



La migration en chiffres et en droits

2019



Centre fédéral Migration

2019

La migration en chiffres et en droits

Sommaire

Introduction	6
Recommandations de Myria	10



Myria en action

1. Situation institutionnelle	14
2. Comptes et situation financière	14
3. Le plan stratégique triennal 2019-2021	15
4. Myria en réseau : au niveau national	16
5. Myria en réseau : au niveau international	18
6. La permanence juridique	20
7. Les études et recherches	22
8. Publications et outils	23
Contribution externe : Pacte Global pour une Migration Sûre, Régulière et Ordonnée	25



Population et mouvements

Chiffres	29
----------	----

3



Accès au territoire

Chiffres	40
----------	----

1. Le système d'entrée/sortie (EES) et le système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS)	44
2. Préoccupations concernant la vie privée et l'utilisation du profilage)	45

Myriadoc 9 :
Un nouveau paradigme pour le modèle d'asile européen? Accès à la protection sous pression.

4



Protection internationale

Chiffres	48
----------	----

1. Asile	55
1.1. Europe	55
1.2. Belgique	57
2. Accueil	57
3. Mineurs étrangers non accompagnés	60
4. Apatridie	60

5



Focus droit de vivre en famille

63

Chiffres

64

6



Libre circulation, migration économique et étudiants

76

Chiffres

77

- | | |
|---------------------------|-----------|
| 1. Europe | 84 |
| 1.1. Migration économique | 84 |
| 1.2. Libre circulation | 84 |

- | | |
|--------------------|-----------|
| 2. Belgique | 85 |
|--------------------|-----------|

Contribution externe :
Détachement en Belgique – portrait de nouveaux modèles migratoires et de mobilité

93

7



Régularisation de séjour

99

Chiffres

100

- | | |
|--|------------|
| 1. Régularisation humanitaire (9bis) | 103 |
| 2. Régularisation pour raisons médicales (9ter) | 106 |

8



Nationalité

107

Chiffres

108

- | | |
|--|------------|
| 1. La loi du 18 juin 2018 et ses difficultés d'application sur le terrain | 111 |
| 2. Difficulté d'obtenir un acte de naissance : tenir compte du taux d'enregistrement des naissances | 112 |
| 3. Déchéance de nationalité | 112 |
| 4. Les Belges de statut congolais ne peuvent pas être discriminés | 113 |

Colophon

114

Droits et chiffres



La migration en chiffres et en droits 2019 est le cinquième rapport annuel que Myria publie sous ce titre. Depuis le premier rapport sur la migration en 2007, nous avons délibérément choisi de faire le lien entre les analyses statistiques de la réalité migratoire et les analyses juridiques de la politique migratoire. La publication du rapport de 2019 va de pair avec la présentation d'une publication plus synthétique: un *Myriadoc*. Myria y examine les contextes européen et régional dans lesquels le système d'asile belge s'inscrit.

La législature – fédérale – qui vient de s'achever a été caractérisée par une polarisation prononcée. Le gouvernement et les organisations non gouvernementales se sont affrontés sans interruption, même devant les plus hautes instances. Peu de concertation a eu lieu entre le gouvernement et les ONG.

Myria est légalement habilitée à promouvoir le dialogue entre le gouvernement et les organisations non gouvernementales. Il s'y attèle déjà spécifiquement dans les domaines de l'asile, du regroupement familial avec les réfugiés reconnus, de l'acquisition de la nationalité, de l'aide médicale urgente, etc..

Myria a également pris récemment l'initiative sur la délicate question des plaintes des trans-migrants relatives au recours à la violence lors des opérations policières. La disposition du Comité P à dialoguer avec Médecins du Monde et l'asbl Humain - chez Myria - et à se confronter aux interprétations parfois très divergentes de certains incidents est un signe encourageant de prise de conscience d'une responsabilité envers des personnes en situation extrêmement vulnérable.

Dans la première recommandation de son mémorandum pour la formation du gouvernement fédéral, Myria plaide pour le développement d'une politique migratoire avec la participation de tous les acteurs, y compris les organisations non gouvernementales. Au niveau fédéral, il n'existe pas de structure ou de culture de consultation qui fasse intervenir des conseils ou des analyses en matière de politique migratoire. Dans le même temps, et comme jamais auparavant, il n'y a eu autant d'expertise en matière d'asile et de migration. Peut-on raisonnablement espérer que la création d'un nouveau Code des migrations, annoncé en 2014, fera réellement appel à cette expertise comme le recommande Myria?

Le principe de base selon lequel « Myria défend une politique gouvernementale basée sur la connaissance des faits et le respect des droits humains » guide son équipe depuis de nombreuses années. Dans presque toutes les questions politiques traitées par Myria ainsi que dans les affaires juridiques relevant de ses compétences, le traitement de certaines catégories d'étrangers par le législateur et le gouvernement est au centre du débat. Deux questions principales sont posées de façon récurrente : telle mesure particulière poursuit-elle un objectif légitime et cette mesure est-elle proportionnée?

Un droit fondamental absolu et de nombreux droits de plus en plus relatifs ?

Dans cette introduction, je plaide pour que des ressources pertinentes et fiables, une analyse fine et une connaissance charpentée de la réalité migratoire soient toujours envisagées comme prérequis d'une politique éclairée et respectueuse des droits fondamentaux. Le type de connaissances requises varie pour chaque droit fondamental.

Parfois, un droit humain a un caractère absolu. Ainsi, l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme ne laisse place à aucune justification de la torture ou de peines ou traitements inhumains ou dégradants. L'Office des étrangers doit-il, par exemple, vérifier si une décision satisfait à l'article 3 avant de prendre une quelconque décision d'éloignement? Dans ce contexte, le rapport du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides sur la question soudanaise a souligné une fois de plus que la question de la proportionnalité ne se pose pas. La connaissance des faits constitue l'élément central. Le respect des procédures pour l'instruction des faits et des risques est tout autant primordiale.

D'autres droits humains, en revanche, laissent plus de place à l'ingérence des autorités, c'est-à-dire à la possibilité pour le gouvernement de prendre des mesures restrictives. Dans le cas des migrations, cela vaut en particulier pour l'article 8 de la même Convention, qui protège le droit à la vie privée et familiale et constitue donc la pierre angulaire du droit au regroupement familial : « Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence soit prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui ». La marge d'ingérence des autorités semble ici très large et importante.

Aujourd'hui, les autorités repoussent délibérément les limites de ces possibilités de restreindre le droit à la vie familiale, ce qui accroît l'importance du juge. Toutefois, le Conseil du contentieux des étrangers a une compétence relativement limitée dans les dossiers concernant le droit à la vie familiale, ce que Myria déplore. En outre, le débat parlementaire n'est guère alimenté par des recherches approfondies et complètes sur l'évolution des mariages, des partenariats et des stratégies de séjour. Les rares débats sont souvent fondés sur des extrapolations de dossiers ou de cas individuels.

Il est essentiel pour le législateur et pour les tribunaux que des informations complètes et approfondies soient utilisées et que les étrangers soient entendus de la meilleure manière possible.

Lors de la conférence du 15 mai 2018 à l'occasion du 10^{ème} anniversaire du REM, le Réseau européen des Migrations, Margaritis Schinas, porte-parole de la Commission européenne, plaidait avec ardeur - et un certain désespoir - en faveur d'une approche plus factuelle de la migration.

Myria ne peut que relayer cet appel. La migration est le terrain d'une lutte sociale et politique intenses, où le « bruit » et la « fureur » empêchent obstinément l'émergence d'un récit et d'une image globale.

Une politique basée sur la connaissance des faits

Statbel, l'office belge de statistique pointait récemment :

« Une natalité et une fécondité toujours en baisse (9 avril 2019) ». « La croissance démographique est due pour 17,5% à un « solde naturel » positif, avec plus de naissances que de décès (+9.473 personnes en 2017). Le taux de

croissance s'explique à 82,5% par un solde migratoire positif: plus d'immigration que d'émigration (+44.536 personnes en 2017) ».

La science démographique dispose-t-elle des moyens et des ressources suffisantes pour dépasser l'analyse classique des variables liées à l'évolution dite naturelle de la population, les taux de natalité et de mortalité, les analyses de l'espérance de vie et de la fécondité? Les études démographiques qui analysent de manière approfondie le processus migratoire restent encore minoritaires.

La Belgique dispose de bases de données administratives contenant de précieuses informations sur sa population, tels que la Banque Carrefour de la sécurité sociale et le Registre national. Malgré la bonne volonté et les compétences des gestionnaires des bases de données, la volonté politique fait cruellement défaut pour rendre ces trésors facilement accessibles aux chercheurs. Pourtant, c'est la clé afin d'approfondir la connaissance de la réalité et la migration internationale vers la Belgique.

Dans son mémorandum pour la formation du gouvernement fédéral, Myria encourage la recherche et recommande de développer la connaissance des données du Registre national. Pour ce faire, des données de meilleure qualité et des plates-formes d'utilisateurs permettant un échange de compétences de recherche et de techniques à un coût réduit s'avèrent nécessaires.

Approfondir notre connaissance de l'évolution naturelle de la population, d'une part, et des flux migratoires internationaux, d'autre part, est porteur d'enseignements sur les origines migratoires riches et diverses de la population belge. Malgré de bonnes initiatives récentes, les différentes dynamiques et leurs synergies sont sous-exploitées.

Ces dernières années, la réalité d'ensemble du phénomène migratoire a été un peu délaissée. On a peut-être perdu de vue la forêt en braquant les projecteurs sur certains arbres, livrant une bataille acharnée autour de chiffres très spécifiques où la politique a, veut avoir ou devrait avoir un impact immédiat.

Depuis 2011, les règles du regroupement familial et de l'acquisition de la nationalité ont été constamment renforcées. L'accent a été mis sur le retour et l'éloignement. Ce faisant, la politique migratoire menée répond également à la nécessité de contrôler des aspects de la migration internationale ou de tenter de la maîtriser.

Ces dernières années, Myria a tout mis en œuvre pour contribuer à la clarification des chiffres sur l'acquisition de la nationalité, les visas humanitaires, l'apatridie, la détention et les éloignements. Myria nourrit ces débats,

qui sont nécessaires, de chiffres et d'analyses objectifs. Ces débats ont souvent été vifs, avec des discussions sur des chiffres à la centaine, dizaine voire à l'unité près. Ce sont des dossiers et de décisions qui, individuellement, touchent des personnes et des familles souvent en situation d'urgence humanitaire.

Cette attention politique accrue sur certains chiffres ou dossiers individuels nuit cependant souvent à une vision plus large de la migration. Le besoin politique d'un discours portant sur le contrôle cache une réalité extrêmement variée, dynamique et étendue. Il s'agit de plusieurs dizaines de milliers de migrations par an qui, bien que contrôlées, sont surtout facilitées par les autorités: la partie la plus importante des migrations internationales est celle qui fait l'objet du moins d'analyses et de commentaires.

Dans la limite de ses ressources, Myria apporte aussi une contribution substantielle à l'élaboration et à la clarification d'une image plus large du phénomène.

Quelques tendances sous-estimées

Des informations et réflexions récentes sur la migration internationale du présent rapport et de celui qui l'a précédé sont à mettre en exergue:

- Comme vous pourrez le lire dans ce rapport, en 2017, 81.825 étrangers ont quitté la Belgique. Le nombre d'émigrations n'a jamais été aussi élevé ; ce qui signifie une très forte mobilité internationale, surtout pour les citoyens de l'UE. Quels sont les motifs qui ont poussé 58.894 citoyens des nouveaux États membres à quitter la Belgique en 2017? Quelles étaient leurs motivations initiales pour migrer? Aucun suivi n'est actuellement assuré.
- L'afflux de citoyens en provenance des nouveaux États membres a été une source d'inquiétude, avec pour conséquence un renforcement des contrôles de la qualité de travailleur et des revenus. Les possibilités de retirer le droit de séjour ont été élargies. Myria s'est penché sur le monitoring socio-économique 2015 (un rapport récurrent réalisé par Unia et le SPF Emploi). 9% seulement des personnes originaires d'un des nouveaux États membres étaient inactives, avec une forme d'assistance, ce qui représente de loin le score le plus bas de tous les groupes par origine (incluant les personnes d'origine belge)¹. Cette population était la population « selon l'origine » comptant la plus forte participation au marché de l'emploi, après celle des

personnes d'origine belge. Au sein du comité de suivi de l'étude MEqIN (Measuring Equivalent Income), un ambitieux projet BELSPO (le Service public de programmation de la Politique scientifique fédérale), d'un consortium d'universités, Myria a attiré l'attention sur ce point. L'équipe MEqIN a constaté que de tous les groupes de population (y compris la population d'origine belge), la population d'Europe de l'Est obtenait les meilleurs résultats dans les domaines de la santé et du bien-être psychique et physique².

