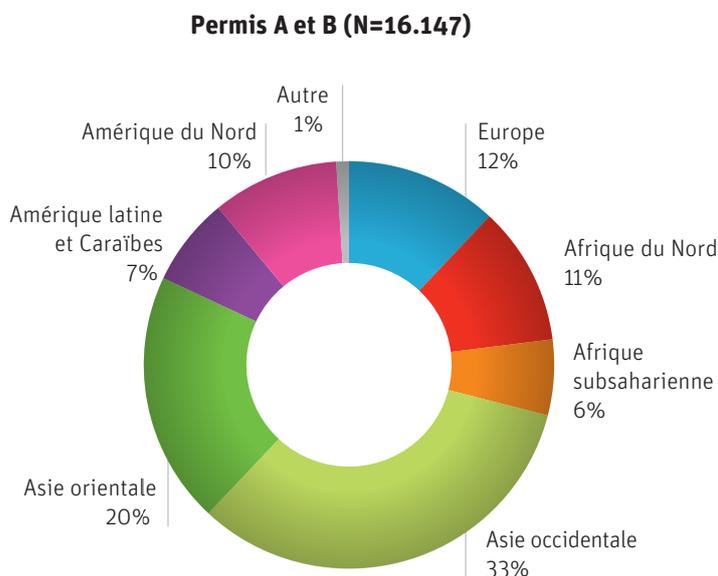
292 Art. 4, §2 de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers.

293 AR portant exécution de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers.

294 L'UE-27 ainsi que l'Islande, le Liechtenstein et la Norvège.

295 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).

Figure 51. Nationalité des personnes ayant obtenu un permis A et B (premier octroi et renouvellement) en 2015 (Sources: SPF Emploi et Régions/Communauté)



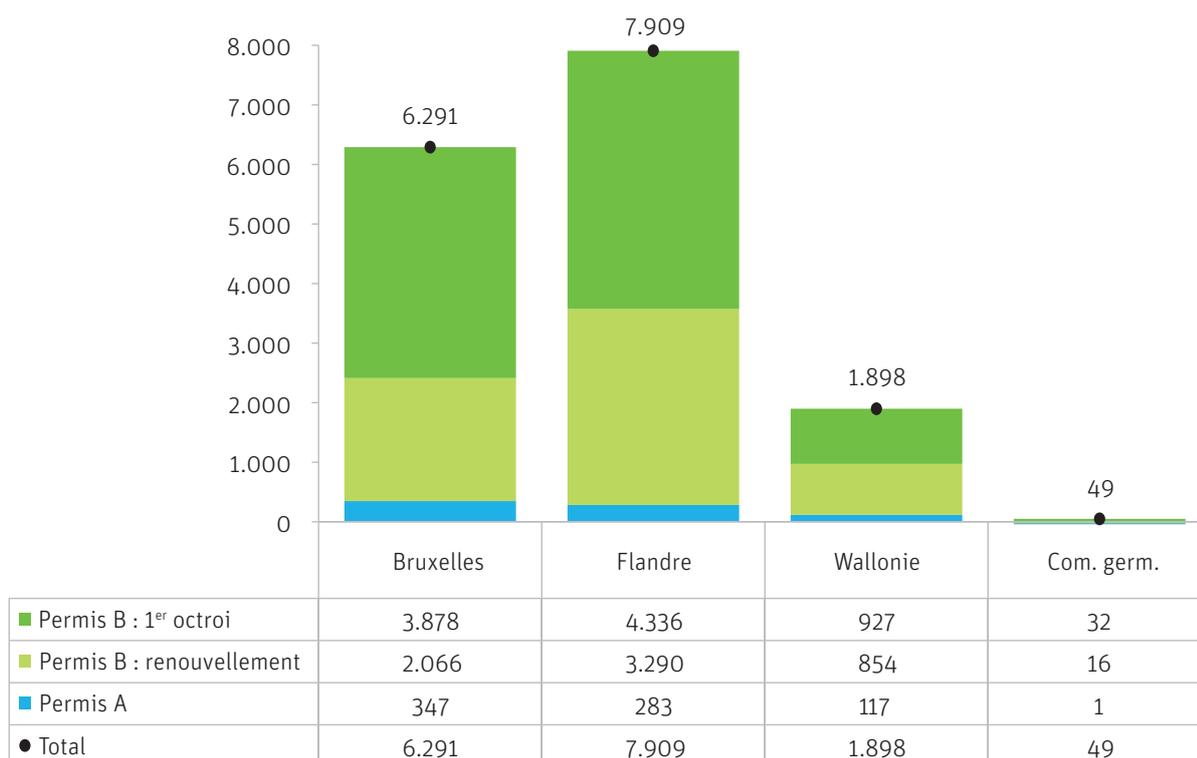
Les ressortissants du continent asiatique sont de loin les premiers bénéficiaires de permis A et B (premier octroi

et renouvellement) en 2015. Les pays qui forment l'Asie occidentale arrivent en première position avec 33% (Figure 51), principalement grâce à l'Inde qui est le premier pays bénéficiaire de ces permis (4.498 permis A et B en 2015). L'Asie orientale suit avec 20%, boostée par les permis délivrés aux Japonais (1.313) et aux Chinois (837). On trouve ensuite l'Europe (12%), l'Afrique du Nord (11%) et l'Amérique du Nord (10%). Dans le cas de l'Europe, il s'agit principalement de Turcs (611 permis A et B) et de Russes (411). En ce qui concerne l'Afrique du Nord (11%), il s'agit surtout de Marocains (1.138) qui se trouvent en quatrième position en terme de nationalité derrière les Japonais. Pour l'Amérique du Nord, ce sont en grande majorité des Américains (1.361) qui se placent en deuxième position en termes de nationalité.

L'attribution des permis de travail est depuis le 1^{er} juillet 2014 une compétence régionale. La Figure 52 présente la répartition par région ou communauté (dans le cas de la communauté germanophone) qui a attribué le permis. La Flandre (7.909 permis A et B en 2015) arrive en tête devant Bruxelles (6.291), la Wallonie (1.898) et la communauté germanophone (49).

Une forte diminution du nombre de permis octroyés a été observée entre 2013 et 2014 (voir Figure 53). Celle-ci est en grande partie l'effet de la fin des mesures transitoires qui étaient encore imposées jusqu'au 31

Figure 52. Nombre de permis A, de premiers octrois de permis B et de renouvellements de permis B par région ou communauté qui l'a octroyé, 2015 (Sources: SPF Emploi et Régions/Communauté)

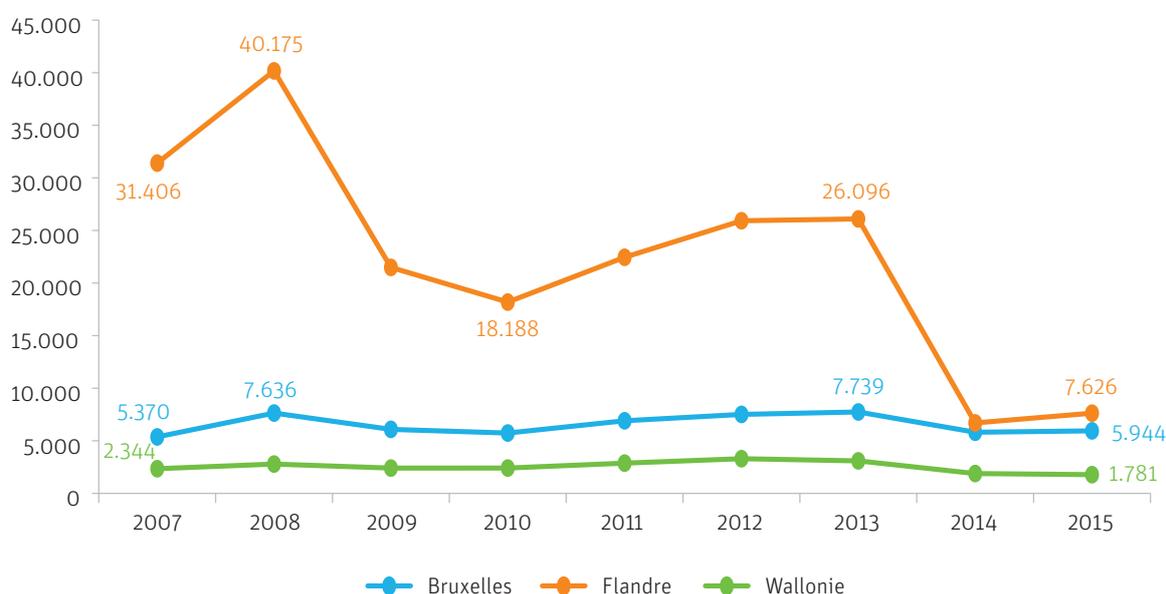


décembre 2013 aux nouveaux États membres de l'UE (voir Encadré 26)²⁹⁶. Si une diminution du nombre de permis B délivrés s'observe également à Bruxelles (-25% entre 2013 et 2014) et en Wallonie (-39%), c'est en Flandre (-74%) que la baisse a été la plus marquante. La Flandre qui avait jusqu'alors un nombre très élevé d'octrois et de renouvellements de permis B (environ 26.000 en 2013 alors que Bruxelles en avait 7.700 et la Wallonie 3.000) a

maintenant pratiquement rejoint les valeurs observées pour Bruxelles. Entre 2014 et 2015, on observe une hausse en Flandre (14%), qui est passée de 6.699 permis B en 2014 à 7.626 en 2015. Bruxelles présente une stagnation sur la même période (5.812 en 2014 et 5.944 en 2015) alors que la Wallonie présente une légère baisse (-5%), passant de 1.885 permis B en 2014 à 1.781 en 2015.

Figure 53. Permis B (premier octroi et renouvellement) par région²⁹⁷, 2007-2015

(Sources: SPF Emploi et Régions)



Encadré 26.

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 »²⁹⁸.

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 1^{er} janvier 2014 par contre, toutes les restrictions à l'accès au marché du travail ont été levées pour les citoyens roumains et bulgares. Les citoyens croates ont quant à eux dû attendre jusqu'au 1^{er} juillet 2015 pour que toutes les restrictions limitant leur accès au marché du travail belge soient levées.

²⁹⁶ En 2013, en Belgique 47% des permis A et B avaient été délivrés à des Roumains et 13% à des Bulgares, ceux-ci représentaient donc ensemble 60% de l'ensemble des permis délivrés (voir *La migrations en chiffres et en droits 2015*, p. 120).

²⁹⁸ Art. 8 de l'AR du 9 juin 1999.

²⁹⁷ Hors Communauté germanophone.

1.2.3. | La carte bleue européenne pour les travailleurs hautement qualifiés

La carte bleue européenne est le résultat de la transposition en droit belge de la directive européenne 2009/50/CE²⁹⁹ qui introduit un système d'admission souple des ressortissants de pays tiers et de leurs familles dans le cadre d'un emploi hautement qualifié. 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 contraignantes³⁰⁰, 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, seules 5 cartes bleues ont été délivrées. En 2014 et 2015, on comptait 19 nouvelles cartes chaque année. Les 19 nouvelles cartes délivrées en 2015 l'ont été à 4 Turcs, 3 Indiens, 3 Américains, 3 Marocains, 1 Mexicain, 1 Pakistanais, 1 Iranien, 1 Égyptien, 1 Russe et 1 Serbe. En plus de ces nouvelles cartes délivrées, 17 ont été renouvelées en 2015.

1.2.4. | Les cartes professionnelles pour les indépendants

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 familiaux³⁰¹. 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

299 La Commission européenne est en train de réformer la directive sur la carte bleue, voir *Évolutions récentes* un peu plus loin dans ce chapitre.

300 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.

301 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.

dans leur activité économique indépendante³⁰². La carte professionnelle est spécifique à une activité déterminée et est d'une validité limitée à cinq ans maximum (mais renouvelable). Depuis le 1^{er} janvier 2015, elle relève de la compétence des différentes régions.

En 2016, 1.713 demandes de carte professionnelle ont été introduites. Le nombre total de décisions prises la même année est, quant à lui, de 1.577. 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). Parmi ces 1.577 décisions, 934 ont mené à une issue positive (soit 59%), que ce soit pour l'octroi d'une nouvelle demande, d'un renouvellement, d'une modification ou d'un remplacement.

1.2.5. | Les données de l'Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants (INASTI) sur les ressortissants des pays tiers

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 a été présentée plus haut dans la partie sur la libre circulation. Elle rassemble tous les indépendants affiliés auprès de cette institution publique de sécurité sociale³⁰³. 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).

En 2015, les ressortissants de pays tiers représentent 17% des indépendants étrangers affiliés à l'INASTI (18.720) (voir Tableau 22). Ces travailleurs indépendants sont principalement des Marocains (2.614), des Turcs (2.409) et des Chinois (1.675).

302 D'autres catégories d'étrangers sont dispensées de carte professionnelle, comme les étudiants, certains stagiaires, les commerçants ambulants, etc.

303 Les indépendants ont également la possibilité de s'affilier auprès d'une caisse d'assurance sociale de droit privé.

Tableau 22. Top 10 des nationalités non-UE des travailleurs indépendants assujettis à l'INASTI en 2015 (Source : INASTI)

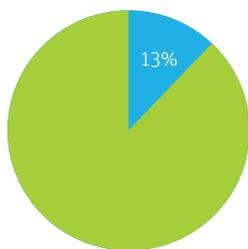
Nationalité	Indépendants affiliés à l'INASTI
Maroc	2.614
Turquie	2.409
Chine	1.675
Inde	986
Brésil	979
Pakistan	962
États-Unis	559
Russie	384
Congo	384
Japon	291
Autres	7.477
Total non UE	18.720
Total UE	91.050
Total	109.770

1.3. | Migration pour motifs d'études

Comme expliqué plus haut, l'OE diffuse via Eurostat les raisons de délivrance des titres de séjour, mais uniquement pour les ressortissants de pays tiers³⁰⁴. En

2015, 6.345 premiers titres ont été délivrés à des ressortissants de pays tiers pour des raisons d'études, ce qui représente 13% de l'ensemble des premiers titres délivrés, toutes raisons confondues.

L'éducation représente 13% des premiers titres délivrés en 2015 à des ressortissants de pays tiers.



En 2015, les Chinois sont en tête du classement avec 698 premiers titres liés à l'éducation, suivis de près par

les Camerounais (652) (Tableau 23). En troisième et quatrième position se trouvent les Américains (363) et les Brésiliens (333), suivis par les Turcs (269).

Le nombre total de premiers titres délivrés pour des motifs d'études est resté stable entre 2014 et 2015 (6.286 en 2014 et 6.345 en 2015, soit +1%). On peut toutefois observer une légère augmentation sur le plus long terme. Il a en effet augmenté de 8% sur la période 2010-2015 (Tableau 23). Cependant, cette augmentation moyenne de 8% cache des réalités fort contrastées selon les nationalités. Parmi les principales nationalités, l'augmentation la plus frappante est celle des Brésiliens dont le nombre de premiers titres délivrés pour des motifs d'études a doublé (+98%) sur la période 2010-2015. On peut également noter l'augmentation des premiers titres délivrés à des Camerounais (+33%) et à des Vietnamiens (+32%). Au contraire, les premiers titres délivrés à des Marocains ont chuté de moitié (-55%) et ceux délivrés à des Turcs ont baissé de 20%.

Tableau 23. Évolution 2010-2015 du nombre de premiers titres délivrés à des ressortissants de pays tiers pour des motifs d'études par nationalité (Source : OE - Eurostat)

Nationalité	2010	2015	Évolution 2010-2015
Chine	617	698	13%
Cameroun	489	652	33%
États-Unis	343	363	6%
Brésil	168	333	98%
Turquie	338	269	-20%
Inde	201	233	16%
Canada	212	219	3%
Maroc	469	210	-55%
RD Congo	216	200	-7%
Vietnam	140	185	32%
Autres	2.706	2.983	10%
Total	5.899	6.345	8%

304 Alors que cette donnée est également enregistrée pour les citoyens UE, elle n'est publiée pour le moment par l'OE que pour les raisons concernant le regroupement familial.

2. ÉVOLUTIONS RÉCENTES

2.1. | Europe

- La Commission européenne a soumis en mars 2016 des **propositions de révision de la directive détachement**, en instaurant notamment le principe « à travail égal, salaire égal »³⁰⁵. Dix États membres, en majorité d'Europe centrale et de l'Est, ont émis des réserves en mai 2016 et ont estimé (en appliquant la procédure 'carte jaune') qu'il valait mieux que les mesures soient mises en place par les États membres, au niveau national. La commissaire européenne pour les affaires sociales a déjà laissé entendre qu'elle ne modifierait pas son projet. Reste à voir la position qu'adoptera la Commission européenne en assemblée plénière³⁰⁶.
- La Commission européenne a déposé en juin 2016 une proposition³⁰⁷ ayant pour objectif la **révision de la directive actuelle sur la carte bleue**³⁰⁸. La Commission souhaite modifier le système actuel, qui s'est révélé peu fructueux, en assouplissant, entre autres, les conditions, en facilitant la mobilité intra-européenne et en abolissant les systèmes nationaux parallèles. Des négociations sont en cours entre la Commission et les États membres à propos d'une nouvelle proposition de directive, suite au rejet par les États membres de la première proposition.
- Des mesures ont été prises dans le cadre des **contrôles des frontières intérieures de la zone Schengen** qui entravent la liberté de circulation³⁰⁹.
- Depuis 2013, des **négociations réunissant 23 membres**³¹⁰ de l'OMC sont en cours à propos de l'**Accord sur le commerce des services (ACS)**, visant la poursuite de la libéralisation du commerce international

305 Voir également le rapport annuel Myria, *La migration en chiffres et en droits 2016*, chapitre migration économique, p. 184, et Proposition de directive modifiant la directive 96/71/CE 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.

306 Voir communiqué de presse du 20 juillet 2016, La commissaire européenne belge se met l'Europe de l'Est à dos : www.rtl.be/info/monde/europe/la-commissaire-europeenne-belge-se-met-l-europe-de-l-est-a-dos-elle-maintient-son-projet-anti-dumping-social-836209.aspx.