- Dans une étude très récente du Centre de recherche en démographie (UCLouvain), trois groupes de réfugiés reconnus ont fait l'objet d'une enquête sur la base des données de la Banque Carrefour. Après *Careers*³, une nouvelle recherche a été lancée sur des groupes de réfugiés reconnus. On y a, par analogie avec *Careers*, aussi examiné le groupe de réfugiés reconnus en 2001-2006. Les personnes appartenant à ce groupe, dix ans après avoir été reconnues comme réfugiées (ou bénéficiaires de protection subsidiaire), ont encore renforcé leur position sur le marché de l'emploi. Un réfugié reconnu (à l'époque) sur deux travaillait effectivement dix ans après sa reconnaissance. Autre élément remarquable: 8 réfugiés reconnus sur 10 ont déjà travaillé au cours de leur séjour en Belgique. La participation des groupes de bénéficiaires de la protection internationale arrivés plus récemment, est, par contre, plus faible. Les résultats de cette étude soulignent la nécessité d'actualiser ce type de recherche afin d'apporter une attention soutenue aux réfugiés dans le cadre du travail.
- En 2018, Myria publiait dans son rapport annuel les premiers résultats d'une recherche de grande envergure menée par l'Université de Gand sur le choix de partenaires parmi les hommes d'origine marocaine et turque. Des changements majeurs du comportement matrimonial des personnes d'origine marocaine et turque y étaient observés. Alors qu'en 2005, une personne d'origine turque de la deuxième génération sur deux a trouvé un conjoint en Turquie, en 2013, cette proportion est passée à moins d'une sur six. Cette évolution s'était marquée, par ailleurs, dans une large mesure avant le durcissement considérable de la législation sur le regroupement familial en 2011.

¹ Myria, La migration en chiffres et en droits 2016, Figure 49, p. 178.

² B. CAPEAU, L. CHERCHYE, K. DECANCO, A. DECOSTER, B. DE ROCK, F. MANIQUET, A. NYS, G. PÉRILLEUX, E. RAMAEKERS, Z. RONGÉ, E. SCHOKKAERT, F. VERMEULEN, *Wat heet dan gelukkig zijn? Geluk, welvaart en welzijn van de Belgen*, Garant, Antwerpen-Apeldoorn, 2018, FIGURE 6.5, p. 62

³ A. REA et J. WETS (ed.), *The long and Winding Road to Employment, An Analysis of the Labour Market Careers of Asylum Seekers and Refugees in Belgium*, Academia Press, Gand, 2014.

- Dans le présent rapport, Myria pointe une évolution inquiétante des acquisitions de nationalité. Les femmes semblent fortement touchées par le changement du code de la nationalité belge intervenu en 2012 et le rôle de la participation au marché de l'emploi parmi les conditions d'acquisition. Myria encourage les acteurs à prendre en compte les conséquences des décisions politiques en termes de genre.
- Enfin, l'Université d'Anvers, avec l'appui de Myria, démontre que les employeurs et les clients n'attendent pas que la question de l'immigration économique soit résolue. Le détachement de travailleurs via la libre circulation des services a atteint un niveau sans précédent. Cette mobilité intra-européenne, avec 230.000 travailleurs uniques détachés en Belgique pour une période plus ou moins longue en 2018, montre également que 20.000 ressortissants de pays tiers ont également travaillé sur le territoire national en 2018 pour une entreprise basée dans un autre pays de l'UE. Le top 6 se compose des Ukrainiens, des Turcs, des Bosniaques, des Brésiliens, des Kosovars et des Marocains.

L'interaction entre cette utilisation du principe de la libre circulation des services et la migration (basée sur le principe de la circulation des personnes) est développée dans une étude BELSPO appelée IMMILAB. Le couplage de plusieurs bases de données, dont LIMOSA (détachements obligatoirement déclarés) et la Banque Carrefour de la Sécurité sociale permet, de mener à bien IMMILAB. Une fois encore, la difficulté d'accès aux informations du Registre national, essentielles à la bonne compréhension de l'interaction entre la circulation des services et celle des personnes, complique l'élaboration d'un tableau complet.

Œuvrons pour partager les connaissances sur l'immigration

Des progrès ont, néanmoins, été accomplis afin de produire des rapports sur les migrations. Le développement de l'observatoire des migrations et de l'intégration en Flandre (Vlaamse migratie- en integratiemonitor), le monitoring socio-économique d'Unia et du Service public fédéral Emploi, travail et concertation sociale sont également à pointer. Les efforts constants et soutenus déployés par l'Office des étrangers afin d'améliorer la publication des chiffres de migration et de séjour méritent également la plus sincère reconnaissance. Cependant, il est regrettable que ce service ait, dans le même temps, réduit aussi drastiquement son propre rapport d'activité.

Il reste toujours très difficile d'établir un récit étayé sur la migration. Il existe une profonde incapacité à reconnaître

que la société possède toutes les caractéristiques démographiques d'une société migratoire. De ce fait, Myria manque d'instruments pour produire les données quantitatives – mais aussi qualitatives – nécessaires sur la migration et clarifier ainsi le débat susceptible d'orienter la politique.

Myria souhaite contribuer, avec toutes ses ressources, dans un esprit de bonne collaboration avec les autorités et les organisations non gouvernementales, à une politique qui donne la priorité à la compréhension de la réalité migratoire sans jamais se détourner de la question des droits fondamentaux.

Pour l'introduction de ce rapport, j'ai repris la plume habile et inspirée de François De Smet. Jusqu'au 19 mars 2019, François a été étroitement impliqué dans la réalisation de ce rapport. Il a cependant quitté Myria le 20 mars. Ensemble, avec mes collègues chez Myria, je saisis l'occasion de le remercier très sincèrement pour sa contribution et son leadership au cours des quatre années de son mandat.

Koen Dewulf
Directeur f.f.

Recommandations de Myria



En vue des élections fédérales, régionales et européennes du 26 mai 2019, Myria avait extrait une série de recommandations essentielles de ses travaux et rapports récents. Elles ont été réunies dans un mémorandum afin de les soumettre aux partis politiques démocratiques. Voici dix de ces recommandations

sous forme synthétisée. La version intégrale du mémorandum est disponible sur www.myria.be.

1. | Adopter enfin le Code de la migration

L'accord de Gouvernement d'octobre 2014 prévoit l'adoption d'un Code de la migration. Mais, depuis lors, le processus d'élaboration de ce Code s'effectue sans transparence et sans consultation avec les acteurs concernés. Myria appelle à la mise en place d'un comité d'experts pour en jeter les bases, après de larges consultations avec les parties prenantes institutionnelles et non gouvernementales. Le Code de la migration doit clarifier la législation existante et renforcer les droits fondamentaux des étrangers.

2. | Organiser une conférence interministérielle permanente sur la migration et l'intégration

Depuis les réformes successives de l'État, la migration et l'intégration en Belgique relèvent de la compétence de différents niveaux de pouvoir. Une consultation efficace entre les autorités fédérales et fédérées profite à tous, notamment en matière d'intégration, de migration économique et d'amélioration de la situation des personnes sans-papiers. Myria propose la mise en

place d'une conférence interministérielle permanente de la migration et de l'intégration lors de la prochaine législature.

3. | Faire de la traite des êtres humains une priorité sur le terrain

Myria souhaite que la police, les magistrats et les services d'inspection disposent de ressources humaines et techniques suffisantes pour lutter plus efficacement contre la traite des êtres humains, afin de développer, par exemple, la recherche via Internet et les réseaux sociaux. Les services de première ligne devraient également être mieux formés pour détecter les victimes de la traite des êtres humains, en particulier lorsqu'elles sont mineures. Les centres spécialisés dans l'accueil des victimes doivent enfin disposer de ressources adéquates et permanentes.

4. | Mettre l'accent sur l'approche pénale contre les passeurs

La Belgique dispose des outils nécessaires pour lutter efficacement contre la traite des êtres humains. Ce modèle ne peut en aucun cas être ébranlé par des choix politiques qui visent à maintenir l'ordre et ciblent délibérément les transmigrants en lieu et place des passeurs. Dans l'approche pénale du trafic d'êtres humains, l'accent doit porter sur la collecte de preuves sur ces derniers. Les contrôles de police ciblant les lieux où les passeurs peuvent être pris en flagrant délit sont les plus efficaces. L'assèchement financier et le démantèlement des réseaux internationaux de passeurs doivent également être prioritaires.

5. | Faciliter le droit à la vie privée et familiale pour les personnes bénéficiaires d'une protection internationale

Depuis 2017, Myria est partenaire de l'UNHCR pour le regroupement familial des réfugiés reconnus et des personnes bénéficiant de la protection subsidiaire.

Celles-ci devraient pouvoir solliciter le regroupement familial pour les membres de leur famille en Belgique. Myria recommande également d'étendre le regroupement familial à certains membres de la famille qui font partie de l'unité familiale et sont à charge du bénéficiaire de la protection internationale.

6. | Veiller au droit de vivre en famille pour les personnes handicapées

Lors d'un regroupement familial avec un Belge ou un ressortissant d'un pays tiers, l'Office des Étrangers évalue les moyens de subsistance de la personne en Belgique que souhaite rejoindre le demandeur. Myria plaide en faveur d'une modification de la loi afin que les allocations des personnes handicapées ainsi que la garantie de revenus aux personnes âgées soient prises en compte dans cette évaluation. Ainsi, ces personnes bénéficieront de la sécurité juridique garantissant l'égalité de traitement relative au droit de vivre en famille.

7. | Développer des alternatives à la détention des étrangers

Myria continue à s'opposer à la détention des familles avec enfants. Il souligne la nécessité pour les autorités d'améliorer de manière significative les alternatives existantes et d'en développer de nouvelles, non seulement pour les familles avec enfants, mais aussi pour les adultes sans enfants. Ces alternatives varient : enregistrements réguliers, délivrance de papiers d'identité, garanties financières, choix d'un garant, attribution d'un lieu de séjour, vie en communauté, etc. Elles sont également prévues par le cadre légal européen.

8. | Mettre en place un mécanisme indépendant de contrôle de la détention

En juillet 2018, la Belgique a ratifié le Protocole facultatif à la Convention des Nations Unies contre la torture et autres

peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (OPCAT). La Belgique dispose en principe d'un délai d'un an après la ratification pour mettre en place un mécanisme effectuant des visites régulières des lieux où se trouvent des personnes privées de liberté que ce soit en détention pénale ou détention administrative. Or, à ce jour, aucun organisme ne joue ce rôle de manière complète. Myria estime qu'il est plus que jamais nécessaire de répondre à l'obligation d'établir un mécanisme national de prévention indépendant et professionnel.

9. | Améliorer la qualité et l'accessibilité des données du Registre national

Le Registre national contient une mine d'informations sur les migrants et les personnes d'origine étrangère. Malheureusement, ces données restent sous-utilisées par les chercheurs en raison notamment du manque d'accessibilité, des longs délais d'attente et des coûts élevés. La qualité de certaines variables laisse également à désirer. Myria propose de mettre en place un projet ayant pour but d'améliorer les données du Registre national et de renforcer les liens entre les chercheurs et les institutions qui travaillent avec cette base de données. Il plaide en faveur d'un accès aux données moins coûteux pour les organismes gouvernementaux et les universités, voire gratuit en cas de mission légale.

10. | Réaliser une grande enquête sur les migrations à l'échelle nationale

Myria recommande au Gouvernement de mettre en place et de financer une grande enquête nationale sur la population immigrée, les étrangers et les personnes d'origine étrangère. Cette enquête doit être fondée sur un large échantillon représentatif. Le projet devrait résulter d'une coopération entre universités, pouvoirs publics et acteurs de terrain.

Chapitre 1

Myria en action

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.

AUDITION 28 JANVIER 2019



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 et dispose d'une équipe de 16 équivalents temps plein.

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 dans des dossiers de traite ou de trafic des êtres humains. Le directeur assure la gestion journalière et budgétaire ainsi que l'exécution des décisions du conseil d'administration et la préparation des recommandations.

Membres du conseil d'administration du Centre fédéral Migration au 1^{er} juin 2019

Effectifs néerlandophones	Suppléants néerlandophones
Mme Shaireen Aftab M. Yves Aerts Mme Els Schelfhout M. Herman Van Goethem M. Jogchum Vrieling	Mme Caroline Deiteren 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 Renaud M. Thierry Delaval	M. Daniel Soudant Mme Christine Kulakowski Mme Claire Godding M. Patrick Wautelet Mme Maïté De Rue*

* Démission acceptée le 16 avril 2019.

2. Comptes et situation financière

Le bilan 2018 affiche un **boni de € 46.000**. Ce boni succède à un boni 2017 de € 200.925. La succession de ces « bons » résultats doit être relativisée : ils reposent largement sur une gestion rationnelle, mesurée de nos moyens et de privations importantes (études et campagnes de communication).

Bilan au 31 décembre 2018 (x € 1.000)			
Actif	1.626	Passif	1.626
Actifs immobilisés	0	Capital de départ	835
Immobilisations corporelles	22	Résultat cumulé	269
Actifs circulants	1.604	Dettes	522
Créances commerciales	96	Fournisseurs	146
Actifs financiers	77	Dettes sociales	114
Placements de trésorerie	250	Autres dettes	262
Valeurs disponibles	1.173		
Actifs circulants	8		
Compte de résultats 1 janvier 2018 - 31 décembre 2018 (x € 1.000)			
Produits	1.821	Charges	1.775
Subventions	1.596	Frais de projets	152
Revenus de projets	221	Frais de fonctionnement	477
Revenus divers	4	Frais de personnel	1.135
		Amortissements	11
		Résultat 2018	46

3. Le plan stratégique triennal 2019-2021

Myria a terminé en 2018 la dernière année de son plan stratégique triennal 2016-2018 et a donc procédé à la rédaction de son nouveau plan, pour les années 2019 à 2021. À cette fin, l'équipe de Myria s'est attelée à la rédaction d'un plan stratégique triennal 2019-2021 qui tient compte de l'ensemble de ses obligations :

- Réalisation de ses missions
- Maintien d'un haut niveau d'expertise
- Attentes de toutes les parties intéressées
- Soutien individuel conservé comme priorité
- Rôle d'information vis-à-vis du grand public

Myria a souhaité réaliser ce plan de manière participative et ouverte. Deux processus parallèles ont été développés, tout au long de l'année 2018, à cette fin :

- d'une part un processus interne participatif. L'équipe de Myria s'est réunie par groupes thématiques, dans une série de mises au vert, afin de travailler sur ses priorités durant les trois années à venir. Il en est ressorti un certain nombre d'axes qui ont été discutés lors d'une mise au vert de deux jours.

- d'autre part une enquête commanditée auprès d'un prestataire privé concernant les attentes et la perception de Myria chez nos différents partenaires (ONG, institutions, monde politique, ...).

Sur cette base, l'équipe de Myria a réalisé ce plan triennal 2019-2021, assorti directement du plan opérationnel 2019. Neuf axes stratégiques ont été identifiés :

1. Pérenniser l'institution
2. Rationnaliser la réalisation de nos publications
3. Optimiser le travail politique
4. Investir davantage encore dans l'aide aux personnes
5. Davantage utiliser et valoriser le travail judiciaire
6. Continuer à investir le rôle de Myria comme plateforme
7. Optimiser la communication, davantage vers le grand public
8. Travailler spécifiquement sur la migration de transit
9. Travailler davantage sur la migration économique et la liberté de circulation

Le plan stratégique triennal a été approuvé par le conseil d'administration de Myria en date du 29 janvier 2019.

4. Myria en réseau : au niveau national

Gouvernement fédéral

L'année 2018 a été celle du processus d'écriture et d'adoption du désormais célèbre *Pacte des Nations-Unies sur les migrations*. En Belgique, le travail a été confié à la coordination de l'Ambassadeur et Envoyé Spécial Migration et Asile, M. Jean-Luc Bodson qui contribue à ce rapport (p. 25). Ce dernier a largement consulté l'ensemble des autorités ainsi que la société civile. Dans ce cadre, Myria a également été sollicité et a pu faire valoir ses remarques, propositions et critiques sur les projets de textes, dont certaines ont été prises en compte. Myria souligne la qualité du processus participatif développé à cette occasion et se réjouit que le Pacte ait in fine été adopté par la Belgique.

Par ailleurs, le 24 novembre 2018, Myria a été entendu par la Commission chargée de réfléchir aux conditions de rapatriements de personnes étrangères, présidée par M. Marc Bossuyt, afin de présenter l'institution, ses rapports en lien avec la politique d'éloignement, les chiffres les plus récents en la matière ainsi que ses recommandations principales. La Commission a publié un rapport intermédiaire en février 2019 spécifiant ne pas devoir répondre aux 19 recommandations du rapport de Myria « Retour, détention et éloignement des étrangers en Belgique » 2017, car ces dernières ne sont pas spécifiquement adressées à la Commission. Myria prévoit, dès lors, d'adresser des recommandations spécifiques à la Commission.

Parlement fédéral

Myria possède un ancrage fort au sein du Parlement fédéral, puisque les membres de son conseil d'administration sont désignés par celui-ci. 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 est ponctuellement appelé à livrer son expertise lorsqu'un point relevant de sa compétence est abordé :

- La 6 mars 2018, Myria a été auditionné par la Commission de la Justice au sujet du projet de loi « Droit civil et résolution des litiges ». Ce sujet est traité dans notre chapitre « Nationalité ».

- Le 16 octobre 2018, Myria a été auditionné par la Commission de l'Intérieur pour donner un avis sur la proposition de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et visant à interdire l'enfermement de mineurs accompagnés (DOC 54 3045/001). Dans ce cadre, Myria a rappelé, à l'instar de nombreux spécialistes et institutions internationales, son opposition à la détention des enfants pour des raisons liées au statut migratoire de leur parent. En accord avec trois autres institutions indépendantes (le Médiateur fédéral, le Délégué général aux droits de l'enfant et le Kinderrechtencommissaris), Myria a également rappelé sa recommandation de réaliser une évaluation des mesures alternatives à la détention qui n'impliquent pas l'enfermement d'enfants. Enfin, Myria a souligné sa recommandation de prévoir plus de moyens humains et matériels pour les alternatives à la détention.

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. En outre, les membres du Conseil d'administration de Myria siègent également au Conseil d'administration d'Unia.

Sur les dossiers de fond, les collaborations avec Unia sont nombreuses et reflètent un socle de valeurs communes partagées par les deux institutions. En 2018, Myria a ainsi pris part à l'élaboration du monitoring socio-économique à la demande du SPF Emploi et d'Unia pour son expertise sur les données liées à l'intégration socio-économique des étrangers. Myria se félicite de l'avancée des connaissances des données et pour le débat public qu'offrent les données sur la position socio-économique selon le motif de délivrance des titres de séjour.

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 la protection internationale, 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. Les collaborateurs de

Myria assurent l'animation de ces réunions et en rédigent les procès-verbaux, accessibles sur son site internet¹.

Groupe Transit des visiteurs en centre fermé

Myria a continué de participer en 2018, 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 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 aussi interpellé les autorités compétentes suite à des interpellations des visiteurs sur des thématiques plus structurelles (entre autres sur les conditions de détention et d'accès à l'aide juridique).

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. Cette institution aurait pour vocation de coordonner une partie des activités des structures partageant la mission de promouvoir et protéger les droits humains.

Myria a assuré en 2018 la présidence tournante de cette plateforme, durant six mois. Il a aussi activement contribué à son animation en y présentant notamment son rapport « Traite et trafic des êtres humains » le 6 novembre 2018.

Plateforme Mineurs en exil

Myria a participé en 2018 en tant qu'observateur aux réunions des groupes de travail « familles dans la migration », « détention » et « MENAS » de la Plateforme Mineurs en exil.

Plateforme Justice pour Tous

En 2018, Myria a participé en tant qu'observateur aux réunions de travail de la Plateforme Justice pour Tous.

Plateforme sur l'acquisition de la nationalité belge

Myria a poursuivi en 2018 son travail de plateforme avec différents acteurs en contact avec des personnes souhaitant acquérir la nationalité belge. Une réunion a été organisée le 6 novembre 2018 pour faire le point sur les récentes modifications du Code de la nationalité belge. Auparavant, Myria avait assisté à une réunion des opérateurs de la Commission communautaire française au sein de la Région bruxelloise (Cocof) concernant notamment la problématique des cours d'intégration pour le public bruxellois francophone. Par ailleurs, Myria entretient des contacts réguliers et constructifs avec le service nationalité du SPF Justice. Ce travail de plateforme nourrit les recommandations formulées dans le chapitre nationalité du rapport *La migration en chiffres et en droits 2018 et 2019*.

Comité P

En 2018, Myria et le Comité ont signé une convention visant à formaliser et améliorer leurs échanges d'informations. Elle prévoit notamment les modalités de leurs échanges d'informations et la tenue d'une rencontre annuelle au minimum.

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 le 14 juin 2018. Elle a concerné principalement l'examen d'un addendum au plan d'action sur la traite des êtres humains, portant spécifiquement sur les mineurs. 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 participé aux réunions de coordinations tenues à Charleroi (janvier 2018) et à Gand (mars 2018).

Plateforme de circonstance ad hoc entre Médecins du Monde, Humain vzw et le Comité P

En février 2018, Myria a été sollicité par le Comité P. Ce dernier cherchait des informations pertinentes sur les droits fondamentaux des transmigrants, dans le cadre de son enquête de contrôle portant sur le contrôle et la détention de transmigrants par la police à l'occasion

¹ www.myria.be/fr/reunions-de-contact-protection-internationale.

d'arrestations administratives massives. Myria a estimé pertinent de mettre le Comité P en contact avec deux ONG très actives sur le terrain : Médecins du Monde et l'asbl Humain. Tout en faisant part de ses propres constats et recommandations au Comité P (tant en matière de droits fondamentaux que de lutte contre le trafic d'êtres humains), Myria a facilité les contacts pour que ces associations puissent communiquer leur expertise et les résultats de leurs observations aux enquêteurs du Comité P, au cours de deux réunions (20 mars et 13 juin 2018). Le Comité P a publié son rapport en février 2019².

5. Myria en réseau : au niveau international

UNHCR

En partenariat avec l'UNHCR, Myria a lancé depuis avril 2017 un projet de regroupement familial avec les bénéficiaires d'une protection internationale (réfugiés reconnus et protections subsidiaires). Ce projet a été prolongé en 2018. Dans ce cadre, un juriste de Myria est personne de référence en la matière. Faciliter la vie familiale est un élément essentiel pour une protection efficace des réfugiés. L'objectif est de faciliter le regroupement familial avec les bénéficiaires d'une protection internationale en Belgique et de promouvoir la qualité de la procédure belge de regroupement familial et des visas humanitaires. Le projet se déroule dans un contexte où les demandes de regroupement familial avec des bénéficiaires d'une protection internationale sont nombreuses, en raison des taux élevés de reconnaissance de certaines nationalités au cours des dernières années. Myria prodigue des conseils par e-mail et par téléphone via son Helpdesk spécialisé les mardis et vendredis après-midi. Les questions peuvent également être posées aux permanences générales. Myria suit également les dossiers individuels de regroupement familial et les demandes de visas humanitaires pour les membres de la famille, que ce soit ou non par l'intermédiaire de l'UNHCR ou des autorités compétentes. Le suivi des dossiers est toujours réalisé en collaboration avec des acteurs de première ligne (*partenaires*) comme des avocats, des assistants sociaux et des tuteurs qui soutiennent une demande sur le terrain. Myria a suivi 379 familles en 2018 par le biais des demandes d'information, dans le cadre desquelles 594 « activités » ont été enregistrées (e-mails et coups de téléphone). Myria a, en outre, ouvert 44 dossiers dans le

cadre desquels 1.018 activités ont été enregistrées. Myria s'efforce également de soutenir ces acteurs en diffusant le plus largement possible l'information, si possible également par des formations et des présentations. Myria a également aidé l'UNHCR à mettre à jour ses brochures destinées aux usagers afin de les distribuer dans le courant de 2019. Myria a régulièrement communiqué des informations à ces partenaires, notamment deux listes de questions/réponses à l'attention de l'OE et des Affaires étrangères, ainsi qu'un rapport sur les réunions avec ces derniers.

En outre, Myria est une plateforme qui agit comme porte-parole de et comme personne de contact entre les différents acteurs concernés et les autorités publiques. En février 2018, Myria et l'UNHCR se sont entretenus avec le ministère des Affaires étrangères. En juin 2018, Myria a une nouvelle fois, en collaboration avec l'UNHCR, organisé une réunion annuelle avec les administrations concernées (OE et ministère des Affaires étrangères). En avril et octobre 2018, Myria a organisé une réunion de partenaires, réunissant respectivement 20 et 28 partenaires. Myria et l'UNHCR ont également organisé une réunion avec l'OIM pour échanger sur les activités en cours et la coopération future. Enfin, Myria tente de défendre le droit à la vie familiale de ce groupe cible en faisant des recommandations politiques aux institutions et autorités concernées. En 2018, le rapport annuel mettait l'accent sur le droit à la vie familiale et en particulier celui des familles de réfugiés. Lors de la présentation du rapport annuel en juin, Myria a également organisé et coordonné une table ronde sur ce thème avec une collaboratrice de l'UNHCR, des représentants de la Commission européenne, de Caritas, un universitaire et un avocat. En 2018, le document d'analyse conjoint UNHCR-Myria a également été publié, reprenant les obstacles et les recommandations. Le projet fait l'objet d'un suivi étroit en partenariat avec l'UNHCR. Myria et l'UNHCR tiennent régulièrement des réunions de consultation, de coordination et de suivi. En dehors de ce projet, Myria a participé à plusieurs réunions organisées par l'UNHCR en 2018, notamment sur l'assistance juridique et la protection internationale.

Enfin, le directeur de Myria a été invité en juillet 2018 par la *Refugee Law Initiative* (Londres) pour exposer les fruits du partenariat entre Myria et l'UNHCR en matière de regroupement familial des personnes bénéficiant d'une protection internationale.