307 Proposition de directive établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi nécessitant des compétences élevées, 7 juin 2016, 2016/0176 (COD).

308 Directive 2009/50/CE sur la carte bleue du 25 mai 2009.

309 Voir Chapitre 3. *Accès au territoire*.

310 Australie, Canada, Chili, Colombie, Corée, Costa Rica, États-Unis, Hong Kong Chine, Islande, Israël, Japon, Liechtenstein, île Maurice, Mexique, Nouvelle-Zélande, Norvège, Pakistan, Panama, Pérou, Suisse, Taipei chinois, Turquie et Union européenne. La Chine a également demandé de pouvoir y participer.

des services. Le 21^{ème} cycle de négociations s'est tenu en novembre 2016. La Commission européenne négocie pour l'UE, mais les négociations ne sont pas publiques³¹¹.

2.2. | Belgique

- **La directive permis unique :**
 - Dans le cadre de la **transposition de la directive permis unique (single permit)**, le Conseil d'État a estimé qu'un accord de coopération entre les différents gouvernements compétents était nécessaire. L'OE a élaboré un projet d'accord de coopération qui doit à présent faire l'objet de négociations.
 - La **procédure d'infraction** introduite devant la Cour de Justice contre la Belgique pour **non-transposition de la directive permis unique** a été temporairement suspendue. Le 15 février 2017, la Belgique a reçu deux mois pour informer la Commission de la manière dont elle compte mettre sa législation nationale en conformité avec le droit européen. À défaut, la Commission peut saisir la Cour de Justice³¹².
 - Le Conseil du Contentieux des Étrangers³¹³ a rappelé dans un arrêt que la **directive 'permis unique' n'avait pas d'effet direct** dans l'ordre juridique belge. Malgré la transposition tardive de la directive par la Belgique, le requérant est tenu de suivre la double procédure actuelle.
 - Le 12 mai 2016, une nouvelle directive relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers à des fins de recherche, d'études et de formation³¹⁴ est entrée en vigueur. Les États membres ont jusqu'au 23 mai 2018 pour la transposer. La nouvelle directive regroupe les anciennes directives relatives aux étudiants et aux chercheurs.
 - Depuis le 7 juillet 2016,³¹⁵ il est explicitement possible pour l'OE de refuser le séjour d'un chercheur ou d'un travailleur hautement qualifié muni d'une carte bleue européenne, si l'intéressé fait l'objet d'une interdiction d'entrée sur le territoire n'ayant pas été suspendue ou

311 Pour plus d'informations, voir : http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/tisa/index_fr.htm.

312 La transposition aurait dû être achevée pour le 25 décembre 2013. Dossier d'infraction 2014/0230. Voir également : http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-234_fr.htm.

313 CCE, 18 août 2016, n° 173.265.

314 Directive 2016/801 du 11 mai 2016 relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers à des fins de recherche, d'études et de formation, de volontariat et de programmes d'échange d'élèves ou de projets éducatifs et de travail au pair.

315 La loi du 4 mai 2016 portant des dispositions diverses en matière d'asile et de migration et modifiant la loi du 15 décembre 1980 portant sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers modifie les articles 61/11 et 61/27 de la Loi sur les étrangers.

levée. Un refus devient également possible pour d'autres motifs que si la personne représente une menace pour l'ordre public ou la sécurité nationale. Cette extension semble contraire aux directives relatives à la carte bleue européenne et aux chercheurs, qui n'autorisent un refus qu'en cas de menace pour l'ordre public ou la sécurité nationale.

- Le 1^{er} juillet 2016, le SPF Affaires étrangères a actualisé la note circulaire³¹⁶ relative à la procédure administrative destinée aux diplomates et à leur personnel, ainsi qu'aux membres de leur famille en Belgique. Une série de modifications y ont été apportées, notamment à propos des mentions, de la prolongation et de la restitution des cartes d'identité diplomatiques et spéciales.
- Les **conditions d'octroi d'allocations de chômage** après avoir travaillé un certain temps à l'étranger ont été **durcies à dater du 1^{er} octobre 2016**. Le droit aux allocations de chômage n'est effectif qu'après avoir travaillé dans certains pays³¹⁷ et lorsque l'occupation à l'étranger est suivie d'une occupation de minimum trois mois en Belgique, au lieu de minimum un jour³¹⁸.
- La note de politique en matière d'asile et de migration du 27 octobre 2016³¹⁹ annonce la mise en place d'une base de données portant sur les garants d'étudiants. Et ce, afin de prévenir tout abus en matière de visas étudiant et de permettre de récupérer au maximum les coûts éventuels, tels les coûts de rapatriement, après échéance du visa.
- La Commission européenne a introduit des procédures d'infraction contre la Belgique pour transposition tardive de directives. D'abord en novembre 2016, dans le cas de la **directive sur les travailleurs saisonniers**,³²⁰ ensuite en janvier 2017 dans le cas de la **directive sur le transfert intra-groupe (ICT)**³²¹.
- Une **redevance communale** de maximum 50 euros a été introduite, et concerne également les personnes qui renouvellent, prolongent ou remplacent leur titre de séjour pour motif professionnel ou pour études³²².

316 Note circulaire du SPF Affaires étrangères Procédure administrative en vue de l'accréditation des membres du personnel diplomatique et du personnel administratif et technique des missions diplomatiques en Belgique, ainsi que des membres de leur famille (mise à jour du 1^{er} juillet 2016) : http://diplomatie.belgium.be/sites/default/files/downloads/p1_procedureadministrative_fr.pdf.

317 À savoir les 28 États membres, la Norvège, l'Islande, le Liechtenstein et la Suisse, de même que la Bosnie-Herzégovine, la Macédoine, le Monténégro, la Turquie, l'Algérie, le Kosovo et Saint-Marin.

318 Voir article 37, §2 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage et l'arrêté royal du 11 septembre 2016 modifiant les articles 36, 37, 38, 42, 48, 118, 130, 133 42 bis et 153 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, portant réglementation du chômage.

319 Note de politique générale Asile et Migration, 27 octobre 2016, DOC 54 2111/017, p. 5.

320 La directive sur les travailleurs saisonniers 2014/36/UE devait être transposée pour le 30 septembre 2016 (n° 20160699).

321 La directive ICT 2014/66/UE devait quant à elle être transposée pour le 29 novembre 2016 au plus tard. (n° 20170015). Lire également à cet égard la Note de politique générale Asile et Migration, 27 octobre 2016, DOC 54 2111/017, p. 6.

322 Voir Chapitre 3. *Accès au territoire*.

- En janvier 2017, la loi instaurant une **exigence d'intégration** et une **déclaration de primo-arrivant** est entrée en vigueur. Cette nouvelle réglementation s'appliquera également aux ressortissants de pays tiers qui viennent en Belgique pour des raisons professionnelles. Certaines catégories de personnes sont exclues, tels les citoyens UE, les étudiants et les ressortissants turcs³²³.
- La **redevance pour les étrangers** augmente à partir du 1^{er} mars 2017, y compris pour les personnes qui viennent en Belgique en vue d'étudier ou de travailler. Pour les étudiants qui suivent des cours dans un établissement d'enseignement reconnu par les pouvoirs publics, la somme est passée de 160 euros à 200 euros. Pour les étudiants inscrits dans un établissement d'enseignement privé, ainsi que pour ceux qui viennent en Belgique afin d'y exercer une activité professionnelle ou d'y effectuer des recherches, la redevance est passée de 215 euros à 350 euros. Les étudiants boursiers en sont dispensés depuis le 26 juin 2016³²⁴.
- Les conditions de revenus pour le regroupement familial avec des étudiants ont été modifiées³²⁵.

3. ANALYSE : OÙ EN EST LE DROIT BELGE EN MATIÈRE DE LIBRE CIRCULATION DES TRAVAILLEURS DE L'UE ?

L'un des piliers de l'Union européenne - la libre circulation des travailleurs - est fortement mis à mal depuis quelques années. Dans le débat public et politique (notamment sur la crise économique et les économies à réaliser, la crise de l'asile et la lutte contre le terrorisme), des voix s'élèvent de plus en plus afin de restreindre la libre circulation des personnes³²⁶. Il est fréquent, dans ce débat, que l'on confonde, par erreur ou délibérément, la libre circulation et les filières migratoires classiques. Les citoyens européens qui font usage de leur droit à la libre circulation sont souvent considérés comme un fardeau économique pour l'État membre qui les accueille. C'était notamment le cas

323 Voir Chapitre 3. *Accès au territoire*.

324 Voir Chapitre 3. *Accès au territoire*.

325 Voir Chapitre 5. *Regroupement familial*.

326 Lire, par exemple, le courrier adressé par quatre États membres (Autriche, Allemagne, Pays-Bas et Royaume-Uni) à la présidence de l'UE en avril 2013: http://docs.dpaq.de/3604-130415_letter_to_presidency_final_1_2.pdf.

à la veille du référendum sur le Brexit. L'accord conclu à l'époque par le Royaume-Uni avec l'Union européenne dans la perspective du référendum, évoquait, entre autres, la possibilité de limiter, durant une certaine période, les avantages sociaux octroyés aux citoyens de l'UE qui faisaient usage de leur liberté de circulation³²⁷.

En Belgique également, nous remarquons que les autorités ont tendance à interpréter de façon de plus en plus stricte des concepts tirés du droit européen (entre autres, la directive sur la libre circulation) ou à imposer dans la pratique des mesures restrictives. Myria reçoit également des signalements de citoyens européens qui voient leur droit à la liberté de circulation restreint³²⁸.

Nous dressons ci-dessous un bref état des lieux en matière de libre circulation des travailleurs en Belgique. Nous nous basons pour ce faire sur un récent rapport du Parlement européen³²⁹ dont nous soulignons une série de points noirs concernant la Belgique, quelques chiffres et d'autres informations complémentaires.

Chiffres de population et flux de citoyens de l'UE (en général et en Belgique)

Les chiffres de la Commission Européenne révèlent qu'en 2015, parmi la population active (20-64 ans) dans l'ensemble de l'UE, quelque **11,3 millions de citoyens européens ont fait usage de leur liberté de circulation.**

En 2015, 11,3 millions de citoyens européens ont fait usage de leur droit de libre circulation.

Cela représente 3,7 % de la population active totale de l'UE. S'y sont ajoutés 168.000 citoyens de l'AELE³³⁰, soit un total de

11.434.000 citoyens. Cela représente une hausse de 0,96 % par rapport à 2014 et de 1,4 % par rapport à 2013. Si l'on tient encore compte des 1,2 million de citoyens de l'UE qui résident dans un pays de l'AELE et environ 10.000 citoyens

de l'AELE qui vivent dans un autre pays de l'AELE que leur, cela porte le total de citoyens de l'UE-28 actifs au sein de l'Union européenne et de l'AELE à 12,5 millions. Les principaux pays d'accueil sont l'Allemagne (2,7 millions), le Royaume-Uni (2,1 millions), l'Espagne (1,4 million), l'Italie (1,1 million), la Suisse et la France (toutes deux aux environs de 950.000). En **Belgique**, on en dénombrait **591.000** en 2015. Les plus grands groupes de citoyens ayant usé de leur droit de circulation sont **les Roumains, les Polonais, les Italiens, les Portugais et les Allemands**. Les pays comptant la plus forte représentation de citoyens européens, proportionnellement à leur population, étaient le Luxembourg (43 %), la Suisse (19 %), Chypre (15 %), l'Irlande (10 %) et la **Belgique (9 %)**³³¹.

En Belgique, d'après les chiffres de l'OE, 62.055 citoyens de l'UE ont introduit une nouvelle demande de séjour auprès d'une commune belge en 2015. Les cinq nationalités les plus représentées étaient les Roumains (12.548), les Français (11.200), les Néerlandais (8.140), les Polonais (5.526) et les Italiens (4.974). Les communes ont délivré 77.356 cartes E (titres de séjour destinés aux citoyens de l'UE), dont 13.389 à des Français, 12.713 à des Roumains, 10.858 à des Néerlandais, 10.675 à des Polonais et 5.784 à des Italiens³³².

Accès au territoire et titres de séjour

Bien que, après plusieurs procédures d'infraction, la Belgique ait globalement transposé la directive sur la liberté de circulation dans la législation belge, un certain nombre de points problématiques subsistent³³³. De plus, sa mise en œuvre pratique reste souvent problématique. Ces dernières années, des mesures restrictives et plus strictes ont de plus en plus souvent été prises, ayant pour effet de limiter les droits des citoyens de l'Union et des membres de leur famille (issues de pays tiers), souvent considérés comme un fardeau économique. En 2013, la Commission européenne a lancé une procédure d'infraction contre la Belgique³³⁴, celle-ci est toujours en cours. Depuis lors, la Belgique a déjà apporté plusieurs amendements à la loi et attend la décision de la Commission.

La Belgique s'en tient souvent à une interprétation stricte de certaines notions de la directive européenne relative à la liberté de circulation et de la jurisprudence. Notamment les notions de « **manque de moyens de subsistance suffisants** », pour les personnes économiquement

327 Myria, *La migration en chiffres et en droits 2016*, chapitre migration économique, p. 183.

328 En 2016, 7 % du nombre total de questions posées à Myria émanaient de ressortissants de l'Union. Voir Chapitre 1. *Myria en action*.

329 Dix ans après la transposition de la directive 2004/38/UE sur la libre circulation, le Parlement européen a commandité un rapport relatif à l'état actuel de la transposition de la directive dans les différents États membres. Il en résulte plusieurs rapports nationaux et une étude comparative où sont identifiés les principaux obstacles à la libre circulation des citoyens de l'Union et des membres de leur famille. Parlement européen, Obstacles au droit à la liberté de circulation et de séjour pour les citoyens européens et leurs familles, Rapport national sur la Belgique, [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556969/IPOL_STU\(2016\)556969_FR.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556969/IPOL_STU(2016)556969_FR.pdf) et *Obstacles to the right of free movement and residence for EU citizens and their families, Comparative Analysis, 2016 (uniquement en anglais)* : [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571375/IPOL_STU\(2016\)571375_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571375/IPOL_STU(2016)571375_EN.pdf).

330 Association européenne de libre-échange, formée de l'Islande, du Liechtenstein, de la Norvège et de la Suisse.

331 Chiffres tirés du 2016 Annual report on intra-EU labour mobility, p. 22. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1154&langId=en>.

332 Office des étrangers, Rapport Statistiques 2015, p. 21 et suiv..

333 Voir, entre autres, les différents dossiers EU Pilot: 7316/15/EMPL, 6386/14/JUST et 9022/16/JUST.

334 Procédure d'infraction 2011/2033.

inactives et les étudiants, et de « **preuves de la recherche d'un emploi et de chances réelles d'être engagé** », pour les demandeurs d'emploi, en matière d'accès au territoire. Ces termes ne sont pas clairement définis par la loi, laissant à l'OE un large pouvoir discrétionnaire quant à leur interprétation³³⁵. La question est de savoir ce que l'OE considère comme des preuves de recherche d'un emploi et comment il interprète le fait d'avoir de réelles chances de trouver du travail. Mais aussi, ce qu'il entend par des « ressources suffisantes ».

Retraits de titre de séjour et éloignements

Dans le cadre des **retraits de titres de séjour**, l'OE interprète également souvent la loi de manière stricte, pour le motif d'une « charge déraisonnable pour le système d'aide sociale »³³⁶. L'interprétation stricte et le transfert de données qui va de pair ont mené à un grand nombre de retraits 'automatiques' du titre de séjour, estime le rapport³³⁷. C'est notamment le cas depuis quelques années, des transferts de données du SPP IS vers l'OE en ce qui concerne les personnes qui font appel à l'aide sociale. Le transfert de données a mené à un nombre élevé de refus et de retraits de droits de séjour (et de délivrances d'ordres de quitter le territoire) pour des citoyens de l'Union et les membres de leur famille³³⁸.

Encadré 28.

Exemples concrets

Le cas d'un travailleur italien déjà régulièrement évoqué. Après une carrière de 23 ans en Italie, l'intéressé est venu travailler en Belgique en juillet 2013. Suite à la faillite de son employeur, il a perdu son emploi au printemps 2014 et, compte tenu de sa carrière en Belgique et en Italie, des allocations de chômage lui ont été octroyées. Cinq mois plus tard, cependant, il a perdu son droit aux allocations et son droit de séjour lui a de ce fait été retiré.

Un Italien père de deux enfants aux études obtient un droit de séjour en tant que travailleur de l'UE. Les enfants entament leurs études dans une université belge. Après quelques semaines, le père est licencié. Ses enfants demandent une aide financière au CPAS afin de pouvoir poursuivre leurs études. La famille reçoit un courrier de l'OE qui leur laisse un mois pour motiver leur demande d'aide sociale. Les étudiants renoncent à l'aide du CPAS car ils craignent sinon de perdre leur droit de séjour.

Encadré 27.

Exemples concrets

Un enfant mineur européen, né et scolarisé en Belgique, accompagné de sa mère ressortissante d'un pays tiers, souhaite se faire enregistrer en tant que citoyen économiquement inactif de l'Union, disposant de ressources financières suffisantes. L'enfant est pris en charge financièrement par une personne qui en fournit la preuve. Son séjour est refusé car une simple prise en charge ne garantit pas la disponibilité réelle des ressources financières dans le futur.

Un ressortissant roumain a la possibilité de travailler dans le secteur fruitier avec une « carte cueillette » pour une période de moins de trois mois. La commune ne délivre

de titre de séjour que si la personne peut présenter un contrat de travail d'au moins trois mois.

Un Roumain s'inscrit comme demandeur d'emploi. Il est enregistré auprès d'une agence pour l'emploi, il est en mesure de présenter une série de lettres de candidature et suit une formation. L'OE refuse cependant son inscription et lui délivre une annexe 20.

Une artiste n'a pas pu obtenir de titre de séjour car elle ne pouvait présenter que des contrats de travail de courte durée via un bureau de placement pour artistes.

335 Art. 40 Loi sur les étrangers.

336 Article 42bis de la Loi sur les étrangers.

337 Parlement européen, *Obstacles au droit à la liberté de circulation et de séjour pour les citoyens européens et leurs familles, Rapport national sur la Belgique*, 2016, pp. 13-15.