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

² <https://comitep.be/document/onderzoeksrapporten/2019-02-06%20transmigrants.pdf>.

contact multi-institutionnel, qui réunit des collaborateurs de quatre institutions : Myria, le Commissariat général aux Réfugiés et aux Apatrides (CGRA), Fedasil et l'OE. Le SPF Intérieur est chargé de la coordination du Point de Contact belge. Myria est membre du comité directeur du Point de Contact belge et prend activement part à son fonctionnement quotidien, en collaboration avec les institutions mentionnées ci-dessus.

Le REM a été établi par une Décision du Conseil de l'UE (2008/381/CE) afin de 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 2018, le REM a publié son rapport annuel 2017 sur la migration et l'asile dans l'UE (au niveau des États membres et au niveau européen), ainsi qu'une série d'études sur des thématiques spécifiques. Les sujets de ces études thématiques sont approuvés chaque année par le Comité directeur européen du REM. Sur la base d'une liste commune de questions, chaque État membre produit une étude nationale. Sur la base de ces études nationales, le REM produit une étude de synthèse comparative au niveau européen.

En 2018, les études thématiques ont couvert :

- l'intégration des ressortissants de pays tiers sur le marché du travail
- l'impact de la libéralisation du régime des visas sur les pays de destination
- les bénéficiaires de protection internationale qui voyagent dans le pays d'origine et la fin éventuelle du statut de protection
- l'attraction et la conservation des étudiants internationaux

Myria a activement contribué à l'élaboration de deux études : celle sur l'intégration professionnelle des ressortissants de pays tiers et celle sur les bénéficiaires d'une protection internationale se rendant dans leur pays d'origine. Pour cette dernière, Myria a également été membre du comité consultatif, tant au niveau européen que national.

En 2018, Myria a également participé aux activités et manifestations du REM. Myria était partie prenante au comité d'accompagnement pour l'élaboration d'une étude nationale complémentaire sur l'intégration socio-économique des personnes bénéficiant d'une protection internationale entre 2001 et fin 2014, réalisée par le *Centre*

de Recherche en Démographie (UCLouvain). En décembre 2018 s'est tenue la conférence nationale annuelle du REM organisée par le Point de contact belge. Elle était consacrée aux développements les plus importants dans le domaine de la migration et de l'asile en Belgique en 2018. Lors de celle-ci, deux experts de Myria sont intervenus en présentant un aperçu des statistiques récentes sur les migrations légales et un point sur la situation des mineurs victimes du trafic et de la traite des êtres humains. Le directeur adjoint de Myria était modérateur de la conférence.

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. Ces réunions sont co-organisées par la coordinatrice européenne de la lutte contre la traite des êtres humains, Mme Myria Vassiliadou et par la présidence de l'UE. Les thématiques abordées lors de ces réunions en juin et décembre 2018 ont notamment concerné la collaboration des agences de l'UE en vue de lutter ensemble contre la traite des êtres humains, la coopération avec les Balkans et la présentation du second rapport de la Commission européenne sur les progrès faits par les États membres en matière de lutte contre la traite des êtres humains.

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 à l'Assemblée générale et à la Conférence annuelle (General Assembly Meeting and Annual Conference 2018), qui se sont tenues à Athènes les 24 et 25 octobre 2018. Il a accueilli une réunion de travail du Asylum and Migration Working Group, dans ses bureaux, à Bruxelles, les 13 et 14 novembre 2018.

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

Comité des droits de l'enfant

Dans le cadre de l'examen des 5^{ème} et 6^{èmes} rapports périodiques soumis par la Belgique au Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, Myria a déposé, en collaboration avec Unia et le Service de lutte contre la pauvreté, un rapport parallèle (1^{er} mars 2018). Myria a également participé, au nom des trois organismes, à la pré-session qui réunissait ONG et INDH en juin 2018.

Myria collecte les informations dans sa base de données. Au cours de l'année 2018, la nouvelle version du logiciel CRM a été installée. L'objectif visé était d'améliorer la prise de contact entre les collaborateurs et les personnes qui font appel au service juridique tout en valorisant l'information recueillie. En raison de ce changement, les données relatives à l'année 2018 sont différentes des années précédentes : il est donc impossible de les comparer, comme réalisé dans les rapports des années précédentes.

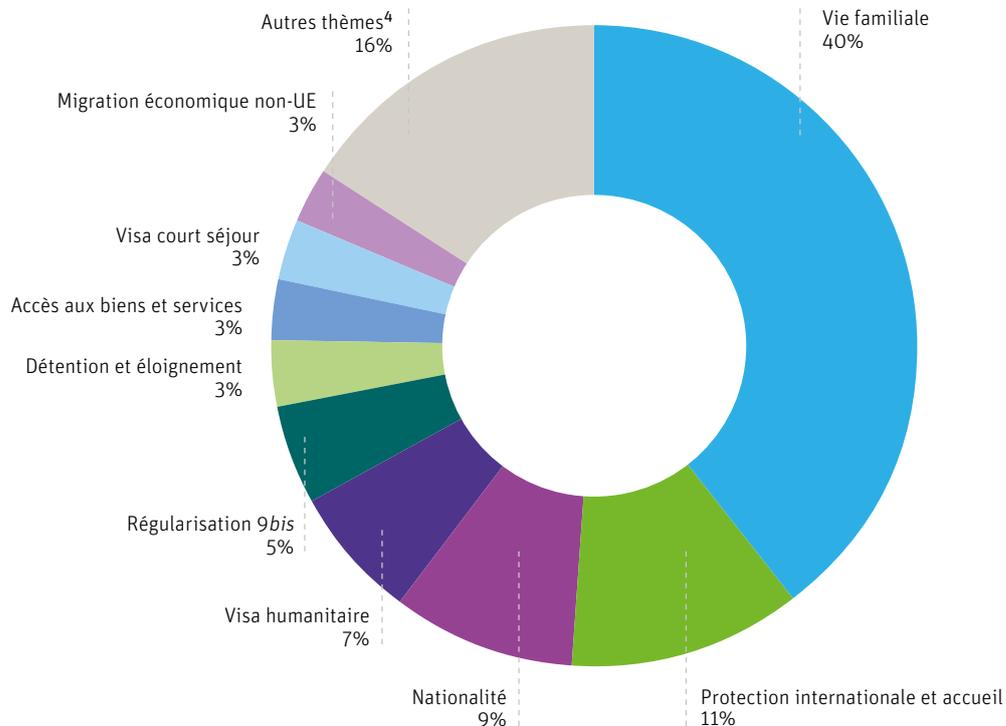
6. La permanence juridique

Myria reçoit quotidiennement des questions d'étrangers ou de Belges en quête d'informations sur leurs droits. À chaque question, Myria tente de répondre de la manière la plus adéquate possible.

1.875 questions posées à Myria en 2018

En 2018, au total, 1.875 questions ont été posées à nos collaborateurs. Il s'agissait de demandes d'informations, mais aussi de conseils. Dans le premier cas, les collaborateurs expliquent la législation et les droits et devoirs à l'auteur de la question. Ensuite, ils clôturent le dossier. Dans le second cas, Myria peut également intervenir auprès de services où un problème risque de se poser. Ceci requiert un suivi plus important et plus

Thèmes des questions



⁴ Les autres thèmes comprennent la libre circulation dans l'Union européenne, les migrations liées aux études pour les ressortissants de pays tiers, les pratiques des administrations communales, la régularisation médicale (*9ter*), le CPAS, la traite ou le trafic des êtres humains, les MENA, les résidents longue durée, le retour volontaire, le statut diplomatique, le droit international privé, l'apatridie, etc.

intensif. Sur l'ensemble des 1.875 questions posées, 790 ont donné lieu à une telle intervention, soit 42% du total.

Au fil des ans, une personne peut se tourner vers Myria à plusieurs reprises pour faire le point sur sa situation. En 2018, Myria a reçu 218 questions de personnes qui avaient déjà fait appel à Myria précédemment. 1.657 questions ont été posées par des personnes qui nous ont contacté pour la première fois.

Sur l'ensemble des questions, 423 concernaient les conditions spécifiques de regroupement familial des personnes bénéficiant d'une protection internationale exercée dans le cadre du partenariat avec l'UNHCR (soit 23% du total). Ce partenariat est mené depuis 2017.

Les questions traitées en 2018 concernaient dans 40% des cas la vie familiale (regroupement familial avec un ressortissant de pays tiers, avec un Belge ou avec un citoyen de l'UE, mariage, cohabitation, reconnaissance de filiation ou du mariage étranger), puis la protection internationale et l'accueil (11%) et ensuite la nationalité (9%). Ces trois thématiques étaient déjà en tête en 2017.

Suivent ensuite, les visa humanitaires (7%) qui ont pris une place considérable par rapport aux années précédentes et la régularisation 9bis (5%).

Les bénéficiaires

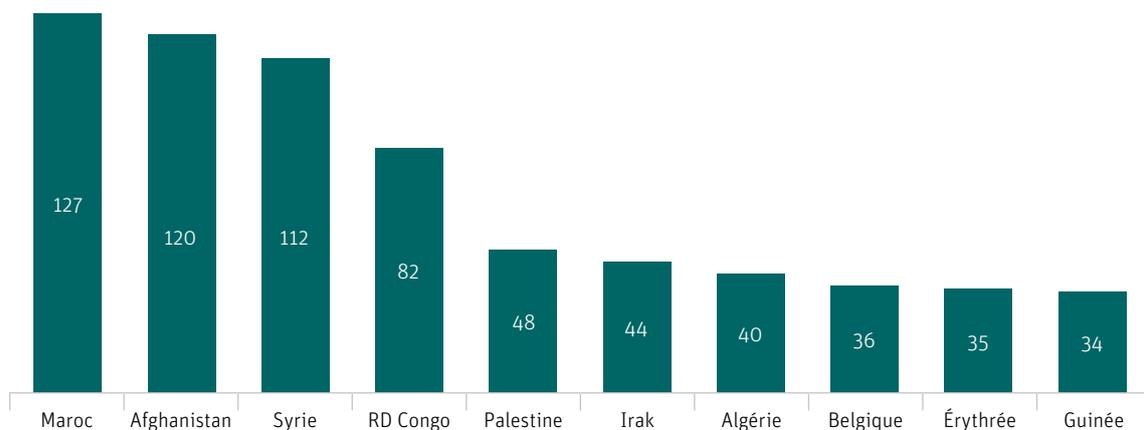
Le nombre de questions posées et de bénéficiaires en 2018 est différent. En effet, un bénéficiaire peut poser plusieurs questions à la fois mais également faire appel à Myria plusieurs années successivement.

En 2018, ils étaient au nombre de 1.537 dont une majorité d'hommes (59%).

Les personnes qui ont fait appel à Myria en 2018 sont en très grande majorité des ressortissants de pays tiers (94% des cas). Les Marocains arrivent en tête, suivis de près par les Afghans et les Syriens. Parmi les ressortissants de pays tiers, on retrouve les principales nationalités d'origine des demandeurs d'une protection internationale (Afghans, Syriens, Palestiniens, Congolais ou encore Irakiens).

6% des bénéficiaires sont Belges (dont certains ont acquis la nationalité belge) ou citoyens de l'UE. Parmi ces derniers, figurent essentiellement les Bulgares, les Français, les Italiens, les Roumains ou encore les Néerlandais.

Top 10 des nationalités des bénéficiaires qui se sont adressés à Myria en 2018



7. Les études et recherches

Le projet Immigbel, démarré en 2017 chez Belspo et rebaptisé IMMILAB est désormais coordonné par le Centre Herman Deleeck de l'Université d'Anvers. Dans la foulée de sa recommandation, Myria collabore, en tant que sous-traitant, à l'examen de la situation des personnes détachées : leur statut de résidence, l'interaction de la libre circulation des services et la libre circulation des travailleurs. Une contribution externe de l'Université d'Anvers analyse dans le détail les données relatives au détachement ci-après.

Une étude longitudinale sur les carrières socio-économiques des personnes bénéficiant d'une protection internationale entre 2001 et 2014 a été réalisée en 2018, à la demande du Point de Contact belge du Réseau européen des migrations (REM). Le Centre de recherche en démographie (DEMO) de l'Université Catholique de Louvain a mené l'étude. Myria y a participé activement, en collaboration avec les chercheurs Pr. Dr Bruno Schoumaker et Dr. Sarah Carpentier. Les résultats ont été présentés à l'événement annuel concernant la politique en matière d'asile et de migration du REM le 12 décembre 2018. Le rapport a également été rendu public au cours du premier semestre 2019.

Depuis la fin de 2017, le « **Monitoring socio-économique 2017 : marché du travail et origine** » comprend un volet important qui traite de l'intégration sur le marché du travail et des raisons du séjour. Ce volet a été rédigé en collaboration avec Myria. Le monitoring socio-économique suivant actualise et approfondit lui aussi ce volet. Les résultats seront traités au cours de l'année 2019 et seront inclus dans le monitoring socio-économique de 2020.

À la demande du SPF ETCS, Myria assure la représentation de la Belgique au sein du **groupe de travail d'experts de l'OCDE sur les migrations internationales**. Depuis quelques années, le SPF ETCS et Myria collaborent. Ils répondent aux sollicitations : réponses aux questionnaires, remises de rapports, commentaires, contributions et participations aux réunions.

International

GAFI : Myria a été invité à intervenir le 20 février 2018 à Paris lors de la réunion du groupe de travail sur la traite des êtres humains du GAFI (Groupe d'Action financière, organisme intergouvernemental chargé de l'élaboration des normes et la promotion de l'efficace application de mesures législatives, réglementaires et opérationnelles

en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux). Myria a fait une présentation intitulée : « Financial flows from human trafficking, examples from Belgium's experience ». Les exemples présentés dans le cadre de ce groupe de travail ont notamment servi de base au rapport international publié par le GAFI en juillet 2018⁵.

ALEFA (Association of Law Enforcement Forensic Accountants) : Myria a été invité le 5 avril 2018 à intervenir comme « keynote speaker » lors d'une formation européenne organisée en collaboration avec Europol. L'intervention portait sur « the need of financial investigation regarding THB ». En décembre 2018, ALEFA a publié son manuel : « Trafficking in Human Beings : Financial Investigation handbook ». Il y est largement fait référence au rapport annuel de Myria sur la traite et le trafic des êtres humains⁶.

OSCE : Myria a participé à la « 18th High-level Alliance against Trafficking in Persons conference « Everyone Has a Role : How to Make a Difference Together », qui s'est tenue à Vienne les 23 et 24 avril 2018.

Conseil de l'Europe : Lors de la conférence marquant le 10^{ème} anniversaire de la Convention du Conseil de l'Europe sur la traite des êtres humains organisée à Strasbourg le 22 mai 2018 et intitulée « Ten years of implementation of the Convention on Action against Trafficking in Human Beings : impact and challenges ahead », Myria était rapporteur de l'un des ateliers qui portait sur « building strategic partnerships ».

Le 23 mai 2018, lors de la réunion des rapporteurs et coordinateurs nationaux à Strasbourg, Myria a été invité à intervenir sur « the role of National Rapporteur as independent monitoring mechanism : the Belgian example ».

Symposium sur la traite des êtres humains à Berlin : Les 25 et 26 octobre, Myria a participé à la conférence internationale organisée par le réseau allemand des ONG contre la TEH (KOK) à Berlin et portant sur l'état des lieux de la traite en Allemagne deux ans après la mise en œuvre de la directive UE. Myria était invité comme « keynote speaker » sur le thème « trafficking in human beings for exploitation in begging- the Belgian experience ».

Conférence victim support Europe : le 12 décembre 2018, Myria est intervenu lors de la conférence annuelle de victim's support Europe portant en 2018 sur « online victimisation ». Myria a fait une présentation sur le thème : « What makes a person vulnerable to trafficking ? »

5 www.fatf-gafi.org/media/fatf/content/images/Human-Trafficking-2018.pdf

6 <http://www.alefa.eu>.

Notons encore que Myria a également reçu en 2018, dans le cadre de sa mission « traite des êtres humains », **délégations internationales** (égyptienne, serbe et jordanienne).

Myria a participé au deuxième « **Free Movement- Body meeting** » organisé par la DG Emploi, Affaires sociales et Inclusion de la Commission européenne, le 22 novembre 2018, dans le cadre de son mandat au titre de la directive 2014/54. Il a également participé à l'Equinet Cluster on Free Movement les 22 et 23 novembre 2018.

National

UNHCR-Myria

Les 6 et 8 février 2018, Myria a donné deux formations sur le regroupement familial avec des MENA, organisées par Vluchtelingenwerk Vlaanderen (l'une destinée aux avocats, l'autre aux accompagnateurs). Myria a également présenté le projet, les pierres d'achoppement et recommandations sur ce thème à plusieurs reprises : le 25 janvier à l'UAntwerpen lors de la conférence « Exiled and Separated : a symposium on refugees' challenges to reunite with their families ». Le 25 avril, Myria a fait une présentation sur les visas humanitaires lors d'une table ronde organisée par l'UGent dans le cadre d'une master class à la Commission européenne, intitulée « European and International Asylum and Migration Law and Policy ». Le 28 septembre 2018, Myria a pris la parole au Campus d'Odisee, à l'Institut Supérieur des Sciences de la Famille, au sujet du « Carrousel sur le regroupement familial après fuite ou migration forcée ». Enfin, Myria a présenté le projet le 20 novembre 2018 à l'occasion d'une réunion des partenaires de l'OIM.

KULeuven

Myria a participé le 14 mars 2018 à un groupe de discussion organisé par la KULeuven sur le thème "Post-trauma integration – low level psychosocial support and intervention for refugees" (Intégration post-traumatique - faible niveau de soutien psychosocial et d'intervention pour les réfugiés).

Présentation au Comité P sur le trafic d'êtres humains le 20 mars 2018. L'intervention portait sur « Het belang van een humane aanpak in de strijd tegen mensensmokkel ».

Inspection de l'ONSS

Le 23 mars 2018, Myria a offert une formation sur les cas, bonnes pratiques et jurisprudence en matière de traite des êtres humains aux fins d'exploitation économique.

HUB

Le 27 mars 2018, Myria a organisé une session de formation sur l'aide à l'immigration illégale et le trafic

d'êtres humains pour le HUB humanitaire de la gare du Nord.

ADDE

Le 19 octobre 2018, Myria est intervenu dans le cadre de la formation en « Droits des étrangers » organisée par l'ADDE avec une présentation des chiffres récents en matière de migrations en Belgique.

Parlement francophone bruxellois

Lors des jeudis de l'hémicycle du 8 novembre 2018 sur la traite des enfants, Myria est intervenu sur le thème « Mineurs victimes de traite en Belgique, quelle réalité au-delà des chiffres »?

Palais Royal

Le 5 décembre 2018, Myria a été invité à intervenir lors d'une séance académique sur la traite des êtres humains, organisée pour commémorer les 25 ans du décès du Roi Baudouin. Le directeur de Myria a présenté une communication intitulée : « La traite des êtres humains : évolutions durant un quart de siècle de mondialisation ».

8. 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 portée à 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.

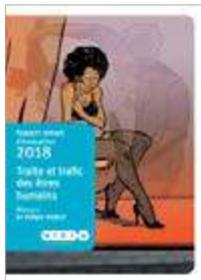
Toutes les publications de Myria sont disponibles gratuitement, sur papier en commande ou en téléchargement sur www.myria.be.

La Migration en chiffres et en droits 2018



Publié en juin 2018, le rapport *La migration en chiffres et en droits* proposait un focus sur le droit de vivre en famille sous pression.

Traite et trafic des êtres humains 2018 « Mineurs en danger majeur »



Publié en octobre 2018, le rapport « Traite et trafic des êtres humains *en ligne* » a porté son attention sur les victimes mineures de la traite et du trafic des êtres humains. Le rapport se concentre sur un groupe de victimes particulièrement vulnérable : des jeunes filles mineures nigérianes

recrutées par des trafiquants dans leur pays d'origine en vue d'exploitation en Europe dans la prostitution.

Myriadocs



Depuis 2016, Myria complète ses publications avec les Myriadocs. Les Myriadocs sont des publications plus synthétiques que les rapports annuels, livrant des analyses thématiques portant sur des points de droit, de politique ou d'actualité. Ils sont publiés

exclusivement en format numérique. Deux Myriadocs ont été publiés en 2018 :

Myriadoc #7 : « Être étranger en sa commune »

A l'occasion des élections communales du 14 octobre 2018, Myria a consacré un court Myriadoc aux problèmes spécifiques rencontrés dans les communes. La loi doit être identique pour chaque individu. Myria constate malheureusement que son application sur le terrain peut varier selon la commune où l'étranger habite (et parfois même selon la personne qui le reçoit au guichet).

Myriadoc #8 : « Retour, détention et éloignement 2018 : Droit de vivre en famille sous pression »

Ce Myriadoc examine la politique belge liée au retour, à la détention et à l'éloignement des étrangers d'un œil critique et présente des chiffres récents. Dans la lignée du dernier rapport migration, il se penche plus particulièrement sur les questions liées au droit de vivre en famille des personnes en détention. Myria y formule des recommandations visant à améliorer le respect des droits fondamentaux.

Myriatics



Les Myriatics sont des courtes études selon une approche démographique. Myria les propose depuis octobre 2015. Leur objectif est de s'attarder sur un thème précis, à chaque fois différent. L'objectif est d'être factuel, précis, concis et accessible.

Deux Myriatics ont été publiés en 2018 :

Myriatics #9 : « Vieillesse et immigration : un défi majeur pour l'Europe »

Depuis quelques années, la croissance naturelle de la population européenne (UE-28) c'est-à-dire le différentiel entre naissances et décès, est à la baisse. L'année 2015 a marqué un tournant important : pour la première fois, la croissance naturelle est devenue négative. Pour l'ensemble des pays de l'UE, plus de décès que de naissances ont été enregistrés cette année-là. Parallèlement, la problématique du vieillissement est centrale : il touche tous les pays européens et signifie que la part des personnes âgées et dépendantes augmente, alors que la part des jeunes et des actifs est en diminution.

Myriatics #10 : « 1997-2017 : un bilan de deux décennies d'immigrations en Belgique »

Ces deux décennies d'immigrations en Belgique ont été le tableau de multiples changements. La fin des années 1990 est caractérisée par une immigration croissante des étrangers en Belgique. Le nombre d'entrées d'étrangers a en effet atteint un niveau historiquement élevé, atteignant près de 140.000 immigrations annuelles pour certaines années. Derrière cette accélération des échanges migratoires vers et depuis la Belgique, diverses dynamiques migratoires sont à l'œuvre.



Contribution externe : Pacte Global pour une Migration Sûre, Régulière et Ordonnée

Jean-Luc BODSON
Envoyé Spécial Asile
et Migration

1. Processus de négociation et contexte international

Le 19 septembre 2016, les Chefs d'États et de Gouvernements se sont réunis au sein de l'Assemblée Générale des Nations Unies à New York afin de débattre, pour la première fois à l'échelle mondiale, des questions liées aux migrations et aux réfugiés. Ils ont considéré que ces questions méritaient d'être placées au cœur des agendas internationaux et qu'elles ne pouvaient être gérées de façon efficace que par une coopération entre tous les États concernés avec une approche équilibrée et globale. Ils ont adopté à l'unanimité la **Déclaration de New York**, un signal politique fort en lançant un double processus de négociations : un Pacte Global sur les Réfugiés (GCR) négocié à Genève sous les auspices du HCR et un Pacte Global sur la Migration régulière, sûre et ordonnée (GCM), négocié sous les auspices du Haut Représentant du Secrétaire général pour la Migration à New York.

Une **résolution des NU** adoptée en avril 2017 déterminera ensuite les **modalités** de préparation et de négociations du Pacte pour une migration sûre, régulière et ordonnée en trois étapes :

1. Une phase de **consultations** ; une série de sessions thématiques et régionales de type brain-storming seront organisées en 2017 pour permettre à tous les intéressés y compris la société civile, le secteur privé, les institutions académiques, les parlements, les autorités locales, les diasporas et les organisations de migrants d'échanger à propos de tous les aspects liés à la migration et de se préparer ainsi aux négociations via un processus de consultation transparent et inclusif.
2. Une grande réunion de **synthèse** se tiendra à Puerto Vallarta en décembre 2018 qui débouchera sur un premier projet de texte (*Zero Draft*), servant de base pour les négociations.

3. Les **négociations intergouvernementales** commenceront en février 2018 sur base de ce *Zero-draft* préparé par les deux co-facilitateurs (les Ambassadeurs suisse et mexicain aux Nations Unies à New York). Elles se clôtureront le 13 juillet lorsque les co-facilitateurs remettront officiellement le texte négocié au Président de l'Assemblée générale des Nations Unies.

Le Pacte sera finalement adopté par 164 pays le 10 décembre 2018 lors d'une réunion de Chefs d'États et de Gouvernements à Marrakech au Maroc. Il sera ensuite approuvé le 19 décembre 2018 par l'Assemblée générale des Nations Unies. 152 pays, dont la Belgique, voteront en faveur du texte, 12 pays s'abstiendront tandis que les États Unis, la Hongrie, Israël, la République Tchèque et la Pologne s'y opposeront.

De nombreux pays ont assorti leur vote d'une « explication de vote ». Ils y précisent leur compréhension de points du Pacte en insistant par exemple sur le caractère juridiquement non contraignant du texte et sur la préservation de la souveraineté des États pour l'accès à leur territoire.

Les débats se sont caractérisés par une **grande polarisation** entre les pays d'origine et les pays de destinations, chacun ayant des préoccupations et des exigences différentes.