338 Voir également l'analyse qui s'y rapporte: Myria, *La migration en chiffres et en droits 2015*, chapitre Libre circulation et migration économique, p. 127 et suiv.

En 2015, 1.702 titres de séjour de citoyens de l'UE et des membres de leur famille ont été retirés pour diverses raisons. En 2016, 842 titres auraient été retirés pour le motif selon lequel les intéressés faisaient appel au CPAS³³⁹.

Tableau 24. Nombre de cartes retirées à des citoyens de l'Union 2010-2015³⁴⁰ (Source : OE)

2010	502
2011	1.542
2012	2.470
2013	2.712
2014	2.042
2015	1.702

Tableau 25. Nombre de cartes retirées à des citoyens de l'UE et à des membres de leur famille (UE ou non) par statut en 2015 (Source : OE)³⁴¹

Indépendant	700
Travailleur	402
Regroupement familial	315
Demandeur d'emploi	144
Titulaire de ressources suffisantes	85
Divers	39
Étudiant	16
Mineur	1
Total	1.702

Les cinq nationalités les plus représentées étaient les Roumains (557), les Espagnols (245), les Bulgares (195), les Italiens (172), les Néerlandais (158), suivis d'autres nationalités (375).

339 Communiqué publié sur Theo tuurt, 16 mars 2017 (uniquement en néerlandais), <https://theotuurt.wordpress.com/2017/03/16/onredelijke-belasting>.

340 OE, *Rapport Statistiques 2015*, p. 22, OE, *Rapport Statistiques 2014*, p. 24 et suiv., OE, *Rapport Statistiques 2013*, p. 108 et suiv., OE, *Rapport d'activités 2011*, p. 94 et OE, *Rapport d'activités 2012*, p. 105.

341 SPF Affaires étrangères, *Rapport Statistiques 2015*, p. 22.

D'après les chiffres de l'OE, 9.115 citoyens de l'UE ont reçu un ordre de quitter le territoire belge **entre 2008 et le premier semestre de 2014**³⁴². En 2015, **5.209 ordres de quitter le territoire** leur ont été délivrés. Étant donné que certaines personnes ont reçu plusieurs ordres cette année-là, cela représente 4.486 personnes. Sur ce nombre, 3.805 personnes ont reçu un premier ordre et 681 en avaient déjà reçu au cours des années antérieures.

Toutes les personnes auxquelles le titre de séjour a été retiré n'ont pas reçu un ordre de quitter le territoire. La plupart des ordres de quitter le territoire ont été délivrés en raison de faits d'ordre public.

Seules quelques personnes ont reçu un ordre de quitter le territoire suite à une décision de retrait pour cause de charge déraisonnable pour le système d'aide sociale³⁴³.

Dans son rapport annuel précédent, Myria constatait déjà une augmentation du nombre d'arrestations administratives de citoyens de l'UE. Les chiffres montraient que les Roumains venaient en troisième place, en termes de nombre d'étrangers arrêtés administrativement détenus. En 2015, 1.801 Roumains avaient fait l'objet d'une arrestation administrative, et parmi lesquelles un peu moins de 5 % avaient été placés en centre fermé³⁴⁴.

En outre, il apparaît que les Roumains formaient le deuxième groupe le plus nombreux de personnes **rapatriées** vers leur pays d'origine. En 2015, 435 Roumains ont été rapatriés, soit 10 % du nombre total de rapatriés au départ de la Belgique et près de la moitié de tous les citoyens de l'UE rapatriés³⁴⁵.

« L'éloignement de citoyens de l'UE n'était auparavant possible qu'en cas de menace grave de l'ordre public ou de la sécurité publique. Suite à un amendement de la loi intervenu en 2016³⁴⁶, qui a fait récemment l'objet

342 La Chambre, question écrite n° 0390 de Benoit Hellings au secrétaire d'État à l'Asile et à la Migration, 25 janvier 2016, 20152016. Pour les chiffres relatifs aux retraits entre 2011 et 2014 par nationalité, voir La Chambre, réponse du Secrétaire d'État à l'Asile et à la Migration à la question n° 25 de Sarah Smeyers, QRVA 54 011, 9 février 2015.

343 La Chambre, réponse du Secrétaire d'État à l'asile et à la migration à la question n° 492 de monsieur Denis Ducarme, QRVA 54 083, 27 juillet 2016. Voir tableau récapitulatif par nationalité. Myria n'a pas pu consulter de chiffres détaillés relatifs aux retraits de titres de séjour et aux ordres délivrés par motif.

344 Myria, *La migration en chiffres et en droits 2016*, figure 56 et tableau 23, p. 218.

345 Myria, *La migration en chiffres et en droits 2016*, tableau 26, p. 221.

346 La loi du 4 mai 2016 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 modifiant l'article 42 septies de la loi sur les étrangers.

d'une nouvelle modification³⁴⁷, la délivrance d'un ordre de quitter le territoire aux citoyens UE et donc leur éloignement est à présent également possible en cas de fraude. Reste à savoir si ceci est conforme à la directive européenne sur la libre circulation³⁴⁸.

Tableau 26. Récapitulatif des éloignements par nationalité 2015 (Source : OE)

Nationalité	Éloignements	%
Roumanie	435	49%
Pays-Bas	98	11%
Pologne	73	8%
France	72	8%
Bulgarie	54	6%
Lituanie	28	3%
Slovaquie	25	3%
Italie	17	2%
Croatie	14	2%
Royaume-Uni	11	1%
Autres	61	7%
Total	888	100%

Parmi les recommandations émises dans son rapport d'évaluation, le Parlement européen souhaite que les États membres collectent des données précises et publient les chiffres sur les refus et les retraits du droit de séjour, sur les éloignements de citoyens de l'UE et de leur famille, ainsi que selon les motifs. Cela permettrait également de comparer les données émanant des différents États membres³⁴⁹.

Autres obstacles à la libre circulation

En outre, le rapport constatait que, ces dernières années, certaines dispositions nationales plus souples ont été alignées sur les dispositions plus strictes de la directive, dont le droit à l'aide sociale, octroyé depuis 2013 après

seulement 3 mois de séjour en Belgique (moyennant délivrance d'une annexe 19 par la commune) pour certains citoyens de l'UE ou le droit de séjour permanent. Ce dernier n'est à présent possible qu'après cinq ans, et non plus trois.

Divers **obstacles pratiques** entravent également l'exercice de la liberté de circulation. Les procédures communales constituent souvent un obstacle par leur lenteur et par le nombre excessif de documents demandés et de formalités à accomplir.

Dans la pratique, Myria constate également le problème que causent les pratiques communales d'inscription des citoyens de l'UE et des membres de leur famille. Notamment les longs temps d'attente pour leur inscription auprès des communes. Certaines communes ont mis en place un système de rendez-vous dont les délais varient de plusieurs semaines à plusieurs mois. Dans certaines d'entre elles, ce délai peut atteindre 3 mois. Un tel délai est contraire à l'article 8 §2 de la directive relative à la liberté de circulation. Ainsi privés de titre de séjour durant plusieurs mois, les citoyens de l'UE ne peuvent accomplir certaines démarches³⁵⁰.

Le rapport signale en outre divers obstacles liés au manque de coordination des régimes de sécurité sociale entre la Belgique et les autres États membres ainsi que des difficultés dans la délivrance des visas pour les proches de citoyens de l'UE issus de pays tiers. Des obstacles sont également présents au niveau du secteur privé, notamment en ce qui concerne l'accès aux services bancaires, aux abonnements téléphoniques, à la location de biens, au marché du logement ou encore aux agences de travail intérimaire. Myria a également reçu des plaintes à ce sujet³⁵¹.

347 La loi du 24 février 2017 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers afin de renforcer la protection de l'ordre public et de la sécurité nationale a abrogé l'article 42 septies précédemment modifié et a introduit des nouveaux articles relatifs à la délivrance d'ordres de quitter le territoire : articles 43 (suite à un refus d'entrée et de séjour), 44 (suite à un retrait de séjour pour fraude) et 44 bis (suite à un retrait de séjour pour des raisons d'ordre public). L'article 44 quinquies précise les modalités de mise en œuvre de l'éloignement.

348 Art. 28 Directive européenne sur la libre circulation.

349 *Obstacles to the right of free movement and residence for EU citizens and their families, Comparative Analysis*, 2016, p. 118 et suiv.

350 Le 25 novembre 2016, la Commission européenne a ouvert le dossier EU Pilot n° 9022/16/JUST contre ces pratiques. Dans un dossier EU Pilot, la Commission européenne recueille des informations dans le but de vérifier si un État membre applique correctement la réglementation européenne. Un questionnaire est alors transmis à l'État membre, qui dispose de 10 semaines pour y répondre. La Commission a ensuite 10 semaines pour analyser les réponses. Si elle n'en est pas satisfaite, elle peut entamer une procédure d'infraction.

351 Voir Chapitre 1. *Myria en action*.

Encadré 29.

Exemple concret

Une citoyenne UE, néerlandaise, et son mari ressortissant d'un pays tiers voulaient s'inscrire dans une commune bruxelloise. Toutefois, l'administration communale dispose d'un délai d'attente de plusieurs mois pour enregistrer les citoyens UE. Le mari ressortissant d'un pays tiers a eu une possibilité de travailler, mais son futur employeur n'a pas pu l'engager car il n'était pas en possession d'une annexe 19ter ou d'un certificat d'immatriculation. En raison du long délai d'attente de la commune, le mari n'a pas pu travailler pendant plusieurs mois.

La transposition de la directive 2014/54/UE peut-elle apporter des garanties ?

La Belgique devait transposer la directive 54/2014 pour le 21 mai 2016³⁵². Cette directive vise à faire disparaître les obstacles à la libre circulation et les discriminations fondées sur la nationalité pour les travailleurs de l'UE et les membres de leur famille dans divers domaines. Le champ d'application de la directive se limite à un certain nombre de domaines fédéraux et régionaux, tels l'accès à l'emploi, l'enseignement, le logement, la fiscalité et les avantages sociaux. La directive prévoit également la mise sur pied ou la désignation d'un organisme consultatif chargé de promouvoir l'égalité de traitement et de soutenir le travailleur de l'UE et sa famille. Myria et Unia ont été désignés comme organismes de référence : Myria pour les affaires fédérales et Unia pour les matières relevant de la compétence des entités fédérées. Myria constate que le gouvernement fédéral n'a pris aucune mesure spécifique en vue de la transposition de la directive et qu'aucune information n'a en outre été transmise quant aux ressources budgétaires supplémentaires allouées pour remplir ces nouvelles missions. L'exercice de ces nouvelles fonctions nécessiterait en effet une spécialisation particulièrement poussée en droit social et fiscal, d'autant plus que ces deux organismes sont censés conseiller et guider les citoyens de l'UE.

Pourtant, la directive 2014/54/UE établit un lien évident, si implicite soit-il, entre un financement adéquat et l'établissement de rapports et d'analyses indépendants sur la libre circulation des travailleurs.

4. RECOMMANDATIONS

- Myria recommande de transposer fidèlement la directive 2014/54 sur la libre circulation des travailleurs et de doter de ressources financières suffisantes les organismes consultatifs désignés pour remplir cette mission.
- Myria recommande de publier des statistiques sur les titres de séjour (par motifs) et sur les retraits de titres de séjour (par motifs) des citoyens UE.
- Myria tient à rappeler que l'OE n'a pas le droit de retirer d'office le droit de séjour à des citoyens de l'UE qui bénéficient d'une aide sociale. Leur situation doit être évaluée au cas par cas. Myria demande en outre que les notions de « ressources suffisantes » et de « chances réelles d'être engagé » soient interprétées conformément à la directive relative à la liberté de circulation et à la jurisprudence européenne.
- Myria recommande enfin d'éviter les obstacles pratiques inutiles à la libre circulation, tels que de longues périodes d'attente au niveau des communes pour délivrer des permis de séjour pour les citoyens de l'UE et leur famille. Myria recommande aussi de fournir des directives claires et une formation pour le personnel chargé du séjour des citoyens de l'UE.

352 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.

Chapitre 7

Régularisation de séjour

Jamais le nombre de régularisations humanitaires n'a été aussi bas qu'en 2016. Les régularisations médicales présentent également les valeurs les plus basses observées depuis 2009.

Myria consacre son analyse à la régularisation médicale, et aux réformes indispensables qu'il faudrait mener pour garantir les droits fondamentaux des étrangers concernés.

Визы и разрешения на въезд в Республику Беларусь
1. Цель виз и разрешений на въезд
2. Виды виз и разрешений на въезд
3. Срок действия виз и разрешений на въезд
4. Порядок оформления виз и разрешений на въезд
5. Стоимость оформления виз и разрешений на въезд
6. Порядок оформления виз и разрешений на въезд
7. Порядок оформления виз и разрешений на въезд
8. Порядок оформления виз и разрешений на въезд
9. Порядок оформления виз и разрешений на въезд
10. Порядок оформления виз и разрешений на въезд

1. CHIFFRES

Les autorisations de séjour doivent en principe être demandées à partir de l'étranger, auprès des postes belges, diplomatiques ou consulaires, compétents³⁵³. Néanmoins, la possibilité d'introduire une telle demande depuis le territoire belge existe en cas de « circonstances exceptionnelles »³⁵⁴.

Ceci est le fondement de la **régularisation pour raisons humanitaires** (Art. 9bis). 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 ailleurs, il existe également la possibilité d'introduire une demande de **régularisation de séjour pour des raisons médicales** (Art. 9ter)³⁵⁵. L'autorisation de séjour pour motifs médicaux relève d'une forme de protection, dont les obligations internationales liant la Belgique en sont notamment la source³⁵⁶.

Les données brutes sur la régularisation humanitaire et médicale sont disponibles sur le site internet de l'OE³⁵⁷. Elles sont présentées ci-dessous en trois points, selon qu'elles traitent :

1. des demandes de régularisation
2. des décisions prises par l'OE
3. du nombre de personnes régularisées

353 Art. 9 de la loi sur les étrangers.

354 Art. 9bis de la loi sur les étrangers.

355 Art. 9ter 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.

356 Le renvoi d'un étranger gravement malade peut, dans certaines circonstances, entraîner une violation de l'interdiction de la torture, des traitements inhumains et dégradants et du principe de non-refoulement (art. 3 de la CEDH ; art. 4 et 19 §2 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE). Voir : Cour eur. D.H [GC], *Paposhvili c. Belgique*, 13 décembre 2016 ; CJUE, *Abdida c. CPAS d'Ottignies*, 18 décembre 2014, C-562/13, §47-48.

357 Voir : <https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/FR/Statistiques/Pages/Sejour-Exceptionnel.aspx>.

1.1. | Diminution continue des demandes de régularisation

L'année 2016 présente le nombre le plus bas jamais observé de **demandes de régularisations humanitaires** (Art. 9bis), soit 2.867 demandes.

Leur nombre avait connu une forte hausse de 2008 à 2010, année pendant laquelle il avait atteint son record maximal de 30.289 demandes. Cette hausse importante faisait suite à l'introduction de nouveaux critères de régularisation en faveur de certaines catégories de population en séjour précaire ou irrégulier³⁵⁸. Dès l'année suivante, ce nombre avait fortement chuté pour atteindre des valeurs inférieures à celles précédant le pic de 2010 (8.096 demandes en 2011, soit près de quatre fois moins que l'année précédente). Après un léger sursaut en 2012 et 2013, il a baissé sans discontinuer.

Il n'y a jamais eu aussi peu de demandes de régularisation humanitaire.

Les **demandes de régularisations médicales** (article 9ter) ne montrent pas de pic aussi important que celui observé dans le cas de la régularisation humanitaire en 2010. Deux pics de moindre ampleur sont cependant observables, l'un en 2009 (8.575 demandes), l'autre en 2011 (9.675 demandes). Le nombre de demandes de régularisations médicales a toujours été inférieur à celui des régularisations humanitaires, sauf pendant ce pic de 2011 (9.675 demandes médicales pour 8.096 humanitaires). En 2012, le nombre de demandes de régularisations médicales est resté proche de celui des régularisations humanitaires, mais, depuis 2013, on observe environ deux demandes humanitaires pour une médicale. Depuis le pic de 2011, le nombre de demandes de régularisation médicale diminue chaque année. De 2011 à 2016, il est passé de 9.675 à 1.487, soit six fois moins en cinq ans.

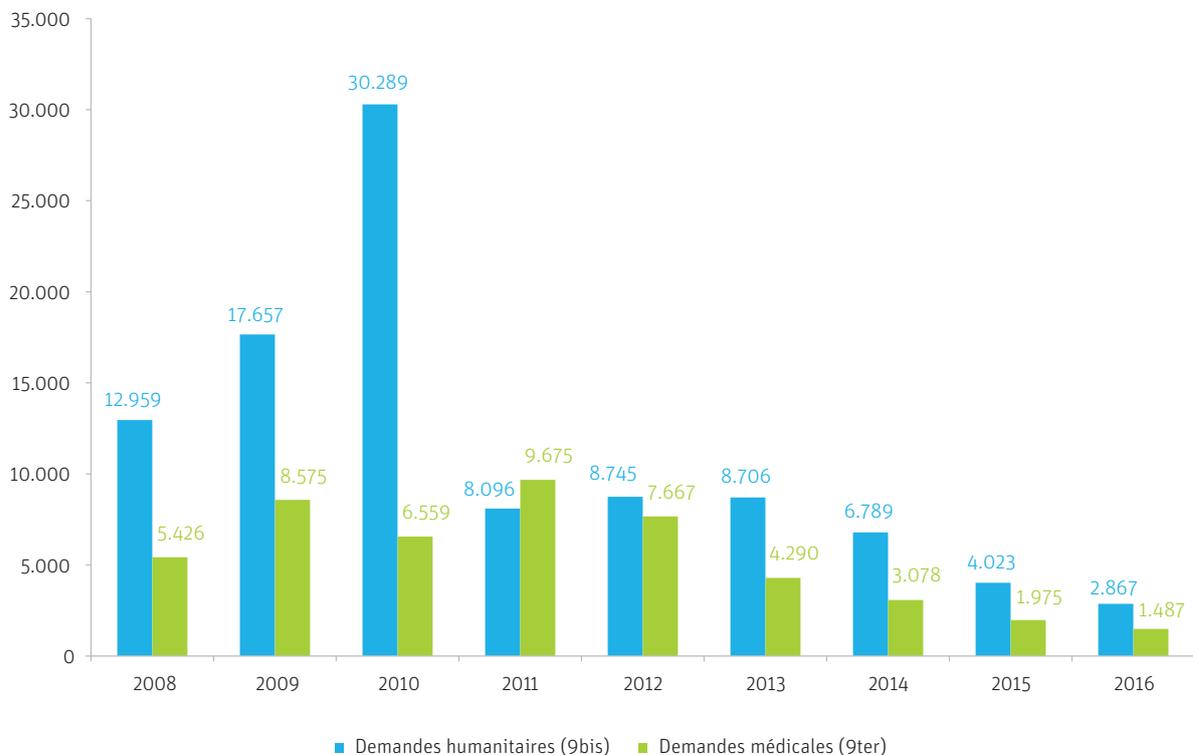
Le nombre de demandes de régularisation médicale présente les valeurs les plus basses jamais observées.

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 se clôture négativement sont très importantes. Concernant les régularisations humanitaires, l'évolution peut notamment s'expliquer par l'obligation de payer une redevance depuis mars 2015 (€ 215 et € 350 depuis mars

358 Instructions du 26 mars et du 19 juillet 2009.

Figure 54. Évolution du nombre de demandes de régularisation par procédure, 2008-2016

(Source : OE)



2017)³⁵⁹ et par la transposition de la directive retour en droit belge en 2012³⁶⁰, qui ont pu avoir un effet dissuasif quant à l'introduction d'une nouvelle demande. 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 également s'accompagner d'une interdiction d'entrée³⁶¹.

1.2. | Les autorisations de séjour pour raisons humanitaires et médicales en chute libre

Les statistiques qui suivent présentent le nombre de **décisions** prises par l'OE suite à l'introduction d'une

359 Art 1^{er}/1 de la loi sur les étrangers ; art 1^{er}/1, 1^{er}/1/1 et 1/2 de l'AR du 8 octobre 1981 sur les étrangers.

360 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.

361 Pour plus d'informations, voir : Myria, *Un nouveau cadre pour la politique de retour en Belgique?*, juin 2014.

demande de régularisation. Il s'agit des décisions *finales* par lesquelles l'OE clôture un dossier (soit en déclarant le dossier irrecevable ou non fondé soit en accordant le séjour). Les décisions intermédiaires, déclarant un dossier recevable, ne sont pas prises en compte dans ces statistiques. En 2016, si l'on fait abstraction des décisions sans objet³⁶², l'OE a pris 3.436 décisions concernant des demandes de régularisations humanitaires (voir Figure 55) et 2.117 décisions concernant des régularisations médicales (voir Figure 56). Dans un cas comme dans l'autre, le nombre de décisions est à la baisse ces dernières années. Cette diminution va de pair avec la baisse du nombre de demandes, comme observé ci-dessus.

1.2.1. | Les décisions concernant la régularisation humanitaire

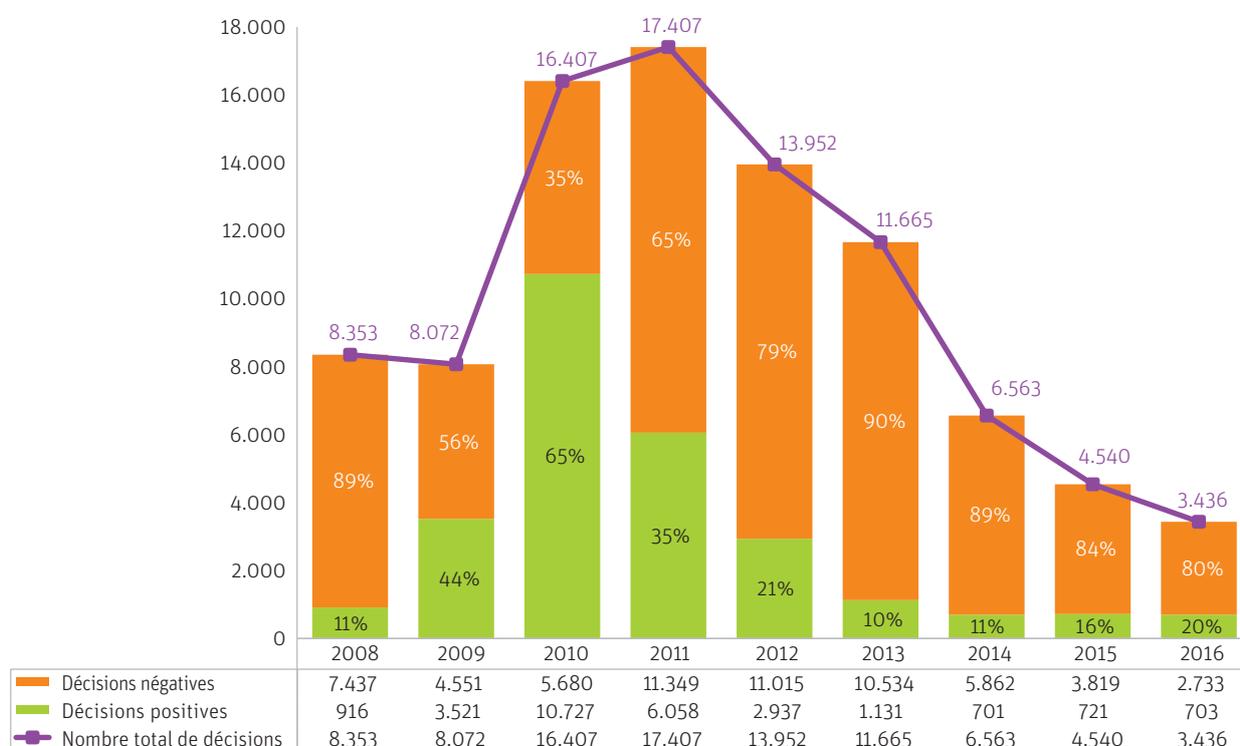
Dans le cas de la régularisation humanitaire, le pic de demandes observé en 2010 (Figure 54), en lien avec l'introduction de nouvelles instructions en 2009, se

362 Les décisions sans objet se rapportent à des individus qui ont obtenu un droit de séjour sur une autre base légale, qui se sont désistés, qui ont reçu une interdiction d'entrée, ou qui sont décédés en cours de procédure.

reflète avec un peu de retard par une forte augmentation du nombre de décisions prises par l'OE concernant la régularisation humanitaire entre 2009 et 2011 et par une diminution progressive les années qui suivent (Figure 55). Le temps de traitement des dossiers et l'arriéré accumulé après la forte hausse des demandes en 2009-2010 explique que la diminution de décisions prises soit moins progressive que ce qui a été observé dans le cas des demandes introduites.

avec un pic de 65% de décisions positives en 2010. Elle a ensuite diminué jusqu'en 2013, année pendant laquelle elle était de 10%. Elle a ensuite stagné l'année suivante et a augmenté par la suite jusqu'à atteindre 20% en 2016. Ces fluctuations en termes de pourcentages ne doivent pas faire oublier qu'en termes d'effectifs, le nombre de décisions positives est par contre très stable depuis 2014.

Figure 55. Nombre de décisions positives et négatives³⁶³ concernant la régularisation humanitaire (Art. 9bis), 2008-2016 (Source : OE)



La proportion de décisions positives dans le cadre de la régularisation humanitaire est passée de 16% en 2015 à 20% en 2016.

La Figure 55 présente également la proportion de décisions positives (en noir) et négatives (en blanc). En 2016, 20% des décisions prises par l'OE étaient positives et 80% négatives. Ces proportions ont fortement fluctué dans le temps. On observe en effet que la part de décisions positives a atteint des valeurs bien plus hautes les années suivant les instructions de 2009,

1.2.2. | Les décisions prises dans le cadre de la régularisation médicale

Les décisions finales prises par l'OE dans le cadre de la régularisation médicale présentent quant à elles une forte hausse jusqu'à atteindre un pic de plus de 13.000 décisions en 2012. Mais cette année-là, la proportion de décisions positives était au plus bas (2%). Elle s'est maintenue en 2013 puis a augmenté en 2014 pour passer à 6%. Elle est restée relativement stable depuis puisqu'en 2016, 7% des décisions prises par l'OE dans le cadre de la régularisation médicale ont eu une issue positive (soit 155 sur un total

363 Les décisions négatives regroupent les demandes jugées irrecevables et celles jugées non-fondées.

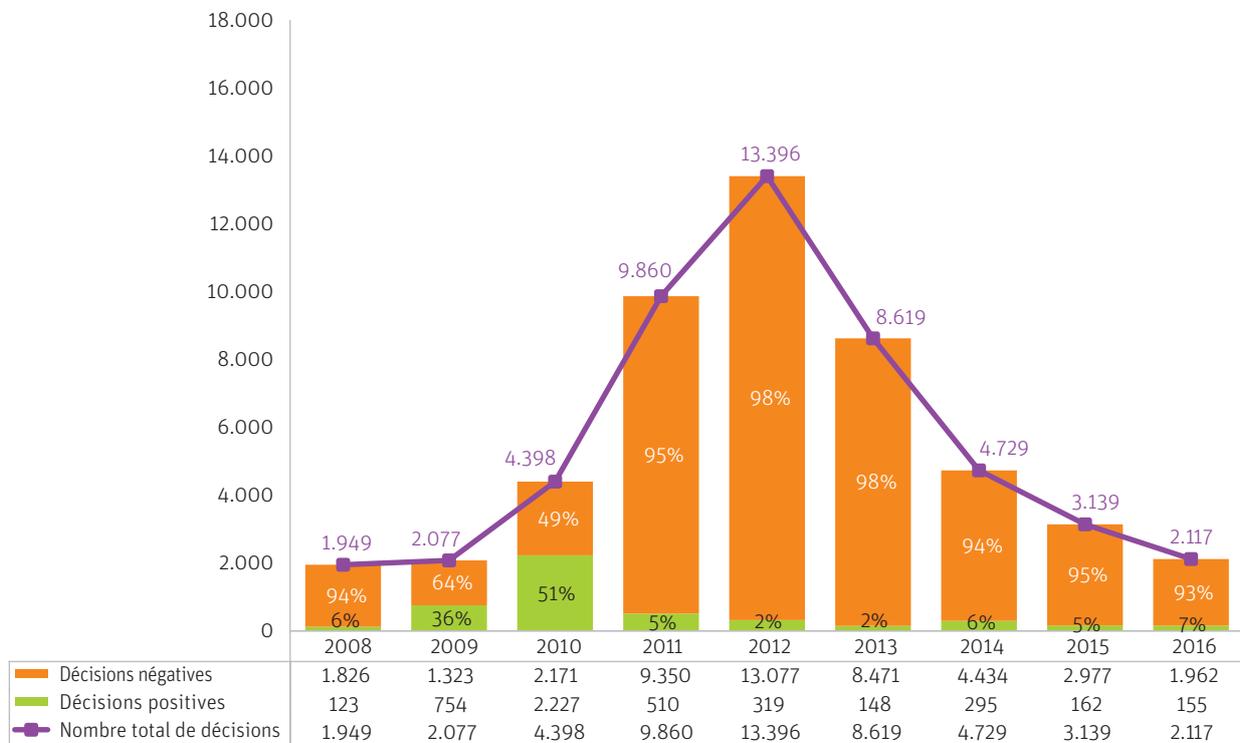
de 2.117). Les forts taux de décisions positives observés en 2009 et 2010 s'expliquent par la régularisation sur base de critères non médicaux (l'instruction de 2009) de personnes qui initialement avaient introduit une demande de régularisation médicale. Le nombre total de décisions a quant à lui baissé sans discontinuer depuis 2012 jusqu'à atteindre 2.117 décisions en 2016.

En 2016, 7% des décisions pour régularisation médicale ont eu une issue positive.

convertie en autorisation de séjour illimité³⁶⁵. L'OE publie les chiffres des accords et des refus de prolongation, ainsi que ceux des conversions de séjour temporaire vers un séjour illimité.

En 2016, on observe une hausse du nombre de conversions vers un séjour illimité par rapport à l'année précédente : il est passé de 15 en 2015 à 65 en 2016. Cette hausse est la première depuis une très forte baisse observée entre 2010 et 2015. En 2010, un pic de 1.350 conversions vers un séjour illimité avait été atteint.

Figure 56. Nombre de décisions positives et négatives³⁶⁴ concernant la régularisation médicale (Art. 9ter), 2008-2016 (Source : OE)



Une demande de prorogation de séjour temporaire sur quatre refusée en 2016

Après une décision positive au fond dans le cadre de la régularisation médicale, la personne se voit en principe autorisée au séjour de manière temporaire. Chaque année, son cas est réexaminé et l'OE décide de lui accorder ou de lui refuser la prolongation de son séjour pour une année supplémentaire. Cinq ans après la date d'introduction de la demande, l'autorisation de séjour temporaire est

Les chiffres des accords et des refus de prorogation de séjour temporaire présentent un changement de tendance fort dès 2013 (Figure 57). Alors que jusqu'en 2012, les refus de prolongation sont fortement minoritaires par rapport aux accords délivrés sur la même année (entre 1% et 9%), dès 2013, la part de refus explose pour atteindre 63%. Elle diminue progressivement les années suivantes. En 2016, la part de refus est de 25%, ce qui reste une proportion élevée par rapport aux valeurs précédant 2013. Il est malheureusement impossible de

En 2013, la proportion de refus de prorogation a explosé.

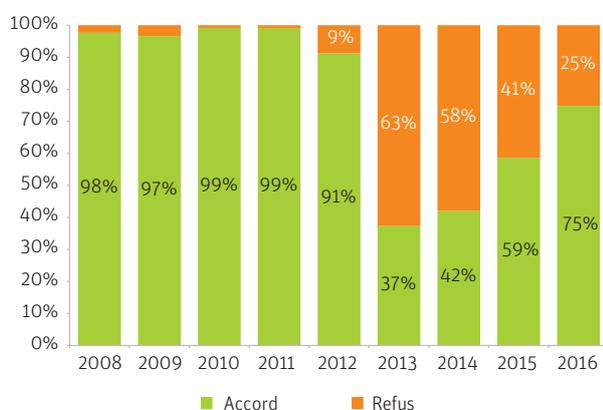
³⁶⁴ Les décisions négatives regroupent les décisions jugées irrecevables, celles jugées non-fondées, ainsi que les exclusions.

³⁶⁵ Art. 13 §1^{er} al. 2 de la loi sur les étrangers.

déterminer les raisons de cette forte augmentation des refus de prolongation de séjour. Ce changement était-il lié au durcissement de la politique de l'OE en matière de régularisation médicale?

Pour pouvoir effectuer une évaluation effective de la politique en matière de régularisation médicale, et donc

Figure 57. Proportion d'accords et de refus de prorogation de séjour temporaire dans le cadre de la régularisation médicale, 2008-2016 (Source : OE)



dégager des tendances, il serait nécessaire d'obtenir ces chiffres par cohorte. Sur cette base, il serait alors possible de suivre, à partir des demandes introduites sur une année, la proportion de dossiers recevables, d'octroi de séjour, de refus, de recours, etc.

Selon le médiateur fédéral, l'OE ne respecte pas toujours le droit d'être entendu avant de refuser la prolongation d'un séjour³⁶⁶. Toutefois, l'OE a indiqué que ce droit était désormais appliqué.

L'OE présente également le nombre de délivrances d'attestations d'immatriculation dans le cadre de la régularisation médicale. En 2016, 561 ont été délivrées, ce qui est légèrement moins que l'année précédente (608 attestations d'immatriculation en 2015).

Augmentation de 16% des recours au CCE concernant la régularisation médicale

Entre 2015 et 2016, le nombre de recours introduits au CCE dans le cadre de la régularisation médicale est passé de 2.041 à 2.368, soit une augmentation de 16%. Sur l'ensemble des recours en matière de migration (à l'exception du contentieux asile) pour lesquels le CCE s'est prononcé en 2016, 17% concernaient la régularisation médicale (2.368 des 13.791 recours). Cette proportion a légèrement augmenté par rapport à l'année précédente, elle était en effet de 14% en 2015 (2.041 recours sur 15.068)³⁶⁷.

1.2.3. | De moins en moins d'autorisations de séjour définitif

La Figure 58 nous permet de comparer la proportion de décisions positives selon que le motif de régularisation soit humanitaire ou médical. En 2016, 20% des décisions de régularisation humanitaire étaient positives alors que ce n'est le cas que pour 7% des décisions de régularisation médicale. En 2016, 1% des décisions prises pour régularisation humanitaire ont mené à une autorisation de séjour définitif et 10% pour la régularisation médicale. Rappelons que l'octroi d'un séjour à durée illimitée est un droit cinq ans après l'introduction de la demande en matière de régularisation médicale alors qu'en matière de régularisation humanitaire, la décision est laissée à l'appréciation discrétionnaire du Secrétaire d'État et de son administration.

Nous ne disposons pas des données détaillées par procédures sur la période 2008-2016, mais l'analyse de l'évolution globale de la part de décisions positives menant à une autorisation de séjour temporaire ou définitif présente une tendance forte. En effet, comme le montre la Figure 59, la proportion des décisions positives menant à une autorisation de séjour définitif (en vert foncé) a très fortement diminué par rapport à celles menant à une autorisation de séjour temporaire (en vert clair). Alors qu'en 2010, 90% des décisions positives menaient à une autorisation de séjour définitif, en 2016, cette proportion est de 3%. Le fort taux de décisions positives autour de l'année 2010

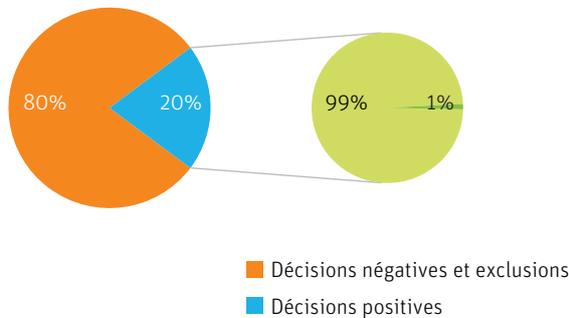
Très forte diminution des autorisations de séjour définitif (toutes procédures confondues).