L'écart était par ailleurs énorme entre, d'une part, certains pays latino-américains estimant que les droits de l'homme incluent un droit à la migration et qu'il n'y a donc pas lieu de faire la distinction entre migration irrégulière ou régulière et, d'autre part, la Chine ou la Russie préoccupés avant tout du respect de leur souveraineté et des aspects sécuritaires liés aux migrations.

Dans ce contexte, **le groupe africain**, parlant d'une même voix malgré les grandes divergences d'intérêts et **le groupe des 27 pays** (sans la Hongrie) de l'UE ont joué un **rôle déterminant** dans l'évolution des négociations.

Compte tenu de cette polarisation, il est donc étonnant qu'un texte ait pu être obtenu aussi rapidement et surtout que les 27 (aidés par d'autres pays aux intérêts semblables) aient pu obtenir autant de **concessions**. La version finale du texte a subi des **amendements substantiels** pour accommoder les exigences des 27. Cette version finale était conforme en tous points à la position belge. De façon générale, on peut considérer qu'il s'agit d'un texte bien conçu, équilibré, cohérent et suffisamment concret pour être utile et pour constituer une avancée historique en matière de gouvernance mondiale des phénomènes migratoires.

2. Le contenu du Pacte

Le Pacte Global pour une Migration Sûre, Régulière et Ordonnée **constate le fait migratoire**. Il ne veut ni le promouvoir ni arrêter la migration mais tenter de **mettre de l'ordre** dans le chaos migratoire actuel. L'objectif est d'**optimiser les effets positifs** de la migration et de **minimiser ses impacts négatifs**.

Preambule, §11 « l'adoption d'une démarche globale est nécessaire afin d'optimiser l'ensemble des avantages de la migration (...) tout en réduisant l'incidence et les repercussions négatives de la migration irrégulière ».

Les actions unilatérales ne donnant pas de résultats probants, il propose une **approche globale** qui intègre tous les aspects de la migration. Il met **l'accent sur la coopération internationale** en établissant les principes de celle-ci.

C'est un texte **juridiquement non contraignant** et qui respecte la **souveraineté des États membres**. Le texte est conçu comme un cadre coopératif avec un engagement politique à coopérer pour la réalisation de 23 objectifs.

Le respect de la souveraineté des États en matière de migration et son caractère légalement non contraignant sont mentionnés dans le texte à divers endroits :

Préambule §7 « respecte la souveraineté des États » ; **Ambitions Communes, §15, c)** « Le Pacte mondial réaffirme le droit souverain des États de définir leurs politiques migratoires nationales et leur droit de gérer les migrations relevant de leur compétence, dans le respect du droit international... les États peuvent, dans les limites de leur juridiction souveraine, opérer la distinction entre migrations régulières et irrégulières, A/RES/73/195 Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières 6/41 18-22354 notamment lorsqu'ils élaborent des mesures législatives et des politiques aux fins de l'application du Pacte mondial » ; **Objectif 11 (§27)** « Nous nous engageons en outre à mettre en œuvre des politiques de gestion des frontières qui respectent la souveraineté nationale ».

Dans le souci d'être concret et pragmatique en tenant compte de la diversité des situations de phénomènes migratoires de par le monde, figure, en dessous de chacun des 23 objectifs, une **liste d'actions possibles et recommandées**. Les États peuvent donc s'inspirer de ces « bonnes pratiques » pour déterminer les politiques concrètes à mettre en œuvre afin de réaliser chaque objectif s'ils estiment qu'elles sont **appropriées à leur situation**.

« Afin de tenir cet engagement, nous puiserons dans les actions suivantes ».

Ce Pacte n'est pas un traité juridiquement contraignant. Il comprend toutefois des **engagements politiques à atteindre les 23 objectifs** qui doivent être pris au sérieux. Il est faux de dire que l'adoption de ce texte n'entraînera aucune conséquence et qu'il est donc inutile.

Il est donc important de bien analyser les 23 objectifs et leurs conséquences. Ces 23 objectifs se conçoivent selon une logique chronologique qui est celle du parcours du migrant, partant des causes qui peuvent motiver la décision de migrer jusqu'à la question de l'intégration dans la société du pays de destination ou au retour dans le pays d'origine le cas échéant. Les 23 objectifs sont les suivants :

1. Mieux collecter et partager l'information et les statistiques sur les migrations afin d'objectiver les débats et de permettre aux gouvernements de prendre des mesures politiques en connaissance de cause ;
2. S'attaquer aux causes de la migration : conflits armés, absence de perspectives économiques, absence de démocratie, mauvaise gouvernance, changement climatique et pollution ;
3. Informer correctement les migrants et donc lutter contre la désinformation des passeurs ;
4. Permettre aux migrants de disposer de documents d'identité (pour les protéger contre les abus mais aussi indispensable pour le retour lorsqu'ils sont en situation irrégulière) ;
5. Renforcer les possibilités de migrer légalement (sans nécessairement augmenter les flux mais en instaurant des politiques migratoires ciblées qui permettraient aux pays de destination d'avoir un meilleur contrôle sur les flux migratoires et offriraient aux populations des pays d'origine des alternatives à l'immigration irrégulière) ;
6. Lutter contre l'exploitation des migrants au travail ;
7. Éviter que les migrants ne se trouvent en situation vulnérable ;
8. Sauver des vies de façon coordonnée en insistant sur le principe de responsabilité partagée ;
9. Lutter contre le trafic des êtres humains ;
10. Lutter contre la traite des êtres humains ;
11. Mieux gérer les frontières ;
12. Procédures migratoires plus transparentes permettant aux migrants ou candidats migrants de mieux comprendre leurs options légales et donc d'éviter de tomber aux mains de trafiquants ou de se retrouver dans des situations irrégulières inextricables ;
13. Détention en dernier recours pour les migrants (lorsqu'ils sont en situation irrégulière et refusent de quitter le territoire) ;
14. Protection consulaire de la part des pays d'origine et la coopération entre pays d'origine, de transit et de destination pendant tout le cycle ;

15. Accès aux services de base pour tous les migrants (en Belgique il s'agit de l'aide médicale d'urgence et de l'enseignement) ;
16. Favoriser l'intégration des migrants dans nos sociétés ;
17. Lutter contre la discrimination et objectiver le débat sur les migrants ;
18. Investir dans l'acquisition de compétences et de reconnaissance de qualifications ;
19. Permettre aux diasporas de contribuer au développement de leur pays d'origine ;
20. Faciliter et réduire le coût des transferts financiers
21. Coopérer en matière de retour et de réadmission (y compris l'obligation des pays d'origine de reprendre leurs ressortissants en situation irrégulière) ;
22. Établir des mécanismes en vue de la portabilité des bénéfices de sécurité sociale ;
23. Renforcer la coopération en matière de migration.

Ce texte ne contient **aucune nouvelle obligation juridique**. Il rappelle toutefois les États à leurs obligations **existantes** et se réfère à différents instruments légaux en vigueur.

3. La mise en œuvre et le suivi du Pacte

La **Belgique mène déjà** actuellement des **politiques concrètes** qui, *de facto*, mettent en œuvre la plupart de ces objectifs.

Les services de l'Envoyé Spécial travaillent avec les autres instances concernées en Belgique à la mise en place de mécanismes de concertation inclusive pour faire l'état des lieux et le suivi de la mise en œuvre du Pacte Global pour une Migration Sûre, Régulière et Ordonnée.

Par ailleurs, des négociations ont actuellement lieu à New York pour mettre en place le mécanisme international de suivi et d'évaluation du Pacte. On s'oriente dans un premier temps vers un mécanisme léger qui n'implique pas de structure administrative et donc de coûts supplémentaires et qui serait surtout basé sur « la force de l'exemple ». Les États estimant avoir de bonnes pratiques pour la mise en œuvre du Pacte pourraient les partager avec les autres pays afin de les inciter à suivre le bon exemple.

C'est l'OIM qui sera l'organisation internationale chargée d'assister les États pour la mise en œuvre du Pacte. Elle le fera en concertation avec les autorités compétentes des principales agences onusiennes concernées par la problématique de la migration, réunies au sein d'un *Réseau International pour la Migration*.

Ambassadeur belge auprès des Nations unies, **Jean-Luc Bodson** était négociateur du Pacte des migrations pour le gouvernement fédéral.

Il dirige le service de l'Envoyé Spécial Migration et Asile. Ce service du SPF Affaires Etrangères traite toutes les dimensions externes asile et migration : lutte contre les causes profondes de la migration irrégulière, mobilité et migration légales, protection et asile, trafic et traite des êtres humains, retour et réadmission. L'équipe de l'Envoyé Spécial Migration et Asile est responsable du suivi de la politique internationale de notre pays dans ces matières.

Chapitre 2

Population et mouvements

Pour appréhender les chiffres généraux sur l'immigration et la population étrangère ou d'origine étrangère, il existe différents types de statistiques. Les données de stocks font référence aux personnes présentes sur le territoire belge, à une date précise. Les données de flux font référence aux mouvements de population, c'est-à-dire aux entrées (immigrations) et sorties (émigrations) de personnes sur le territoire belge, au cours d'une année donnée.





Stocks et flux : définitions

Pour appréhender les chiffres généraux sur l'immigration et la population étrangère ou d'origine étrangère, il existe différents types de statistiques :

Les données en termes de **stocks** font référence aux personnes présentes sur le territoire belge, à une date précise.

Les données en termes de **flux** font référence aux mouvements de population, c'est-à-dire aux entrées (immigrations) et sorties (émigrations) de personnes sur le territoire belge, au cours d'une année donnée.

► Pour plus d'infos sur les flux migratoires en Belgique en 2017, voir Myriatics 10

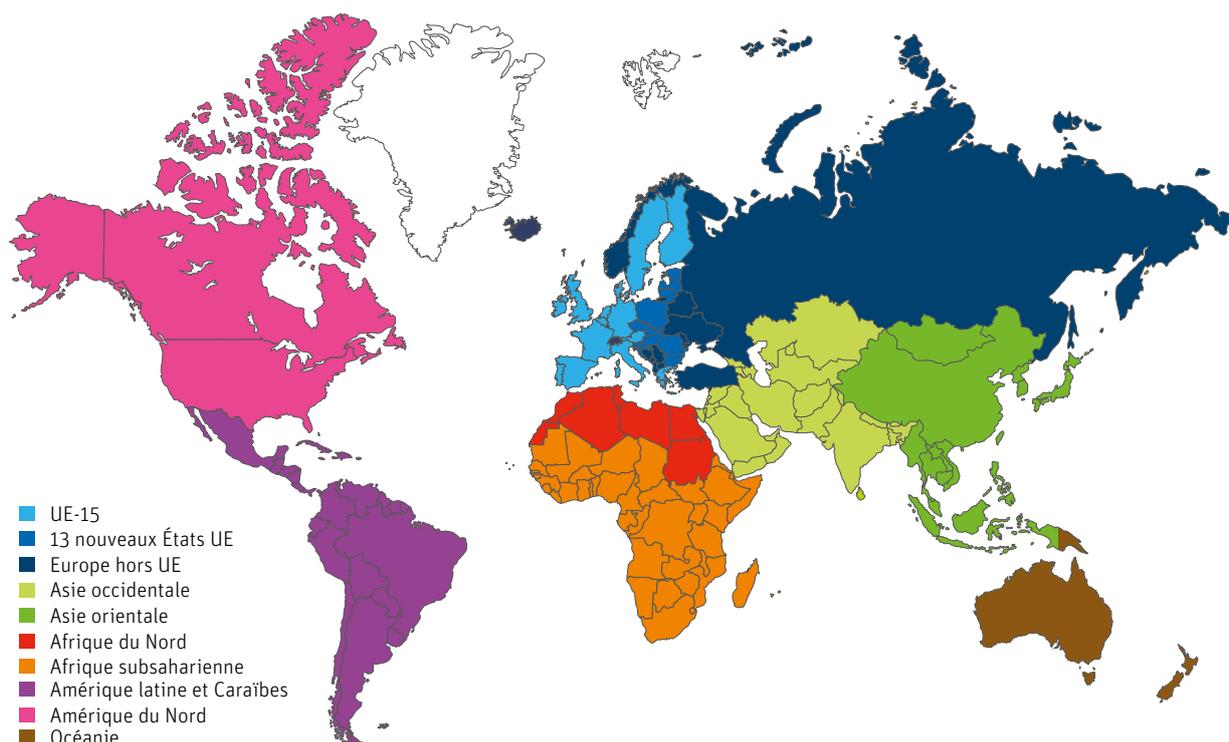
Définition des différents groupes de nationalité

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 des 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, la Slovénie et la Croatie.

■ Les **ressortissants des pays tiers** regroupent tous les autres pays du monde non-inclus dans l'UE-28. Dans ce groupe, une distinction est parfois faite en utilisant la notion de **pays européens hors UE**. Il s'agit des pays européens n'appartenant pas à l'UE-28, 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 reste ainsi conforme aux classifications de la statistique belge (Statbel) et européenne (Eurostat).