³⁶⁶ Médiateur fédéral, *Régularisation médicale. Le fonctionnement de la section 9ter de l'Office des étrangers*, novembre 2016, pp.45-47, www.mediateurfederal.be.

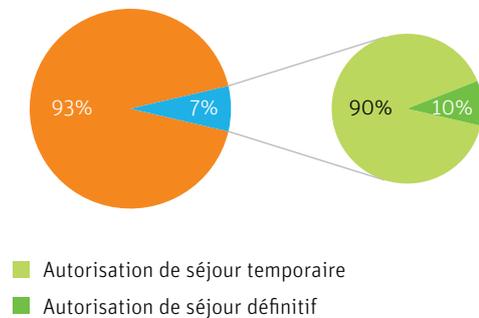
³⁶⁷ Source : Conseil du contentieux des étrangers. Disponible sur : www.rvv-cce.be/fr/cce/chiffres.

Figure 58. Répartition des décisions négatives et positives (avec distinction des autorisations de séjour temporaires et définitives) par type de procédure, 2016³⁶⁷ (Source : OE)

Raisons humanitaires (N=3.436 décisions)



Raisons médicales (N=2.117 décisions)



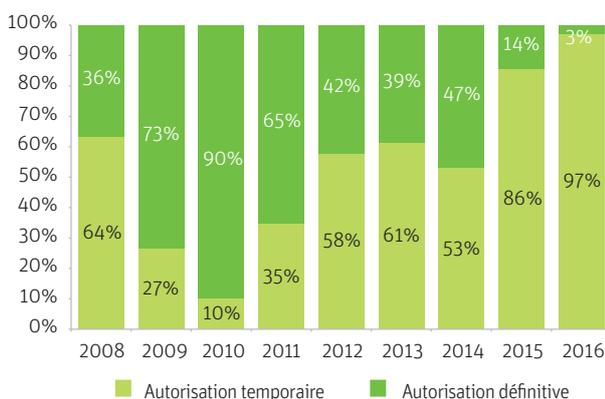
est sans doute lié aux règles définies dans l'instruction de 2009 qui prévoyait le séjour définitif pour certaines catégories de personnes. Le faible pourcentage observé à partir de 2015 illustre quant à lui la nouvelle politique du Secrétaire d'État qui donne un séjour temporaire aux personnes régularisées pour des raisons humanitaires.

1.3. | Le nombre d'individus régularisés n'a jamais été aussi bas

Les demandes et les décisions ont été présentées en nombre de dossiers. Mais un même dossier peut compter plusieurs individus car il peut être introduit par plusieurs membres d'une même cellule familiale. En 2016, les 858 décisions positives ont permis la régularisation de 1.205 étrangers (14% de moins qu'en 2015). Depuis 2008, il n'y a jamais eu si peu de personnes régularisées en un an. Parmi ces 1.205 personnes régularisées, 931 l'ont été pour des raisons humanitaires et 274 pour des raisons médicales (77% et 23% respectivement). Le nombre de personnes régularisées par dossier est légèrement plus élevé dans le cadre de la régularisation médicale (1,8) que dans celui de la régularisation humanitaire (1,3). Toutes procédures confondues, un dossier correspond en moyenne à 1,4 personne régularisée en 2016.

Depuis 2008, il n'y a jamais eu si peu de personnes régularisées en un an.

Figure 59. Proportions de décisions positives menant à un séjour temporaire ou définitif, 2008-2016, procédures 9bis et 9ter confondues (Source : OE)



368 Les proportions présentées dans cette figure ne tiennent pas compte des demandes sans objet.

Tableau 27. Nombre de personnes régularisées et nombre de décisions positives, toutes procédures confondues, 2008-2016 (Source : OE)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Personnes régularisées	8.369	14.830	24.199	9.509	4.412	1.901	1.548	1.396	1.205
Décisions positives	4.995	7.194	15.426	7.002	3.387	1.336	996	883	858

Parmi les 931 personnes qui ont été régularisées en 2016 dans le cadre de la régularisation humanitaire (article 9bis), 19% sont congolaises, 10% marocaines et 6%

guinéennes. Dans le cadre de la régularisation médicale (article 9ter), 11% sont congolaises, 10% arméniennes et 10% russes (Tableau 28).

Tableau 28. Nationalités les plus représentées parmi les personnes bénéficiant d'une décision positive en 2016, par type de procédures (Source : OE)

Nationalité	Toutes procédures confondues	Raisons humanitaires (art. 9bis)		Raisons médicales (art. 9ter)	
RD Congo	205	176	18,9%	29	10,6%
Maroc	115	92	9,9%	23	8,4%
Russie	74	48	5,2%	26	9,5%
Guinée	62	53	5,7%	9	3,3%
Arménie	61	33	3,5%	28	10,2%
Kosovo	45	30	3,2%	15	5,5%
Albanie	38	22	2,4%	16	5,8%
Cameroun	38	28	3,0%	10	3,6%
Algérie	28	17	1,8%	11	4,0%
Angola	26	25	2,7%	1	0,4%
Autres	513	407	43,7%	106	38,7%
Total	1.205	931	100%	274	100%

2. ÉVOLUTIONS RÉCENTES

- Dans une affaire condamnant la Belgique, la Grande Chambre de la Cour européenne des droits de l'homme a revu les conditions interdisant à un Etat **d'éloigner un étranger gravement malade**, notamment lorsque le défaut d'accès au traitement dans le pays d'origine aboutit à une **réduction significative de son espérance de vie**³⁶⁹ (voir plus loin).
- Pour apprécier si l'étranger peut introduire une

demande de **régularisation humanitaire** en Belgique au lieu d'une demande de visa, **l'OE doit tenir compte de son état de santé** et de l'accessibilité des traitements médicaux. En l'espèce, l'OE ne peut pas s'appuyer sur un refus de régularisation médicale qui a été annulé par le CCE parce que le médecin-conseil de l'OE n'avait pas analysé adéquatement l'inaccessibilité des soins au Congo³⁷⁰.

- Pour apprécier si l'étranger peut introduire une demande de **régularisation humanitaire** en Belgique au lieu d'une demande de visa, **l'OE doit tenir compte de son statut d'apatride et de la difficulté de se rendre dans un pays tiers**. En l'espèce, pour des Roms apatrides nés en Italie et ayant quitté l'ex-Yougoslavie

369 Cour eur. D.H. (GC), *Paposhvili c. Belgique*, 13 décembre 2016, §183.

370 CCE, 17 mars 2016, n° 164 206.

depuis 1989, l'OE ne peut pas se contenter d'observer que « rien ne montre qu'ils ne disposent pas d'attaches dans un pays tiers ni qu'ils ne peuvent y séjourner le temps nécessaire pour introduire une demande d'autorisation de séjour »³⁷¹.

- Selon le CCE, **le médecin-conseil de l'OE, généraliste, ne peut pas rendre un avis négatif pour une prolongation du séjour médical sans consulter un spécialiste** lorsqu'il s'écarte de l'avis du spécialiste traitant le patient. En l'espèce, l'OE avait conclu au caractère « suffisamment radical et durable de l'amélioration » de la santé d'une patiente auparavant atteinte de leucémie, alors que, dans un rapport postérieur, pris en compte par le CCE, le spécialiste traitant estimait que « On ne pourra parler de guérison que si la rémission se maintient après 5 ans. »³⁷²

3. ANALYSE : RÉGULARISATION MÉDICALE : DES RÉFORMES SONT NÉCESSAIRES POUR GARANTIR LES DROITS FONDAMENTAUX

En 2016, plusieurs instances ont communiqué des critiques nourries à l'encontre du fonctionnement de la procédure de régularisation médicale. Au terme d'une enquête fouillée, le médiateur fédéral a publié un rapport très détaillé. Myria en reprend ici quelques constats saillants, qui corroborent les critiques effectuées par ailleurs par le Comité consultatif de Bioéthique concernant le respect de la déontologie médicale. Ensuite, il convient d'analyser les nouveaux critères définis par la Cour européenne des droits de l'homme pour considérer que l'éloignement d'un étranger gravement malade viole l'interdiction des traitements inhumains et dégradants. Sur base de ces récents développements, Myria considère que des modifications législatives s'imposent et formule des recommandations précises pour garantir les droits fondamentaux des étrangers gravement malades.

371 CCE, 2 septembre 2016, n° 173 926.

372 CCE, 31 août 2016, n° 173 764 (citant un arrêt du Conseil d'Etat, 12 mai 2003, n° 119 281).

3.1. | Les médecins rendant des avis pour l'OE doivent respecter la déontologie médicale

Dans son rapport³⁷³, le médiateur fédéral a identifié de nombreux manquements dans le traitement des demandes de régularisation médicale par l'OE, notamment :

- la hiérarchie de l'OE interdit aux médecins-conseils de l'OE de contacter le médecin traitant du patient³⁷⁴ et refuse qu'ils consultent des experts à propos des pathologies pour lesquelles il n'y a pas ou peu de connaissances au sein de la cellule d'évaluation médicale de l'OE³⁷⁵;
- en l'absence d'intervision médicale et de directives, une même maladie à un stade identique peut faire l'objet d'avis différents en fonction du médecin qui traite le dossier³⁷⁶ ;
- « les médecins-conseillers sont influencés par la hiérarchie administrative de l'OE afin de donner une interprétation restrictive à la loi relative aux étrangers »³⁷⁷.

L'OE note que les plaintes introduites contre les médecins-conseils de l'OE n'ont jamais donné lieu à des sanctions par les Conseils provinciaux de l'Ordre des médecins seuls compétents à cet égard. Le médiateur note que la compatibilité de certaines pratiques avec la déontologie médicale posent question alors que depuis 2012, la Cour constitutionnelle considère que les fonctionnaires médecins de l'OE « sont tenus de respecter le Code de déontologie médicale de l'Ordre national des médecins »³⁷⁸. Ce Code prévoit notamment que « les médecins doivent entretenir entre eux des rapports de bonne confraternité et se prêter assistance » et que la confraternité est un « devoir primordial » qui « doit

373 Médiateur fédéral, *Régularisation médicale. Le fonctionnement de la section 9ter de l'Office des étrangers*, novembre 2016, 103 p., www.mediateurfederal.be.

374 Médiateur fédéral, *Régularisation médicale op. cit.*, p. 40, §89.

375 Médiateur fédéral, *Régularisation médicale op. cit.*, p. 42, §98. Ce constat est partagé par les ONG et les milieux médicaux (*Livre blanc sur l'autorisation de séjour pour raisons médicales (9ter)*, pp. 54-55, 60, 70). Selon l'OE, une quarantaine d'experts avaient été agréés par arrêté royal pour une durée de cinq ans. Cependant, l'appel a récemment été lancé via le *Moniteur belge* mais n'a suscité aucune candidature (Doc. Ch., 54 n° 2408/001, p. 43). Selon le représentant de l'Ordre des médecins, « Le recours à l'avis complémentaire d'experts s'impose si la problématique est très éloignée de la formation professionnelle du praticien, par exemple dans le cas d'un orthopédiste chargé d'évaluer la gravité d'une maladie psychique ». (Doc. Ch. 54 n° 2408/001, pp. 46-47).

376 Médiateur fédéral, *Régularisation médicale op. cit.*, pp. 40-41, §91-92.

377 Médiateur fédéral, *Régularisation médicale op. cit.*, p. 32, §69.

378 Cour const., arrêt du 28 juin 2012, n° 82/2012, B. 15.

s'exercer dans le respect des intérêts du malade »³⁷⁹. Selon le Comité consultatif de Bioéthique, « tout médecin, y compris le médecin-fonctionnaire de l'Office des étrangers, doit (...) dans sa pratique médicale agir selon un cadre éthico-déontologique et s'y soumettre ». Par conséquent, « la concertation avec le médecin traitant est indispensable lorsque l'avis du médecin-fonctionnaire est en contradiction avec ce qu'a attesté le médecin traitant »³⁸⁰. En outre, l'article 124 du Code prévoit que les médecins fonctionnaires « lorsqu'ils estiment devoir poser un diagnostic ou émettre un pronostic, ne peuvent conclure que s'ils ont vu et interrogé personnellement le patient ». Selon l'OE, cette disposition ne s'applique pas aux médecins de l'OE qui ne posent pas de « diagnostic » et dont les avis « portent non pas sur les patients, mais sur les dossiers médicaux soumis par les demandeurs »³⁸¹. Le Comité consultatif de Bioéthique de Belgique admet que « chaque article du Code de déontologie médicale ne s'applique pas car il ne s'agit pas de relation de traitement mais d'une compétence de contrôle et d'avis dans un cadre juridique spécifique ». En revanche, il considère qu'« un avis sur le dossier médical d'un patient porte donc de manière inévitable et évidente sur ce patient, et pas seulement sur son dossier ». Pour le Comité, « le dossier est un outil au service de l'acte médical et jamais sa finalité » et, par conséquent, « le médecin-fonctionnaire a ainsi vis-à-vis du patient une responsabilité déontologique dans laquelle la déontologie médicale joue pleinement »³⁸². En pratique, les médecins de l'OE examinent entre 5 et 10 % des demandeurs³⁸³.

Myria recommande de prévoir explicitement dans la réglementation le respect de la déontologie médicale par les médecins rendant des avis en matière de régularisation médicale, et notamment l'obligation d'examiner le patient qui en fait la demande, et la possibilité de contacter le médecin traitant³⁸⁴.

379 Art. 11 et 136 du Code de déontologie médicale, www.ordomedic.be.

380 Comité de bioéthique, Avis n° 65 du 9 mai 2016 concernant la problématique des étrangers souffrant de problèmes médicaux, y compris psychiatriques, graves, point 3.1.

381 Cette position est reprise dans Comité de bioéthique, Avis n° 65 du 9 mai 2016, op. cit., point 3.1. Voir aussi les observations de l'OE en annexe au rapport du Médiateur fédéral, *Régularisation médicale op. cit.*, p. 77.

382 Comité de bioéthique, Avis n° 65 du 9 mai 2016, op. cit., point 3.1.

383 Réponse de Mr. Roosemont, Commission de l'Intérieur de la Chambre, La régularisation médicale. Auditions des 21 février et 14 mars 2017, rapport du 6 avril 2017, Doc. Ch. 54 n° 2408/001, p. 42.

384 Actuellement, « les médecins-conseillers de l'Office des étrangers entendent respecter le prescrit de la loi du 15 décembre 1980 qui fait peser sur le demandeur la charge de la preuve. Demander directement des renseignements au médecin traitant reviendrait à méconnaître la loi et à exposer la décision prise à la suite de l'avis médical à un risque d'annulation » (Audition du Dr. Michèle Vilain, médecin-conseil à l'OE, Doc. Ch. 54 n° 2408/001, p. 55).

3.2. | La Cour EDH fixe des critères plus souples pour évaluer les risques de mauvais traitements liés à l'état de santé en cas de décision d'éloignement

Dans l'arrêt *Paposhvili* contre la Belgique, la Grande Chambre de la Cour européenne des droits de l'homme considère qu'il est interdit d'éloigner un étranger gravement malade lorsqu'il y a « des motifs sérieux de croire que cette personne, bien que ne courant pas de risque imminent de mourir, ferait face, en raison de l'absence de traitements adéquats dans le pays de destination ou du défaut d'accès à ceux-ci, à un risque réel d'être exposé à un déclin grave, rapide et irréversible de son état de santé entraînant des souffrances intenses ou à une réduction significative de son espérance de vie »³⁸⁵. Dans ce cas, l'éloignement violerait l'article 3 de la CEDH qui interdit de manière absolue les traitements inhumains et dégradants³⁸⁶. Selon la Cour, ce sont les Etats qui ont l'obligation de protéger l'intégrité des personnes « par la voie de procédures adéquates » permettant un examen du risque dont l'évaluation « doit faire l'objet d'un contrôle rigoureux »³⁸⁷. S'inspirant de sa jurisprudence en matière d'asile, la Cour donne quelques éléments précisant comment les Etats doivent examiner ce risque :

- L'étranger doit produire des éléments démontrant le risque de mauvais traitements en cas de retour mais, puisque « une part de spéculation est inhérente à la fonction préventive de l'article 3 », « il ne s'agit pas d'exiger des intéressés qu'ils apportent une preuve certaine de leurs affirmations qu'ils seront exposés à des traitements prohibés »³⁸⁸.
- « Lorsque de tels éléments sont produits, il incombe aux autorités de l'État de renvoi, dans le cadre des procédures internes, de dissiper les doutes éventuels à leur sujet », en « comparant son état de santé avant l'éloignement avec celui qui serait le sien dans l'État de destination après y avoir été envoyé »³⁸⁹.
- Les autorités doivent « vérifier au cas par cas si les soins généralement disponibles dans l'État de destination sont suffisants et adéquats en pratique pour traiter la

385 Cour eur. D.H. [GC], *Paposhvili c. Belgique*, 13 décembre 2016, §183.

386 Il s'agit d'un élargissement des critères définis dans son précédent arrêt *N. c. Royaume-Uni* (Cour eur. DH [GC], *N. c. Royaume-Uni*, 27 mai 2008).

387 Cour eur. D.H. [GC], *Paposhvili c. Belgique*, 13 décembre 2016., §187.

388 Cour eur. D.H. [GC], *Paposhvili c. Belgique*, 13 décembre 2016, §186.

389 Ibid. §187-188.

pathologie dont souffre l'intéressé »³⁹⁰ (notamment sur base de rapports de l'OMS, d'ONG et des certificats médicaux).

- Les autorités doivent aussi examiner « la possibilité effective pour l'intéressé d'avoir accès à ces soins et équipements dans l'État de destination », notamment en prenant en considération « les coûts des médicaments et traitements, l'existence d'un réseau social et familial, et la distance géographique pour accéder aux soins requis »³⁹¹.
- Lorsque des doutes subsistent, les autorités de l'Etat de renvoi doivent obtenir auprès de celles de l'Etat de destination « des assurances individuelles et suffisantes que des traitements adéquats seront disponibles et accessibles aux intéressés afin qu'ils ne se retrouvent pas dans une situation contraire à l'article 3 »³⁹².

3.3. | Évaluer le risque de mauvais traitements pour tous les étrangers sans exceptions

Selon la Cour européenne des droits de l'homme, l'interdiction des mauvais traitements par l'article 3 de la CEDH est absolue et s'applique à tous les étrangers sans exception³⁹³. Or, la procédure de régularisation médicale en Belgique met de côté deux catégories d'étrangers : 1) ceux qui ne prouvent pas leur identité par un document officiel³⁹⁴ 2) ceux pour qui l'OE considère « qu'il y a de motifs sérieux de considérer » qu'ils ont commis (ou ont participé à) des crimes graves³⁹⁵. Les étrangers exclus pour défaut de preuve d'identité pourraient en théorie introduire une demande d'asile et obtenir la protection

390 Ibid., §187-189.

391 Ibid., §190.

392 Ibid., §191.

393 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. 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 » (*Saadi c. Italie*, 28 février 2008, §138).

394 L'administration a l'obligation de déclarer la demande irrecevable si l'étranger ne démontre pas son identité par un document officiel, sauf lorsqu'une procédure d'asile est en cours (art. 9ter §3, 2° de la loi sur les étrangers).

395 Art. 9ter §4 et 55/4 de la loi sur les étrangers (application de la « clause d'exclusion »).

subsidaire s'ils démontrent un risque réel de traitement inhumain ou dégradant³⁹⁶. Mais cette possibilité n'est pas facile à mettre en œuvre parce que les instances d'asile n'ont pas d'expertise en la matière. Selon la Cour, lorsqu'il n'a pas été examiné dans une procédure précédente, le risque médical doit faire l'objet d'un examen attentif avant la délivrance d'un ordre de quitter le territoire (OQT). Ceci vaut notamment pour les étrangers, visés par une « clause d'exclusion » en raison d'éléments liés notamment à des crimes graves, comme Mr. Paposhvili. Dans son cas, la Belgique avait décidé d'expulser Mr. Paposhvili vers la Géorgie sans effectuer cette évaluation ni dans le cadre de sa demande de régularisation médicale, ni dans le cadre des recours contre les ordres de quitter le territoire³⁹⁷. Si Mr. Paposhvili n'a finalement pas été renvoyé en Géorgie, c'est parce que la Cour européenne a demandé aux autorités belges de ne pas le faire avant sa décision. L'intéressé est décédé en Belgique en 2016 mais la Cour a voulu rendre un arrêt de principe³⁹⁸.

3.4. | La nécessité d'un recours effectif et suspensif de plein droit

Tant la CJUE³⁹⁹ que la Cour EDH⁴⁰⁰ exigent que l'étranger se plaignant d'un risque réel de traitement dégradant en cas de retour puisse soumettre ses arguments à un juge sans risque d'être expulsé avant la décision de justice. En 2011, la Belgique avait déjà été condamnée pour défaut de recours effectif contre un refus de régularisation médicale⁴⁰¹. En 2014, la CJUE a considéré qu'un refus de régularisation pouvait s'assimiler à une décision de retour qui oblige l'Etat à prévoir un recours suspensif de plein droit⁴⁰². C'est aussi l'analyse que fait la Cour européenne des droits de l'homme dans son arrêt Paposhvili où elle considère que, selon l'arrêt *Abdida* : « En tant que décision de retour, la décision de refus d'un titre de séjour médical est soumise au respect des garanties prévues par la directive Retour et par la Charte des droits fondamentaux

396 La loi vise l'étranger « qui ne peut pas bénéficier de l'article 9ter » (art. 48/4 §2, b) de la loi sur les étrangers).

397 Cour eur. D.H. [GC], *Paposhvili c. Belgique*, 13 décembre 2016, §199-202.

398 Ibid., §124-133.

399 CJUE, *Abdida c. CPAS d'Ottignies*, C-562/13, 18 décembre 2014, §44-53.

400 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.

401 Cour eur. D.H., *Yoh Ekale Mwanje c. Belgique*, 20 décembre 2011, §103-107.

402 CJUE (GC), *Abdida c. CPAS d'Ottignies*, C-562/13, 18 décembre 2014, §39.

de l'UE »⁴⁰³.

Selon les juges européens, il faut que le recours soit « suspensif de plein droit »⁴⁰⁴ et ceci, indépendamment du caractère imminent de l'éloignement (donc pas uniquement lorsque l'étranger est détenu)⁴⁰⁵. Selon Myria, la loi belge est contraire à cette obligation parce que seul un recours en suspension d'extrême urgence est suspensif et celui-ci ne peut être introduit que lorsque la mesure d'éloignement est imminente⁴⁰⁶. La Cour EDH considère qu'une évaluation du risque de mauvais traitements in extremis, au moment de l'exécution forcée de la mesure d'éloignement ne répond pas aux exigences imposées par l'interdiction des traitements dégradants⁴⁰⁷.

3.5. | La nécessité d'un recours de plein contentieux pour éviter un jeu de ping-pong entre l'OE et le CCE

En matière de régularisation médicale, le CCE ne peut pas prendre de décision sur le fond et décider d'octroyer un droit de séjour à l'étranger mais peut seulement décider d'annuler la décision de refus. Une annulation par le CCE aboutit au renvoi du dossier à l'administration. Il arrive souvent que l'OE reprenne une décision similaire, qui est à nouveau attaquée au CCE. Cette « navette » entre CCE et OE peut ainsi durer des années⁴⁰⁸, entraînant une dépense en moyens et en temps de nombreux acteurs (fonctionnaires, juges, avocats...).

Myria plaide pour un recours suspensif de plein contentieux, permettant aux juges d'examiner, en recourant si nécessaire à une expertise médicale⁴⁰⁹, le risque pour la santé en cas de retour en matière de régularisation médicale. Ce recours permettrait un plus grand respect des droits fondamentaux tout en économisant du temps et des moyens pour tous les acteurs⁴¹⁰.

L'arrêt Paposhvili de la Cour européenne des droits de l'homme impose que le risque de mauvais traitements soit examiné sérieusement par une instance (soit dans le cadre d'une procédure de régularisation, soit lors de la prise d'une décision d'éloignement). Si le législateur devait maintenir l'écartement de certaines catégories d'étrangers de la procédure de régularisation médicale (notamment pour des raisons d'ordre public ou de défaut de documents d'identité valables), l'examen approfondi de la situation médicale et des risques en cas de retour doit alors s'effectuer au moment de la prise de l'ordre de quitter le territoire (OQT). Il est alors nécessaire de prévoir un recours suspensif de plein droit au CCE contre l'OQT lorsque l'étranger invoque un risque de mauvais traitements, et que celui-ci n'a pas été examiné dans le cadre de la procédure 9ter.

Selon Myria, la pratique de l'OE consistant à refuser l'autorisation de séjour sur base de l'article 9ter sans prendre en même temps un OQT, uniquement pour mettre hors-jeu l'exigence d'un recours suspensif, semble contraire aux exigences posées par la jurisprudence européenne. En outre, Myria souligne qu'il est de l'intérêt d'une bonne administration que l'OQT soit délivré avec la décision sur la demande introduite sur base de l'article 9ter, de sorte que le CCE puisse traiter conjointement le recours contre les deux décisions. Un traitement séparé des deux recours entraîne des coûts et des dépenses d'énergie supplémentaires.

403 Cour eur. D.H. [GC], *Paposhvili c. Belgique*, 13 décembre 2016, §122.

404 CJUE, *Ibid*, §52, se référant aux arrêts de la CEDH (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).

405 Voir CEDH, *S.J. c. Belgique*, 27 février 2014, §100-108 ; *V.M. et autres c. Belgique*, 7 juillet 2015, §214-217. Les deux affaires qui ont donné lieu à ces arrêts ont été radiées du rôle par la Grande chambre de la Cour EDH, pour des raisons de procédure. Ces arrêts n'ont plus de valeur d'un point de vue strictement juridique, ce qui n'enlève rien à la pertinence des critiques sur la procédure belge de recours, selon Myria.

406 Art. 39/82 et 39/85 de la loi sur les étrangers.

407 CEDH [GC], *Paposhvili c. Belgique*, 13 décembre 2016, §202. La Cour désavoue ici la jurisprudence du Conseil d'Etat et du CCE (C.E., 9 juillet 2015, n° 11.427) qui considéraient que le risque lié à la santé, en cas de refus de séjour, pouvait être examiné au moment de l'exécution forcée d'un ordre de quitter le territoire et pas de la prise de celui-ci.

408 Voir à ce sujet MyriaDocs, Être étranger en Belgique en 2016, pp. 25-26. Pour un exemple, voir notamment : CCE n°158 626 du 15 décembre 2015, CCE n° 157 196 du 27 novembre 2015.

409 Voir Myria, *La migration en chiffres et en droit 2016*, pp. 209-210.

410 Myria défend cette position depuis la création du Conseil du contentieux des étrangers (voir : *Rapport annuel Migration 2007*, p. 113) et se réjouit que le recours de pleine juridiction soit défendu également par le Médiateur fédéral (*Régularisation médicale, le fonctionnement de la section 9ter de l'Office des étrangers*, p. 57, n° 4).

4. RECOMMANDATION

Myria recommande⁴¹¹ de :

- prévoir dans la réglementation le respect de la déontologie médicale par les médecins rendant des avis en matière de régularisation médicale, et notamment l'obligation 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 ;
- 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 ;
- 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) ;
- prévoir un recours suspensif de plein droit au CCE contre l'ordre de quitter le territoire (OQT) délivré à un étranger lorsque son exécution comporte un risque réel de mauvais traitements, ainsi que d'octroyer une prolongation de l'OQT pendant le traitement de ce recours.

⁴¹¹ Les trois premières recommandations sont reprises du rapport de Myria *La migration en chiffres et en droit 2016*, p. 246.

Chapitre 8

Nationalité

Myria livre les chiffres disponibles sur les différentes voies d'accès à la nationalité belge, et consacre son analyse aux difficultés rencontrées sur le chemin de cette obtention.



1. CHIFFRES

1.1. | Sources de données et modes de changement de nationalité

La nationalité est une caractéristique démographique centrale pour l'étude des populations étrangère et d'origine étrangère. Le chapitre 2 a notamment montré que depuis peu, la population d'origine étrangère augmente plus rapidement que la population de nationalité étrangère. Cela s'explique essentiellement en raison des acquisitions de la nationalité belge par des ressortissants étrangers.

Encadré 30.

Sources de données sur les changements de nationalité en Belgique

Les données en matière de changements de nationalité sont produites par les services du Registre national (RN) ainsi que par la Commission des naturalisations de la Chambre des représentants et sont disponibles auprès de différentes instances. Les chiffres sont notamment diffusés par Statistics Belgium ainsi que via les questions parlementaires.

- 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.
- La **Chambre des représentants** publie les chiffres des changements de nationalité par procédure qui sont donnés par le ministre de la Justice en réponse à des questions parlementaires. Les différents modes d'attribution et d'acquisition y sont généralement détaillés.

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 (CNB), 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 1^{er} janvier 2013) a fortement modifié le CNB. Avant le 1^{er} janvier 2013, la volonté de devenir Belge pouvait se traduire par une déclaration d'acquisition de nationalité, par l'option, par l'option suite au mariage avec un Belge 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 sur base des différentes procédures, le temps que l'ensemble des dossiers introduits avant la réforme soient traités. Au cours de l'année 2015, 37% de l'ensemble des changements de nationalité ont été effectués sur base de procédures abrogées en 2013. En particulier, 4.802 naturalisations ont été accordées en application de l'ancienne loi, contre 12 en application de la nouvelle loi.

Notons enfin qu'il est également possible de devenir Belge par recouvrement ou d'autres procédures, mais celles-ci ne concernent que quelques centaines de cas par an⁴¹².

⁴¹² 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.

1.2. | Changements de nationalité pour les étrangers en 2016 : quel chiffre avancer ?

Les chiffres les plus récents sont généralement diffusés par la Chambre des Représentants, en réponse à des questions parlementaires. Les données fournies par Statistics Belgium ne sont par contre disponibles qu'avec environ 18 mois de retard. Les questions parlementaires sont renvoyées aux services compétents, à savoir, la Commission des Naturalisations de la Chambre des représentants pour ce qui concerne les naturalisations, et le Registre national (relevant de la Direction Générale Institutions et Population du SPF Intérieur) pour les autres modes d'obtention de la nationalité belge.

Par le passé, les données fournies par la Chambre étaient systématiquement plus élevées de 20% environ par rapport aux chiffres publiés par Statistics Belgium. La principale différence tenait au fait que les services du Registre national comptabilisaient un grand nombre d'attributions de la nationalité en raison de la nationalité du père ou de la mère (article 8 du CNB). Pour l'année 2015, les données publiées⁴¹³ étaient par contre assez proches des chiffres fournis par Statistics Belgium (Tableau 29), en particulier, en ce qui concerne le nombre de changements de nationalité effectués sur base de l'article 8. À titre d'exemple, le nombre d'attribution de la nationalité belge à des enfants nés étrangers sur base de cette disposition légale était d'environ 850 tant en 2015 qu'en 2014. Ces chiffres semblent bien plus cohérents.

Pour l'année 2016 par contre, les statistiques provenant du RN et diffusées en réponse aux questions parlementaires⁴¹⁴ indiquent à nouveau un grand nombre d'attributions de la nationalité en raison de la nationalité du père ou de la mère (10.239), ce qui semble beaucoup trop élevé au regard des chiffres des années précédentes. Sur base de la réponse à cette question parlementaire, nous ne pouvons calculer le nombre total de changements de nationalité de façon précise⁴¹⁵.

Selon des chiffres diffusés dans la presse, 27.727 étrangers sont devenus Belges au cours de l'année 2016⁴¹⁶, soit une hausse de 6% par rapport à 2015. 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. Malgré une augmentation en 2015 et 2016, on s'attend à voir ce chiffre à nouveau diminuer dans les années qui viennent. La réforme de 2012 va en effet 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, notamment en raison des conditions plus strictes introduites dans le CNB.

Pour les différentes raisons soulevées ici, nous ne sommes pas en mesure de détailler avec beaucoup de précisions les changements de nationalités intervenus en 2016. Dès que des statistiques plus claires seront disponibles, nous publierons un complément à ce rapport sur le site de Myria.

413 Chambre des Représentants, *Bulletins des questions et réponses écrites*, question n°0431.

414 Chambre des Représentants, *Bulletins des questions et réponses écrites*, question n°1638.

415 Une question parlementaire plus récente a également pointé ce problème de cohérence dans l'évolution de ces chiffres (Chambre des Représentants, *Bulletins des questions et réponses écrites*, question n°1790, mais la réponse à cette question n'était pas encore fournie au moment de rédiger ce rapport).

416 Cette information a notamment été relayée dans La Libre, le 10 février 2017 (www.lalibre.be/actu/belgique/2-117-nouveaux-belges-en-2016-589d5886cd703b9815213021), mais également dans une question parlementaire le 23 mars 2017 (Chambre des Représentants, *Bulletins des questions et réponses écrites*, question n°2079).

Figure 60. Évolution du nombre d'étrangers devenant Belges (2000-2016) selon le type de procédure (2011-2015) (Sources : 2000-2010 : Statistics Belgium ; 2011-2015 : RN et Commission des naturalisations de la Chambre des représentants, 2016 articles de presse)⁴¹⁷

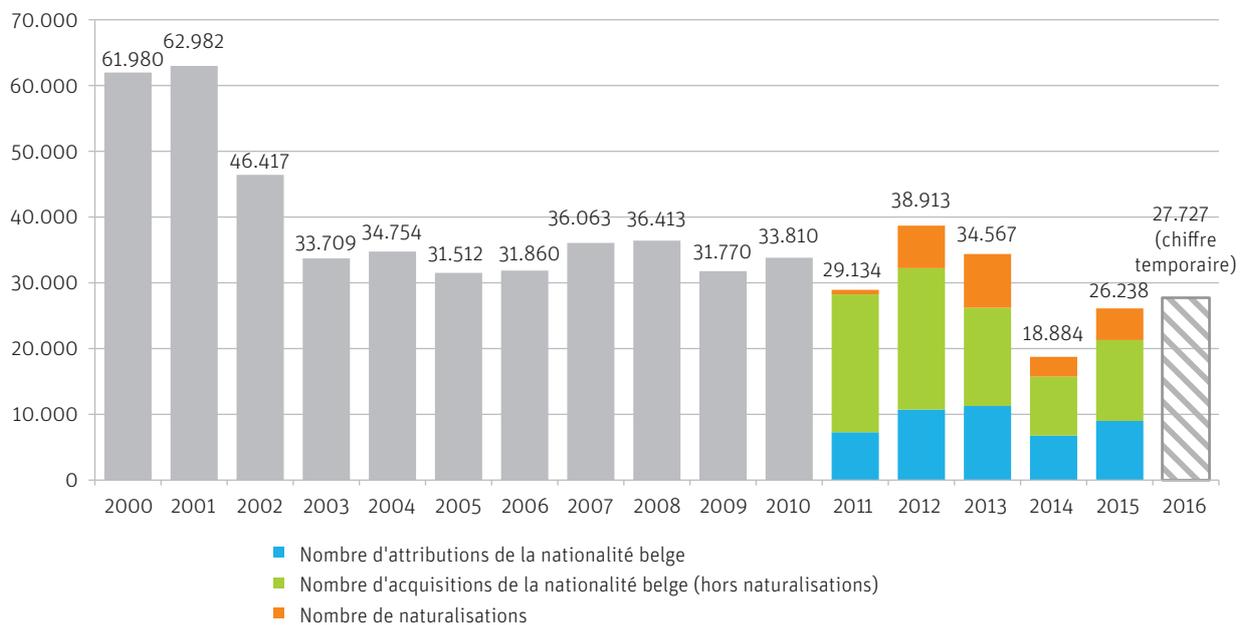


Tableau 29. Modes d'attribution et d'acquisition de la nationalité belge, 2011-2016

(Source : RN et Commission des naturalisations de la Chambre des représentants)⁴¹⁸

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
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	90
Attribution en raison de la naissance en Belgique, cas d'apatridie (art. 10)	6	12	11	16	6	17
Attribution 3 ^{ème} génération (art. 11)	45	69	206	339	360	789
Attribution 2 ^{ème} génération (art. 11bis)	176	174	108	4	8	9
Attribution par effet collectif d'un acte d'acquisition (art. 12)	6.322	9.583	10.024	5.427	7.681	9.052
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	17.560
Acquisition par option (art. 13-15)	46	92	54	11	6	14
Acquisition par le conjoint étranger d'un Belge (art. 16)	6.478	6.937	3.866	109	66	87
Total acquisitions	20.958	21.508	14.940	8.960	12.296	17.661
Total naturalisations (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	97
Total chiffres diffusés en réponse aux questions parlementaires	29.134	38.913	34.567	18.884	26.238	-
Pour comparaison, chiffres de Statistics Belgium	29.786	38.612	34.801	18.714	27.071	

417 Nous considérons le chiffre pour 2016 comme étant temporaire, car nous n'avons pas reçu la confirmation définitive de celui-ci par les services du Registre national.