Données stocks

Origine des étrangers au 1^{er} janvier 2018

La population étrangère en Belgique représente 11% des résidents belges, dont 67% sont issus de l'UE

Au 1^{er} janvier 2018, l'OE comptabilisait 1.259.091 personnes de nationalité étrangère disposant d'une carte ou d'un document de séjour valide. Sur 11.376.070 habitants enregistrés par la Statistique belge (Statbel), les étrangers disposant d'une carte représentent 11% des résidents en Belgique.

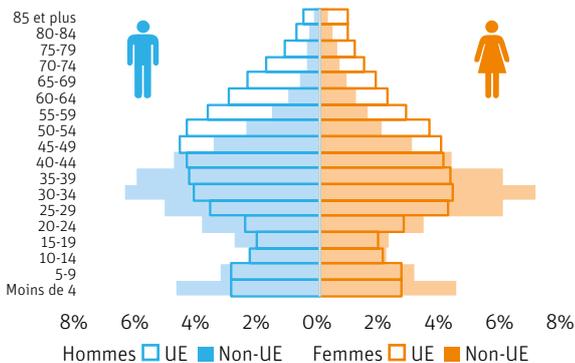
La grande majorité d'entre eux (67%) sont issus d'un pays de l'UE. Plus précisément, 51% ont la nationalité d'un pays de l'UE-15 (essentiellement la France, l'Italie et les Pays-Bas) et 16% d'un des États membres ayant adhéré à l'UE à partir de 2004 (principalement la Roumanie, la Pologne et la Bulgarie). Les ressortissants d'Afrique du Nord représentent 7% des étrangers (les Marocains y sont fortement représentés). Les ressortissants d'Asie occidentale représentent 7% des étrangers (avec les Syriens en tête de classement). Les ressortissants d'Afrique subsaharienne représentent également 7% (les Congolais sont la première nationalité originaire de cette région). Enfin, les ressortissants européens hors UE représentent 6% (avec les Turcs comme première nationalité).



Source : OE

Structure par âge et sexe des personnes étrangères en Belgique, 1^{er} janvier 2018

La population étrangère issue d'un pays tiers est sensiblement plus jeune que les citoyens de l'UE



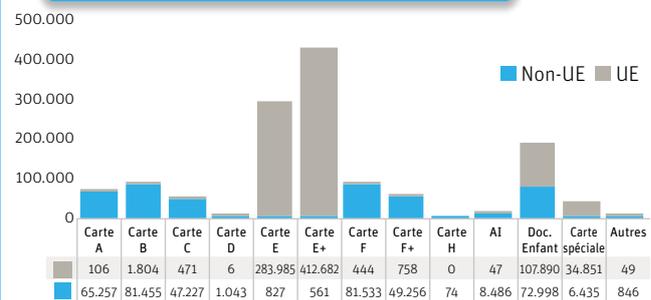
La répartition par âge et sexe des étrangers en Belgique présente des distinctions importantes selon la nationalité d'origine de ceux-ci : les ressortissants de pays tiers sont en moyenne plus jeunes que les citoyens UE : 25% sont âgés de 19 ans ou moins (contre 20% pour les UE) et 53% ont entre 20 et 44 ans (39% pour les UE). À l'inverse, la part des plus de 45 ans chez les UE est de 41% (contre 21% pour les non-UE).

	Non-UE	UE
19 ans ou moins	25%	20%
20-44 ans	53%	39%
45 ans et +	21%	41%

Pour les deux sous-groupes d'origine, on observe un équilibre entre hommes et femmes.

Source : OE

Cartes et documents de séjour des étrangers, 1^{er} janvier 2018



Pour la première fois, l'Office des étrangers a publié les chiffres sur le nombre de personnes de nationalité étrangère disposant d'une carte ou d'un document de séjour valide, selon le type de document. Plus de détails méthodologiques : https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/FR/Statistiques/Pages/Titres_de_sejour.aspx

Carte A	Certificat d'inscription au registre des étrangers, séjour limité (CIRE)
Carte B	Certificat d'inscription au registre des étrangers, séjour illimité (CIRE)
Carte C	Carte d'identité des étrangers, séjour illimité
Carte D	Permis de séjour résident longue durée
Carte E	Attestation d'enregistrement
Carte E+	Document attestant de la permanence du séjour
Carte F	Carte de séjour de membre de la famille d'un citoyen de l'UE
Carte F+	Carte de séjour permanent de membre de la famille d'un citoyen de l'UE
Carte H	Carte bleue européenne
AI	Attestation d'immatriculation
Doc. Enfant	Carte d'identité pour les enfants de moins de 12 ans
Carte spéciale	Carte d'identité pour les diplomates, représentations consulaires et fonctionnaires internationaux

Source : OE

Comparaisons des sources de données

Sources de données sur le nombre d'étrangers en Belgique



Myria publie généralement les chiffres sur le nombre d'étrangers inscrits dans une commune de résidence fournis par la Statistique belge (Statbel). Cette année, pour la première fois, l'Office des étrangers (OE) publie le nombre d'étrangers disposant d'une carte ou d'un document de séjour valable (en dehors des personnes

inscrites au Registre d'attente). La confrontation de ces deux sources dont les indicateurs sont distincts met en évidence une différence de 86.000 à 161.000 personnes, selon l'année (données disponibles entre le 1^{er} janvier 2015 et le 1^{er} janvier 2018). Quelques pistes proposées ci-après expliqueraient ces différences.

Comparaison entre les chiffres de Statbel et de l'OE

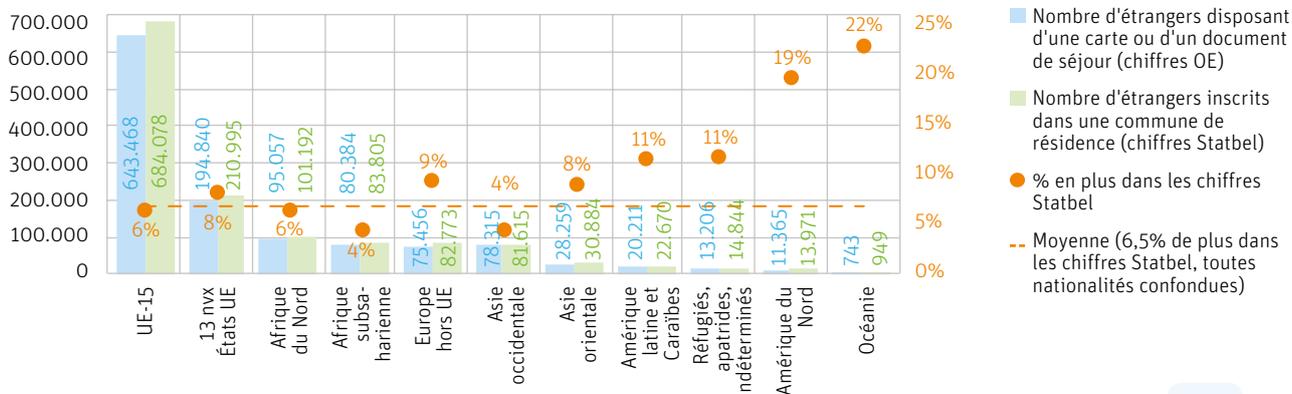
	Indicateur A : Nombre d'étrangers disposant d'une carte ou d'un document de séjour valide (Source : OE)	Indicateur B : Nombre d'étrangers inscrits dans une commune (Source : Statbel)	Différence entre les deux (C=B-A)	% d'étrangers inscrits dans une commune de résidence et pour lesquels aucun titre de séjour valide n'est enregistré (C/B)
1/1/2015	1.093.909	1.255.286	161.377	12,9%
1/1/2016	1.138.681	1.295.660	156.979	12,1%
1/1/2017*	1.241.309	1.327.776	86.467	6,5%
1/1/2018	1.259.091	1.357.556	98.465	7,3%

* Le détail par nationalité est disponible dans les deux sources de données au 1^{er} janvier 2017, prises comme point de comparaison.

Au 1^{er} janvier 2017, pour 6,5% des étrangers inscrits dans une commune de résidence, aucun titre de séjour valide n'était enregistré, soit 86.467 personnes. Cette différence entre les deux indicateurs est tangible au sein des différents groupes de nationalité, dans des proportions variables (figure ci-dessous). Pour le groupe UE-15, qui est numériquement de loin le plus important, environ 40.000 personnes n'avaient pas de titre de séjour valable alors qu'elles étaient inscrites dans une commune de résidence (soit 6% de l'ensemble des personnes inscrites pour ce groupe de nationalité). Certains groupes de nationalité se démarquent par un pourcentage élevé, c'est notamment le cas des Nord-Américains (19%). À l'inverse, ce pourcentage est relativement bas pour les nationalités d'Afrique subsaharienne ou d'Asie occidentale (4%).

Plusieurs éléments peuvent expliquer ce décalage entre les deux indicateurs ainsi que les différences selon l'origine.

- **Radiation tardive** : personnes dont le titre de séjour est arrivé à expiration, ayant quitté le pays, mais non encore radiés par l'administration communale.
- **Personnes en séjour irrégulier** : soit parce qu'elles n'ont jamais eu de titre de séjour (par exemple parce qu'elles ont une preuve d'inscription à la commune, mais pas encore de titre ou de carte de séjour), soit parce qu'elles sont restées sur le territoire une fois leur titre de séjour périmé.
- **Retard de prolongation de la carte ou du document de séjour pour des raisons administratives** : personnes pour lesquelles un titre de séjour n'a pas été renouvelé assez vite (décision tardive de l'OE ou de la commune, ou si les démarches ont été entreprises tardivement par les personnes concernées), et qui se retrouvent pendant un moment sans titre de séjour valide.
- Les groupes concernés par les pourcentages les plus faibles (Afrique subsaharienne et Asie occidentale) sont également ceux qui rassemblent les nationalités les plus représentées dans les flux d'asile.



Population d'origine étrangère, ou née étrangère

Myria publie généralement non seulement le nombre d'étrangers, mais également le nombre de personnes nées étrangères et devenues Belges. Ensemble, ces deux catégories forment la population d'origine étrangère.

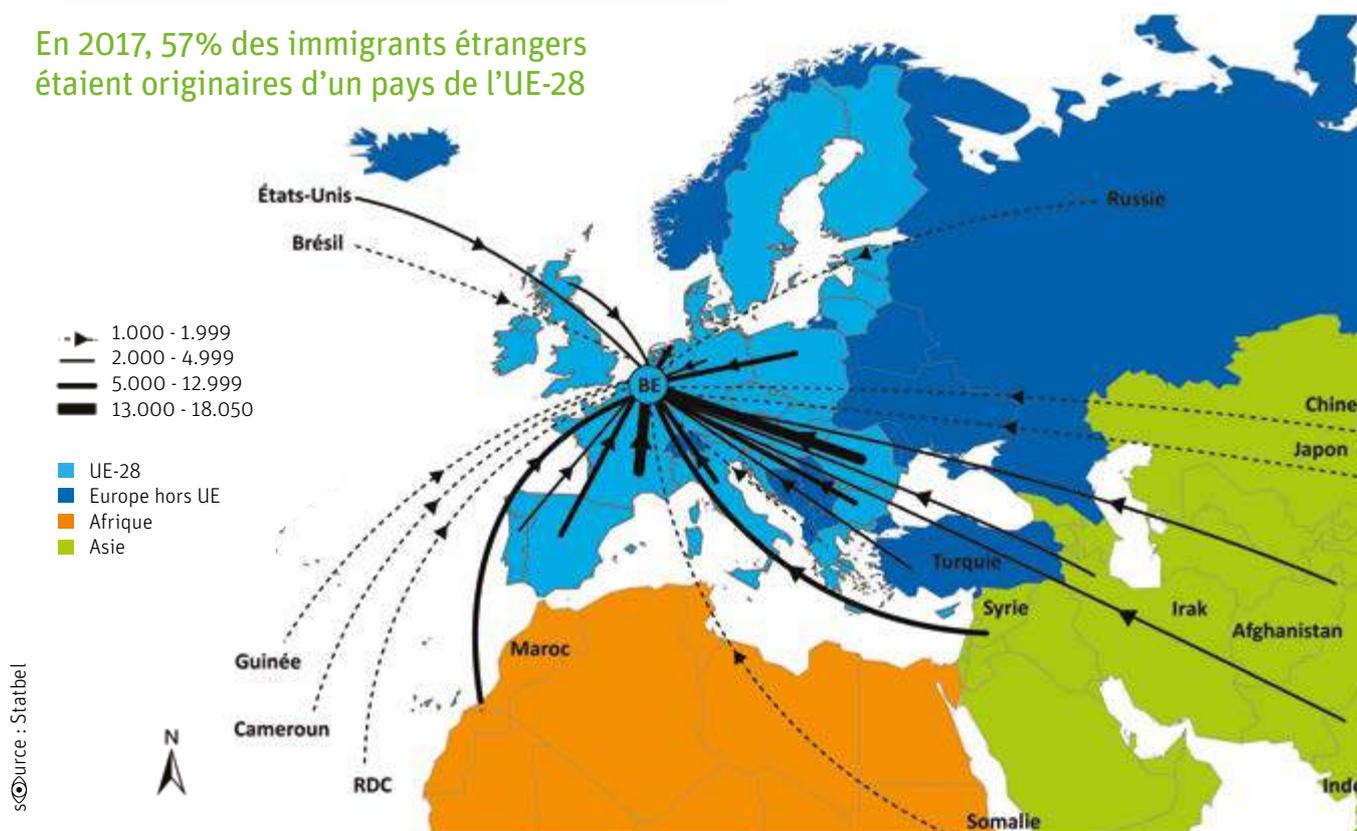
Les chiffres au 1^{er} janvier 2018 n'étant pas disponibles au moment de la rédaction de ce rapport, Myria renvoie les lecteurs au *Rapport Migration 2018* afin de consulter les chiffres au 1^{er} janvier 2017.