418 Les chiffres pour 2016 sont tirés de réponses données à des questions parlementaires. Nous avons fait le choix de ne pas indiquer les chiffres des catégories qui semblaient poser problème. Il s'agit des changements de nationalité effectués sur base de l'article 8 du CNB, ainsi que du nombre de naturalisations. Pour l'année 2016, le nombre de naturalisations varie en effet selon les sources : la réponse à la question parlementaire n°1638 indique 3.505; alors que selon les chiffres publiés dans la presse, il y en aurait eu 2.117.

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

Puisque nous ne sommes pas en mesure de développer les statistiques détaillées pour l'année 2016, nous reprenons ici quelques éléments importants soulignés pour l'année 2015⁴¹⁹.

- Les nationalités marocaine, roumaine, polonaise, italienne et congolaise sont les cinq principales nationalités d'origine des nouveaux Belges. Ensemble, elles représentaient près de 30% de l'ensemble des changements de nationalité enregistrés en 2015. Notons que dans l'ensemble, les nouveaux Belges sont principalement originaires des pays tiers.
- En particulier, les naturalisations (sous l'ancienne loi) concernent davantage les ressortissants de pays tiers que les citoyens UE. Toutefois, 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 risquent de diminuer de façon importante dans les années à venir.



La migration a-t-elle un genre ?

De façon générale, les changements de nationalité concernent en moyenne un peu plus les femmes que les hommes. Cela dit, en intégrant des conditions d'accès à la nationalité belge plus strictes (notamment en termes de conditions d'emploi ou d'intégration sociale), la Réforme du CNB de 2012 est susceptible d'avoir un impact différent selon le sexe, et en particulier d'être moins favorable pour les femmes.

Outre ces conditions d'accès, l'abrogation de l'article 16 du CNB (autorisant les changements de nationalité suite au mariage) a également pour conséquence d'impacter davantage les femmes que les hommes, puisque celles-ci recouraient plus souvent que les hommes à un changement de nationalité via cette disposition légale.

La proportion de femmes ayant acquis la nationalité belge par le biais d'une des procédures d'acquisition est passée de 55% en 2011 à 50% en 2015. Une fois que les demandes de changements de nationalité introduites sous l'ancienne loi seront toutes traitées, on peut s'attendre à ce que la proportion de femmes d'origine étrangère devenant Belges diminue encore davantage.

2. ÉVOLUTIONS RÉCENTES

- La nationalité belge peut être attribuée à un enfant né en Belgique si ses parents font une déclaration avant ses 12 ans. Deux conditions doivent être remplies au moment de la déclaration. Premièrement, au moins un des deux parents doit avoir un droit de séjour pour une durée illimitée. Deuxièmement, les parents doivent avoir eu leur « résidence principale » en Belgique au moins 10 ans avant la déclaration⁴²⁰. En 2016, la Cour de cassation a confirmé qu'avant la réforme du Code de la nationalité de 2012, cette « résidence principale »

419 Voir *La migration en chiffres et en droits 2016*, p. 65.

420 Art. 11 §2 du CNB (ancien art. 11bis §1 du CNB).

pendant 10 ans ne devait pas être couverte par un titre de séjour⁴²¹. Un enfant né en Belgique pouvait donc devenir Belge même si « la résidence principale » d'un de ses parents pendant (une partie des) 10 ans reposait sur un séjour irrégulier. Depuis lors, seule la « résidence principale » correspondant à une inscription dans un registre de population, des étrangers ou au registre d'attente est prise en compte⁴²².

- Selon la Cour de cassation, n'importe quelle violation d'une règle de droit n'est pas une fraude. La fraude implique nécessairement la volonté malicieuse, la tromperie intentionnelle et la déloyauté dans le but de nuire ou de réaliser un gain. Le comportement fautif qui consiste à ne pas obtempérer à un ordre de quitter le territoire ne permet pas de conclure à une fraude⁴²³. Le fait de tirer un avantage, en l'espèce l'attribution de la nationalité belge à son enfant, sur base d'une période de 10 ans de « résidence principale » (voir-ci-dessus), dont une partie en séjour irrégulier, ne relève pas de la fraude.
- Les condamnations pour infractions à la législation sociale constituent toujours des « faits personnels graves » permettant au parquet de s'opposer à l'acquisition de la nationalité belge alors que celles concernant les infractions à la législation fiscale, ne le sont que si elles ont été commises « avec une intention frauduleuse ou à dessein de nuire »⁴²⁴. Selon la Cour constitutionnelle, cette différence n'est pas discriminatoire⁴²⁵. La Cour ajoute qu'en cas de condamnation pénale pour fraude sociale ou fiscale, le juge, contrairement au parquet, n'a pas la liberté de considérer que les faits ne sont pas des « faits personnels graves » et doit donc refuser l'octroi de la nationalité.

3. LES OBSTACLES À L'ACCÈS À LA NATIONALITÉ BELGE

En 2016, quelques cas d'individus qui ont pu obtenir facilement la nationalité belge ont été très commentés⁴²⁶. Ces quelques cas anciens ne doivent pas faire oublier les nombreuses personnes qui rencontrent aujourd'hui des obstacles parfois considérables pour devenir Belge par la procédure de déclaration⁴²⁷. A travers ses permanences et des informations récoltées parmi des acteurs de terrain⁴²⁸ Myria a relevé de nombreuses difficultés. Les unes proviennent de certaines conditions légales, qui peuvent avoir des effets disproportionnés, les autres de pratiques discutables de certaines communes et de certains parquets qui interprètent la loi de manière trop restrictive. Myria constate notamment que certaines communes ne se limitent pas au rôle qui leur a été confié par la loi qui est uniquement de vérifier si le dossier est complet avant de le transmettre au parquet qui doit remettre un avis. Nous abordons ici une sélection de certaines difficultés rencontrées dans la pratique.

3.1. | La condition de connaissance linguistique exclut de nombreuses personnes analphabètes

Pour la plupart des catégories de personnes voulant devenir Belge, la loi exige que les personnes prouvent qu'elles maîtrisent une langue nationale, notamment en ayant suivi un enseignement ou une formation professionnelles de 400 heures en Belgique ou en prouvant

421 Cass., 21 avril 2016, C.14.0407.N, et conclusions de l'avocat général Van Ingelgem, http://jure.juridat.just.fgov.be/view_decision.html?justel=F-20160421-6&idxc_id=302185&lang=FR.

422 Art. 1, §2, 1° du Code de la nationalité belge (CNB).

423 Cass., 21 avril 2016, C.14.0407.N, et conclusions de l'avocat général Van Ingelgem.

424 Art. 1^{er}, 4^e d), 8^e, 9^e et art. 15 §3 du CNB.

425 Cour const., 2 juin 2016, n° 85/2016.

426 Voir les travaux de la commission d'enquête parlementaire « chargée d'enquêter sur les circonstances ayant conduit à l'adoption et l'application de la loi du 14 avril 2011 portant des dispositions diverses, en ce qui concerne la transaction pénale », notamment « chargée d'examiner la façon dont MM. Patokh Chodiev et Alijan Ibragimov ont obtenu la nationalité belge » (Doc. Ch. n° 2179/006).

427 Cette analyse se limite à la procédure de déclaration visée à l'art. 12bis du CNB.

428 Myria remercie tous les participants membres d'associations et centres d'intégration traitant des dossiers de nationalité belge qui ont participé à la réunion organisée par Myria le 14 novembre 2016.

une connaissance d'un niveau A2 du cadre de référence européen. Ce niveau implique une connaissance tant du niveau oral qu'écrit. Par conséquent, cette exigence exclut des personnes qui parlent parfaitement le français, le néerlandais ou l'allemand et sont totalement intégrées, mais qui ne savent pas lire ni écrire parce qu'elles n'ont jamais été scolarisées. Ces personnes doivent d'abord suivre un cours d'alphabétisation, dont l'accès est difficile en raison de longues listes d'attente, avant d'avoir accès aux cours de langue. Myria recommande de prévoir dans la législation et en pratique des modalités d'évaluation de la connaissance linguistique qui ne pénalisent pas les personnes ne sachant ni lire ni écrire.

Doit-on retourner « à l'école », même si on a travaillé presque toute sa vie en Belgique ?

Depuis les années 70, Monsieur C. a travaillé presque toute sa carrière dans une usine belge selon un régime de travail assez dur (horaires variables avec parfois un shift de nuit). Il a cessé le travail en 2013 mais n'a pas encore atteint l'âge de la pension. Une période de travail ininterrompue pendant les 5 ans précédant sa demande de nationalité prouve la connaissance de la langue et de l'intégration sociale⁴²⁹. Comme Monsieur n'a pas introduit sa demande de nationalité lorsqu'il travaillait encore, ce travail n'est plus considéré comme une preuve par la loi ! Ayant passé sa vie à travailler, il n'a pas eu l'occasion d'obtenir un diplôme ou une formation professionnelle en Belgique. Monsieur C. se sent humilié lorsqu'il apprend de la commune qu'il doit "retourner à l'école" (suivre un cours d'intégration), seule manière pour lui de prouver son « intégration sociale » et passer un test de connaissance d'une langue qu'il pratique avec ses collègues, sa famille et ses amis depuis plus de 40 ans. Ces exigences lui semblent ardues pour lui qui a passé une bonne partie de sa vie à exercer un métier pénible en Belgique et souhaite devenir Belge avant l'âge de la pension.

Myria considère qu'une période de travail de 5 ans ininterrompue devrait dispenser de prouver la connaissance de la langue, quel que soit le moment où ce travail a été effectué (et pas uniquement une période précédant l'introduction de la demande comme c'est le cas actuellement).

429 Art. 12bis du CNB et art. 1^{er} de l'AR du 14 janvier 2013.

3.2. | Certains parquets et policiers font du zèle pour tester la maîtrise de la langue

Par ailleurs, dans certains arrondissements judiciaires, des candidats à la nationalité sont interrogés par des policiers sur leur connaissance linguistique, même après avoir déposé une attestation prouvant leur niveau de connaissance suffisant.

Un examen linguistique par les policiers ?

Madame Z., originaire d'un pays anglophone, a déposé une attestation prouvant qu'elle a atteint le niveau A2 en néerlandais à l'appui de sa déclaration de nationalité. Mme Z. travaille dans le secteur du nettoyage et doit régulièrement se lever très tôt et pratiquer des horaires coupés. À la demande du parquet, des policiers viennent l'interroger après une longue journée de travail. La conversation commence en néerlandais et après un moment, le policier lui demande si elle préférerait s'exprimer en anglais. A cause de la fatigue, Mme Z. accepte volontiers et s'exprime effectivement mieux dans sa langue maternelle (l'anglais) qu'en néerlandais, qu'elle ne pratique quasiment pas dans son travail. Quelques semaines plus tard, elle reçoit un avis négatif du parquet pour sa nationalité, basé sur le PV des policiers qui ont indiqué qu'ils avaient été obligés de poursuivre la conversation en anglais à cause de la mauvaise compréhension du néerlandais de la candidate.

Cette pratique pose non seulement question sur l'utilisation rationnelle de la capacité policière, mais elle est en outre illégale. Pour la loi, telle que rappelée par la Cour d'appel de Gand⁴³⁰, l'attestation suffit à prouver la connaissance de la langue et il n'est pas prévu que des policiers procèdent à des examens improvisés de celle-ci. Selon Myria, les policiers ne sont pas qualifiés pour évaluer les connaissances linguistiques d'un étranger en fonction du cadre européen de référence comme peut le faire un enseignant.

430 Cour d'appel de Gand, 24 décembre 2015, n° 2014/AR/1095, <http://www.kruispuntmi.be/vreemdelingenrecht/rechtspraak>.

3.3. | Travail: seuls les 5 ans avant la demande de nationalité comptent

Certains candidats⁴³¹ à la nationalité belge après 5 ans de séjour doivent prouver leur « participation économique ». Cette preuve est remplie si on peut prouver avoir travaillé 468 jours au cours des 5 ans qui ont précédé la demande⁴³². Cette limitation aux 5 dernières années interdit l'accès à la nationalité belge à des personnes qui ont travaillé à plein temps même plus longtemps que 468 jours, mais qui ont perdu leur emploi plus de 3 ans avant l'introduction de leur demande. En outre, les exigences – parfois discutables – de certaines communes ont pour effet de retarder l'introduction de la demande, et donc la période de référence de 5 ans. Myria considère que cette limitation a des effets disproportionnés et qu'il conviendrait de l'assouplir.

Délai dépassé suite à une erreur de la commune

En juin 2016, Monsieur A. réunit toutes les conditions pour obtenir la nationalité belge après cinq ans de séjour. Il a travaillé plusieurs années avant d'être licencié pour raisons économiques et totalise donc 539 jours de travail entre 2011 et 2016. L'employé de la commune fait une erreur dans sa déclaration de nationalité : le dossier est introduit en juin 2016 sur base de dix ans de séjour alors que Monsieur A. a un titre de séjour depuis 2010 seulement. Étonnant parce que ce même employé, officier de l'état civil, avait récolté les fiches de paie de Monsieur A. pour prouver la condition de « participation économique », qui doit être remplie après cinq ans de séjour mais pas après dix ans. En octobre 2016, le parquet remet un avis négatif parce que Monsieur n'a pas dix ans de séjour. Mais ces quatre mois perdus suite à l'erreur de la commune font qu'il ne totalise désormais plus 468 jours de travail requis puisque seuls les jours travaillés pendant les cinq ans précédant la demande sont pris en compte.

431 Art. 12bis du CNB.

432 Art. 12bis, §1, 1° e) du CNB.

3.4. | Certaines communes sont exigeantes sur la durée de validité des extraits d'actes de naissance

La loi exige que tout candidat à la nationalité belge produise en principe un acte de naissance. Alors que la loi ne prévoit aucune date limite à la validité de cet acte, certaines communes exigent que le candidat dépose un acte qui a été délivré depuis moins d'un certain temps avant la demande (ce temps varie d'une commune à l'autre et parfois en fonction des pays d'origine⁴³³). Souvent, le candidat doit se rendre dans son pays de naissance pour solliciter un acte plus « récent », ce qui engendre des coûts parfois considérables. De plus, le temps pris par cette démarche pourra éventuellement invalider la condition de participation économique qui ne tient compte que des jours de travail effectués dans les cinq dernières années avant l'introduction de la demande (qui ne peut se faire qu'avec l'acte de naissance).

3.5. | Beaucoup de communes ne respectent pas la procédure légale

Selon la loi⁴³⁴, l'officier de l'état civil de la commune doit uniquement vérifier si la déclaration de nationalité est « complète et recevable » et ce dans les 30 jours ouvrables du dépôt de la demande. Dans le cas contraire, la commune doit envoyer à la personne un formulaire lui indiquant quel document manque dans sa déclaration et celle-ci dispose alors d'un délai de deux mois pour compléter son dossier. Dans la pratique, Myria constate que beaucoup de communes ne délivrent pas d'accusé de réception lorsque la personne souhaite introduire sa demande et n'envoient pas le formulaire indiquant les documents manquants. Ces communes se contentent de refuser d'acter la demande au guichet, tant que tous les documents qu'elles exigent ne sont pas produits. Certaines communes refusent d'acter des demandes pourtant complètes au motif que certains documents fournis ne

433 Par exemple, une commune exige un acte délivré moins d'un an ou même six mois avant la demande, une autre accepte deux ans.

434 Art. 15 §1^{er} du CNB.

sont pas conformes, ou ne prouvent pas suffisamment certaines conditions. Par exemple, une commune refuse de prendre en considération des formations professionnelles au motif qu'elles ont été données par l'enseignement de « promotion sociale ». Myria observe que ces communes outrepassent leurs compétences. En effet, il ne s'agit pas du caractère complet ou de la recevabilité d'un dossier mais de l'interprétation d'une condition de fond, ce qui relève du rôle du parquet.

3.6. | Accès des réfugiés reconnus et des citoyens de l'UE à la nationalité : tenir compte du séjour depuis l'introduction de la demande

Depuis 2013, le séjour des réfugiés reconnus pendant la procédure d'asile, qui peut parfois durer plusieurs années, n'est plus pris en compte dans le calcul de la durée de séjour (5 ou 10 ans) pour introduire une déclaration de nationalité⁴³⁵. Les réfugiés reconnus ne bénéficient plus d'aucune facilité pour accéder à la nationalité belge. Cette situation est contraire à l'effet déclaratif du statut de réfugié⁴³⁶ et à la Convention de Genève qui impose aux États de faciliter l'accès à la nationalité à ce groupe⁴³⁷. La même problématique se pose aux citoyens de l'UE et aux membres de leur famille. Le séjour temporaire s'écoulant durant l'examen de leur demande, n'est pas pris en compte pour les mêmes raisons⁴³⁸. Pourtant, le droit de séjour existe sur base de leur droit à la libre circulation dès l'introduction de la demande. Par conséquent, il conviendrait, selon Myria,

435 L'art. 4 de l'AR du 14 janvier 2013, qui reprend les titres de séjour pris en compte pour le séjour légal, ne mentionne pas l'attestation d'immatriculation dont les demandeurs d'asile sont titulaires.

436 « Une personne est un réfugié, au sens de la Convention de 1951, dès qu'elle satisfait aux critères énoncés dans la définition. Cette situation est nécessairement réalisée avant que le statut de réfugié ne soit formellement reconnu à l'intéressé. Par conséquent, la détermination du statut de réfugié n'a pas pour effet de conférer la qualité de réfugié; elle constate l'existence de cette qualité. Une personne ne devient pas réfugié parce qu'elle est reconnue comme telle, mais elle est reconnue comme telle parce qu'elle est réfugié » (UNHCR, *Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié au regard de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés*, 1979, §28).

437 Art. 34 de la Convention de Genève de 1951 sur les réfugiés.

438 L'art. 4 de l'AR du 14 janvier 2013 précité ne mentionne pas l'annexe 19 ou 19ter, ni l'attestation d'immatriculation. La Cour d'appel d'Anvers en déduit que le séjour légal n'est pris en compte qu'à partir de la délivrance de la carte E ou F (arrêt du 13 juin 2016, n° 2015/AR/2593, <http://www.vmc.be/hof-van-beroeop-antwerpen-13-06-2016>).

d'intégrer tous types de séjour légal (y compris couvert par une attestation d'immatriculation, une annexe 19 ou 19ter) dans le calcul du séjour pris en compte pour la durée de séjour légal qui précède la déclaration de nationalité.

3.7. | Une interprétation parfois arbitraire des « faits personnels graves » par la police

« Elle a rejeté notre mode de vie pour adopter celui de son mari »

Madame B. est née en Belgique de parents originaires d'un pays d'Europe méridionale à présent décédés. Elle vit avec son mari, originaire d'Afrique du Nord, avec qui elle a quatre enfants. Elle a peu de contacts avec ses frères qui n'ont pas accepté son mariage mixte. Depuis 2009, elle est en chaise roulante suite à une paralysie. En 2013, elle souhaite devenir Belge mais le parquet s'y oppose. Il existerait des « faits personnels graves » parce que « l'intéressée ne semble pas vouloir faire partie de notre communauté. En effet, bien que née en Belgique, elle a rejeté notre mode de vie pour adopter celui de son mari. Ses contacts réels avec les Belges semblent être devenus quasi nuls, même avec sa famille. Quant à ses voisins, les forces de police doivent régulièrement intervenir pour des conflits ». Cet avis se basait sur un rapport de police qui mentionnait qu'au « grand étonnement » de l'agent de quartier, Mme « porte à présent le voile et la djellaba », que « toute la décoration intérieure de la maison est emprunte de l'islam ». Le policier ajoutait que « vu (sa) dépendance suite à son handicap, nous supposons qu'elle n'a d'autre choix que celui d'obéir à son mari (plus de parents, ne parlent (sic) plus à ses frères) ».

Grâce à l'intervention efficace d'Unia et du policier de référence « discrimination » de la zone de police concernée, Mme a pu finalement devenir Belge après le dépôt d'une nouvelle demande ayant entraîné des frais supplémentaires. Les « conflits » avec le voisinage concernaient en réalité une plainte introduite par Mme B. contre sa voisine qui avait proféré des propos racistes contre elle et ses enfants.

Myria recommande que la réglementation précise clairement que l'exercice légitime d'un droit fondamental ne puisse jamais être considéré comme un « fait personnel grave » faisant obstacle à l'acquisition de la nationalité belge.

4. RECOMMANDATIONS

Myria recommande :

- de prévoir dans la législation et en pratique des modalités d'évaluation de la connaissance linguistique adaptés au public analphabète (test oral par des évaluateurs qualifiés);
- que les communes délivrent systématiquement un accusé de réception à chaque déclaration de nationalité, limitent leur examen au caractère complet du dossier sans ajouter des conditions non prévues par la réglementation notamment concernant les actes de naissance;
- qu'une période de travail de 5 ans ininterrompue dispense de prouver la connaissance de la langue, quel que soit le moment où ce travail a été effectué (et pas uniquement une période précédant l'introduction de la demande comme c'est le cas actuellement) ;
- d'intégrer tous types de séjour légal (y compris couvert par une attestation d'immatriculation, une annexe 19 ou 19ter) dans le calcul du séjour pris en compte pour la durée de séjour légal qui précède la déclaration de nationalité en modifiant l'article 4 de l'AR du 14 janvier 2013;
- de tenir compte d'une « participation économique » de 468 jours de travail, sans limiter celle-ci aux 5 années précédant la demande ;
- que la réglementation précise clairement que l'exercice légitime d'un droit fondamental ne puisse jamais être considéré comme un « fait personnel grave » faisant obstacle à l'acquisition de la nationalité belge.

ANNEXE : RECOMMANDATIONS

FOCUS: Humanitaire visa

Titre	Développement	Destinataire
1/2017 Clarifier les chiffres des visas humanitaires	Myria demande une plus grande clarté concernant les chiffres et les catégories de personnes qui peuvent y avoir recours. L'absence de distinction entre les différentes catégories empêche une politique transparente, tant vis-à-vis du public et du parlement, que vis-à-vis des demandeurs qui ignorent pourquoi certains groupes ou certaines personnes obtiennent un visa tandis qu'il est refusé à d'autres qui se trouvent pourtant dans une situation similaire.	Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, SPF Intérieur - Office des étrangers
2/2017 Objectiver les critères de délivrance de visas humanitaires, sur base d'un débat parlementaire	Myria demande en outre à ce que l'octroi des visas humanitaires soit le plus objectif possible, et ce tant dans l'intérêt de la politique belge que dans celui des demandeurs. Ils doivent en effet pouvoir anticiper l'attitude qui sera adoptée par les autorités. Myria recommande aussi d'organiser un débat parlementaire sur les catégories de réfugiés pour qui le gouvernement organise ou soutient des actions de sauvetage.	Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration
3/2017 Faciliter l'accès à la procédure des visas humanitaires	Myria recommande une simplification de l'accès à la procédure d'octroi des visas humanitaires, notamment : <ul style="list-style-type: none"> - en permettant plus souvent que la demande soit introduite par un tiers ou par voie postale auprès de l'ambassade et en prévoyant la possibilité d'introduire la demande par un membre de la famille en Belgique ; - en dispensant les personnes particulièrement vulnérables du paiement des droits de visa et de la redevance administrative ou du moins en réduisant les coûts pour ces personnes ; - en fixant un délai légal maximum pour le traitement des demandes (de long séjour) ; - en faisant preuve d'une plus grande souplesse lors de l'examen et de l'acceptation des documents produits pour attester le lien de parenté, le lien de dépendance avec les membres de la famille en Belgique et la situation précaire et isolée dans le pays d'origine ; - en disposant dans les ambassades des directives pratiques et claires concernant la procédure d'octroi des visas humanitaires, directives qui seront régulièrement mises à jour en fonction des changements, et seront à la disposition non seulement du personnel de l'ambassade, mais aussi des personnes qui s'y présentent, et ce dans leur langue. 	Ministre des Affaires étrangères, Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, SPF Intérieur - Office des étrangers
4/2017 Peser soigneusement et motiver les décisions des visas humanitaires	Myria plaide pour une évaluation rigoureuse et une motivation des décisions afin d'éviter les procédures (d'appel) inutiles.	OE
5/2017 Faciliter le séjour des membres de famille résidant en Belgique par le biais d'un visa humanitaire	Myria recommande que le séjour consécutif à l'arrivée en Belgique des membres de la famille soit facilité, notamment : <ul style="list-style-type: none"> - en fixant dans la législation un droit de séjour permanent après un certain temps par analogie avec les dispositions sur la base du regroupement familial ; - en prévoyant la possibilité d'introduire un recours suspensif devant le CCE contre les décisions de retrait ou de fin de séjour par analogie avec les dispositions sur la base du regroupement familial ; - en rendant possible le droit au travail pour les personnes arrivées en Belgique avec un visa humanitaire par l'ajout de cette catégorie dans l'AR du 9 juin 1999 ; - en prévoyant une procédure permettant l'enregistrement du lien de parenté dans le registre national, y compris lorsqu'aucun acte officiel n'a pu être produit. 	Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, SPF Intérieur - Office des étrangers, Parlement fédéral

Titre	Développement	Destinataire
6/2017 Prendre en compte les raisons humanitaires dans la procédure de regroupement familial	Myria demande la prise en compte de considérations d'ordre humanitaire dans la procédure de regroupement familial qui doit être assouplie de manière à ce que moins de personnes se retrouvent contraintes de recourir à la procédure aléatoire d'octroi du visa humanitaire, comme le permet la directive sur le regroupement familial.	Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, SPF Intérieur - Office des étrangers
Chapitre 4: Protection Internationale		
Titre	Développement	Destinataire
7/2017 Situation en Grèce, Italie et Turquie	Myria recommande <ul style="list-style-type: none"> - la mise en place d'un suivi indépendant du respect des droits fondamentaux en Grèce et en Italie, ainsi qu'en Turquie ; - la multiplication des efforts pour mettre fin à des situations parfois inhumaines ; - un examen approfondi des violations des droits fondamentaux. 	Représentation belge auprès des institutions européennes, Parlement fédéral Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration
Titre	Développement	Destinataire
8/2017 Suspendre les transferts Dublin vers la Grèce et les pays où l'accueil n'est pas garanti	Myria recommande de suspendre les transferts Dublin vers la Grèce et vers d'autres pays tant qu'un accueil et une procédure d'asile de qualité n'y sont pas garantis.	Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, SPF Intérieur - Office des étrangers
Titre	Développement	Destinataire
9/2017 Renforcer les efforts de relocalisation	Myria recommande le renforcement des efforts de relocalisation en respectant l'intégralité du quota prévu, par exemple en élargissant les nationalités prises en considération.	Gouvernement fédéral, Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration
Titre	Développement	Destinataire
10/2017 Ne pas renvoyer vers des pays qui ne sont pas sûrs	Myria recommande de ne pas renvoyer de demandeurs d'asile vers des pays qui ne peuvent être considérés comme sûrs, en droit et dans les faits.	Gouvernement fédéral, Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, SPF Intérieur - Office des étrangers
Titre	Développement	Destinataire
11/2017 Unité de la famille, et Dublin	Myria recommande de ne pas renvoyer de demandeurs d'asile vers la Turquie ni aucun autre pays tiers si, dans le cadre du règlement de Dublin, ils peuvent être regroupés auprès de membres de leur famille vivant ailleurs au sein de l'UE. L'unité familiale doit prévaloir, y compris dans la refonte du règlement de Dublin.	Parlement fédéral Gouvernement fédéral Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, SPF Intérieur - Office des étrangers
Chapitre 5: Droit de vivre en famille		
Titre	Développement	Destinataire
12/2017 Transposer le droit européen sur le regroupement familial qui impose un examen de la situation individuelle	Myria recommande de transposer fidèlement l'article 17 de la directive sur le regroupement familial dans la loi sur les étrangers : l'OE devrait alors motiver chaque décision de refus de regroupement familial individuellement, en tenant compte de la nature et la solidité des liens familiaux de l'intéressé.	Secrétaire d'Etat à l'Asile et la Migration, Office des Etrangers, Parlement fédéral
Titre	Développement	Destinataire
13/2017 Reconsidérer les allocations pour personnes handicapées comme revenu permettant le regroupement familial	Myria recommande d'abroger la pratique actuelle discriminante envers les personnes handicapées et leur droit au regroupement familial, en ajoutant explicitement dans la loi sur les étrangers les allocations pour personnes handicapées parmi les revenus autorisés pour l'examen de ressources stables, régulières et suffisantes.	Secrétaire d'Etat à l'Asile et la Migration, SPF Intérieur - Office des étrangers
Chapitre 6: Migration économique		
Titre	Développement	Destinataire
14/2017 Transposition et mettre à la disposition des ressources suffisantes	Myria recommande de transposer fidèlement la directive 2014/54 sur la libre circulation des travailleurs et de doter de ressources financières suffisantes les organismes consultatifs désignés pour remplir cette mission.	Ministre de l'Intérieur, Secrétaire d'Etat à l'Asile et la Migration, SPF Intérieur - Office des étrangers

Titre	Développement	Destinataire
15/2017 Monitoring des séjours, retraits et éloignements de citoyens de l'UE	Myria recommande de publier des statistiques sur les titres de séjour (par motifs) et sur les retraits de titres de séjour (par motifs) des citoyens UE.	Ministre de l'Intérieur, Ministre du travail, Ministre des affaires sociales, OE, Secrétaire d'Etat à l'Asile et la Migration, Parlement fédéral
16/2017 Évaluation au cas par cas des abrogations de séjour des citoyens de l'UE	Myria tient à rappeler que l'OE n'a pas le droit de retirer d'office le droit de séjour à des citoyens de l'UE qui bénéficient d'une aide sociale. Leur situation doit être évaluée au cas par cas. Myria demande en outre que les notions de « ressources suffisantes » et de « chances réelles d'être engagé » soient interprétées conformément à la directive relative à la liberté de circulation et à la jurisprudence européenne.	Premier Ministre, Ministre du travail, Secrétaire d'Etat à l'Asile et la Migration, les régions, les communautés
17/2017 La prévention des obstacles pratiques à la libre circulation des travailleurs	Myria recommande d'éviter les obstacles pratiques inutiles à la libre circulation, tels que de longues périodes d'attente au niveau des communes pour délivrer des permis de séjour pour les citoyens de l'UE et leur famille. Myria recommande aussi de fournir des directives claires et une formation pour le personnel chargé du séjour des citoyens de l'UE.	Secrétaire d'Etat à l'Asile et la Migration, SPF Intérieur - Office des étrangers, villes et communes
Chapitre 7: Régularisation		
18/2017 Prévoir le respect de la déontologie médicale dans la réglementation sur la régularisation médicale	Myria recommande de prévoir dans la réglementation le respect de la déontologie médicale par les médecins rendant des avis en matière de régularisation médicale, et notamment l'obligation 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.	Parlement fédéral Secrétaire d'Etat à l'Asile et la Migration
19/2017 Organiser des expertises médicales indépendantes au niveau de l'OE et du CCE	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.	Parlement fédéral Secrétaire d'Etat à l'Asile et la Migration, SPF Intérieur - Office des étrangers
20/2017 Prévoir un recours suspensif de plein droit et de pleine juridiction contre les refus de régularisation médicale	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).	Parlement fédéral Secrétaire d'Etat à l'Asile et la Migration
21/2017 Prévoir un recours suspensif de plein droit contre l'OQT si son exécution est susceptible de causer des mauvais traitements	Myria recommande de prévoir un recours suspensif de plein droit au CCE contre l'ordre de quitter le territoire (OQT) délivré à un étranger lorsque son exécution comporte un risque réel de mauvais traitements, ainsi que d'octroyer une prolongation de l'OQT pendant le traitement de ce recours.	Parlement fédéral Secrétaire d'Etat à l'Asile et la Migration
Chapitre 8: Nationalité		
22/2017 Evaluer la connaissance linguistique sans exclure les analphabètes de la nationalité belge	Myria recommande de prévoir dans la législation et en pratique des modalités d'évaluation de la connaissance linguistique adaptées au public analphabète (test oral par des évaluateurs qualifiés).	Parlement fédéral Ministre de la Justice

Titre	Développement	Destinataire
23/2017 Délivrer systématiquement un accusé de réception et limiter l'examen du dossier par les communes	Myria recommande que les communes délivrent systématiquement un accusé de réception à chaque déclaration de nationalité, et limitent leur examen au caractère complet du dossier sans ajouter des conditions non prévues par la réglementation notamment concernant les actes de naissance.	Communes VVSG AVCB UVCW
Titre	Développement	Destinataire
24/2017 Tenir compte de 5 années de travail pour prouver la connaissance de la langue, sans limiter aux 5 dernières années avant la demande	Myria recommande qu'une période de travail de 5 ans ininterrompue dispense de prouver la connaissance de la langue, quel que soit le moment où ce travail a été effectué (et pas uniquement une période précédant l'introduction de la demande comme c'est le cas actuellement).	Parlement fédéral Ministre de la Justice
Titre	Développement	Destinataire
25/2017 Prendre en compte tous types de séjour pour le calcul du séjour légal donnant accès à la nationalité belge	Myria recommande de modifier l'article 4 de l'AR du 14 janvier 2013 en vue d'intégrer tous types de séjour légal (y compris couvert par une attestation d'immatriculation, une annexe 19 ou 19ter) dans le calcul du séjour pris en compte pour la durée de séjour légal qui précède la déclaration de nationalité.	Parlement fédéral Ministre de la Justice
Titre	Développement	Destinataire
26/2017 Tenir compte de 468 jours de travail, sans limiter aux 5 dernières années avant la demande	Myria recommande de tenir compte d'une « participation économique » de 468 jours de travail, sans limiter celle-ci aux 5 années précédant la demande.	Parlement fédéral Ministre de la Justice
Titre	Développement	Destinataire
27/2017 Préciser que l'exercice d'un droit fondamental ne peut jamais empêcher de devenir Belge	Myria recommande que la réglementation précise clairement que l'exercice légitime d'un droit fondamental ne puisse jamais être considéré comme un « fait personnel grave » faisant obstacle à l'acquisition de la nationalité belge.	Parlement fédéral Ministre de la Justice

COLOPHON

La migration en chiffres et en droits 2017

Bruxelles, juin 2017

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, Alexandra Büchler, Astrid Declercq, François De Smet, Koen Dewulf, Antoinette Dutilleux, Katleen Goris, Carolina Grafé, Tom Kenis, Joke Swankaert, Ina Vandenberghe, Nathalie Vanparys, Sophie Vause, Deborah Weinberg

Contribution externe : Patrick Wautelet

Traduction : Vertaalbureau Alfabet, Signes & Caractères, Elisabeth Vaccaro

Conception graphique et mise en page : Studiorama

Photos couverture et pages de titre : Belga Image, Kroll

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) ; 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. 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.



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](https://twitter.com/MyriaBe)

www.facebook.com/MyriaBe



Centre fédéral Migration