Données flux

Flux des immigrations vers la Belgique en 2017

En 2017, 57% des immigrants étrangers étaient originaires d'un pays de l'UE-28



Principales nationalités des immigrants

Plusieurs évolutions importantes peuvent être dégagées du tableau ci-contre.

- Certaines nationalités restent en tête, comme les **Français** ;
- d'autres voient leur place dans le classement baisser, comme les **Marocains** ;
- d'autres encore font progressivement leur apparition au sein du top-15, comme les **Roumains** depuis 2007 ;
- ou les **Syriens** plus récemment.

Plusieurs dynamiques migratoires ont donné lieu à ces changements dans le profil des immigrants au cours des deux dernières décennies. On note entre autres :

- une proportion croissante des immigrations en provenance des nouveaux États membres de l'UE
- une diminution proportionnelle des immigrations issues des pays de l'UE-15
- une diminution importante et récente des immigrations marocaines et turques
- et enfin une hausse des immigrations en provenance de l'Asie occidentale.

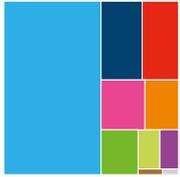
Principales nationalités d'origine des immigrants en 1997, 2007 et 2017

Top 15 - 1997		Top 15 - 2007		Top 15 - 2017	
France	7.577	France	13.557	Roumanie	18.048
Pays-Bas	6.524	Pays-Bas	12.134	France	13.611
Maroc	4.356	Pologne	9.986	Pays-Bas	9.459
Italie	3.301	Maroc	8.638	Italie	6.362
Allemagne	3.201	Roumanie	6.121	Syrie	5.955
États-Unis	3.156	Turquie	3.963	Pologne	5.787
Royaume-Uni	2.812	Allemagne	3.697	Maroc	5.225
Portugal	1.771	Italie	3.614	Bulgarie	5.193
Turquie	1.610	Bulgarie	3.233	Espagne	5.175
Espagne	1.325	RD Congo	2.902	Inde	3.812
Pologne	1.098	Portugal	2.658	Portugal	3.809
RD Congo	905	États-Unis	2.619	Afghanistan	3.694
Japon	804	Russie	2.608	Allemagne	2.954
Grèce	744	Royaume-Uni	2.291	Irak	2.548
Suède	647	Espagne	2.273	États-Unis	2.473
Autres	13.231	Autres	39.385	Autres	45.710
Total	53.062	Total	119.679	Total	139.815

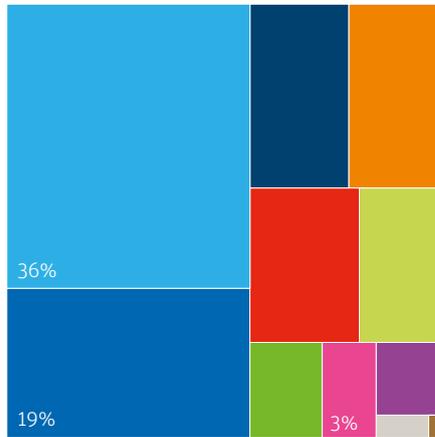
Origine des immigrants : des dynamiques migratoires diversifiées

Composition des flux d'immigrations des étrangers en Belgique selon la région d'origine en 1997, 2007 et 2017

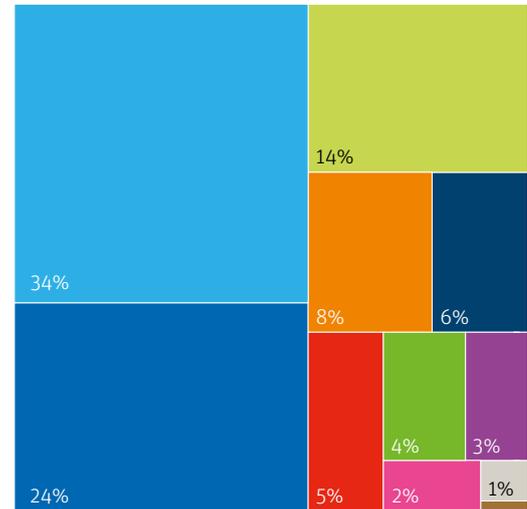
1997
53.062 immigrations



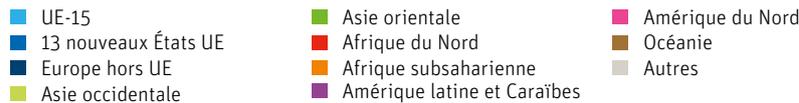
2007
119.679 immigrations



2017
139.815 immigrations



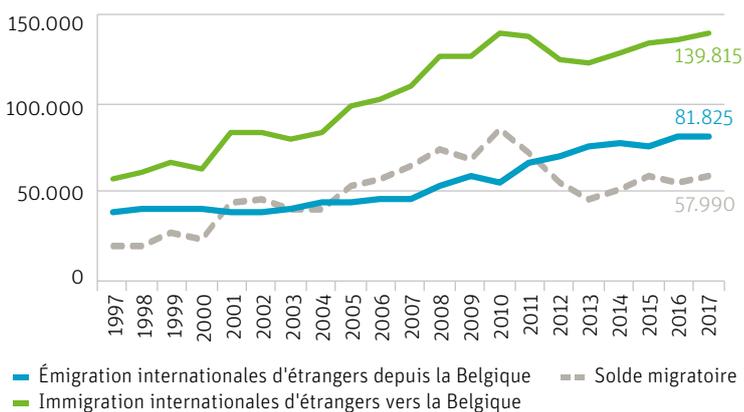
En tête devant les autres régions, les citoyens de l'UE représentent plus de la moitié des immigrations depuis plusieurs années



source : Statbel

Évolution des flux d'immigrations

Nombre d'immigrations d'étrangers en Belgique



139.815 immigrations d'étrangers enregistrées en Belgique au cours de l'année 2017

- Depuis le début des années 2000, malgré quelques fluctuations ces dernières années, les flux d'immigrations d'étrangers en Belgique indiquent une tendance globale à la hausse.
- Le nombre d'immigrations enregistré en 2017 affiche une très légère augmentation par rapport à 2016 (+3%), et reste en dessous du nombre d'immigrations enregistrées en 2011 (140.375).

► Pour plus de détails sur les flux migratoires ces deux dernières décennies, voir Myriatics 10

Définition des immigrations

Au niveau belge, les statistiques sur les immigrations incluent les *immigrations déclarées*, les *changements de registre* ainsi que les *personnes réinscrites* alors qu'elles avaient été radiées du Registre national.

→ Les *changements de registre* concernent les personnes qui passent du Registre d'attente à un autre registre. Il s'agit essentiellement des personnes reconnues réfugiées ou autorisées à séjourner en Belgique sur une autre base, ainsi que des citoyens UE en attente de leur carte de séjour. En 2017, ces changements de registre représentaient 11% des immigrations.

► Pour plus de détails sur la méthodologie du calcul des flux d'immigrations et d'émigration, voir Myria, La migration en chiffres et en droits 2017

source : Statbel

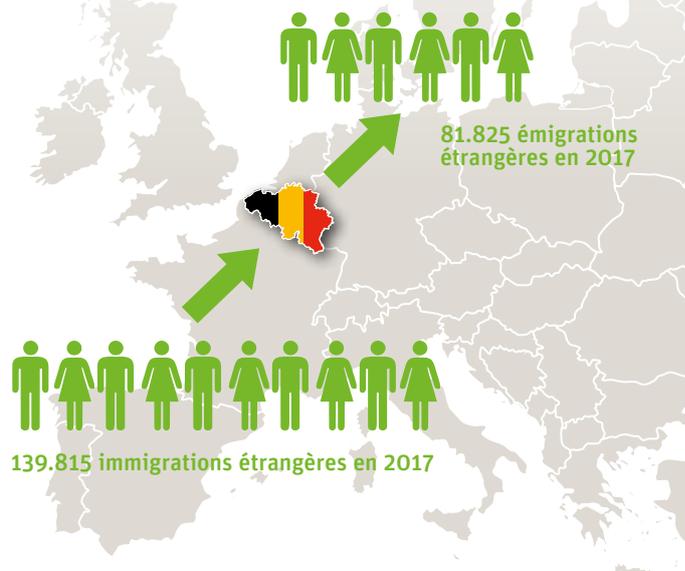
Données flux

Immigrations, émigrations et solde migratoire des étrangers

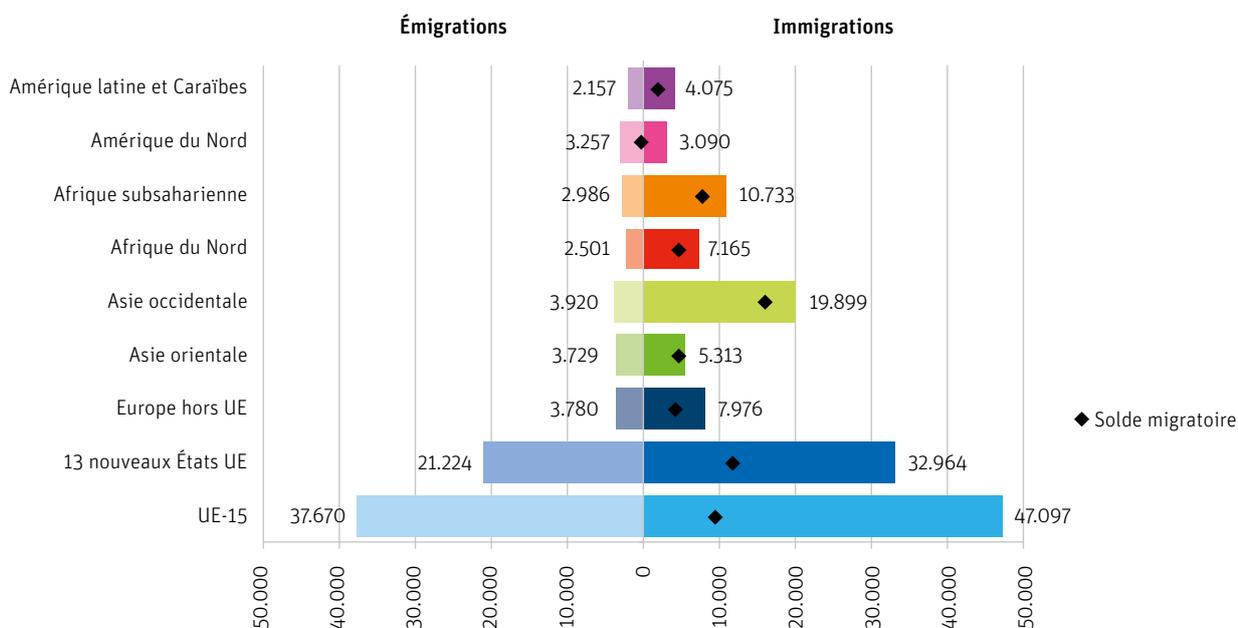
La mobilité des personnes étrangères en Belgique ne se résume pas à l'immigration : les émigrations sont loin d'être négligeables

- À côté des 139.815 entrées, on comptabilise 81.825 départs d'étrangers au cours de l'année 2017, ce qui donne lieu à un solde migratoire largement positif (+57.990 personnes). Dans l'histoire migratoire de la Belgique, le nombre d'émigrations d'étrangers n'a jamais été aussi élevé.
- Ramenées à 10 immigrations, on comptabilise 6 émigrations d'étrangers en 2017. Derrière cette moyenne, des différences importantes sont observées selon l'origine. 7 émigrations de citoyens UE ont été enregistrées pour 10 immigrations UE, alors que pour les ressortissants d'Afrique subsaharienne ou d'Asie occidentale, ce rapport est de 2 émigrations pour 10 immigrations.

Au cours de l'année 2017, pour 10 personnes étrangères entrées sur le territoire belge, 6 l'ont quitté



Émigrations, immigrations et solde migratoire des étrangers en 2017



- Les **citoyens de l'UE** sont majoritaires tant dans les flux d'immigrations vers la Belgique (57%) que dans les flux d'émigration depuis la Belgique (72%).
- Le **solde migratoire** est la différence entre les entrées et les sorties : il est négatif pour les ressortissants belges, alors qu'il est positif pour les étrangers.

Flux migratoires des Belges

Les ressortissants belges sont également en mouvement :

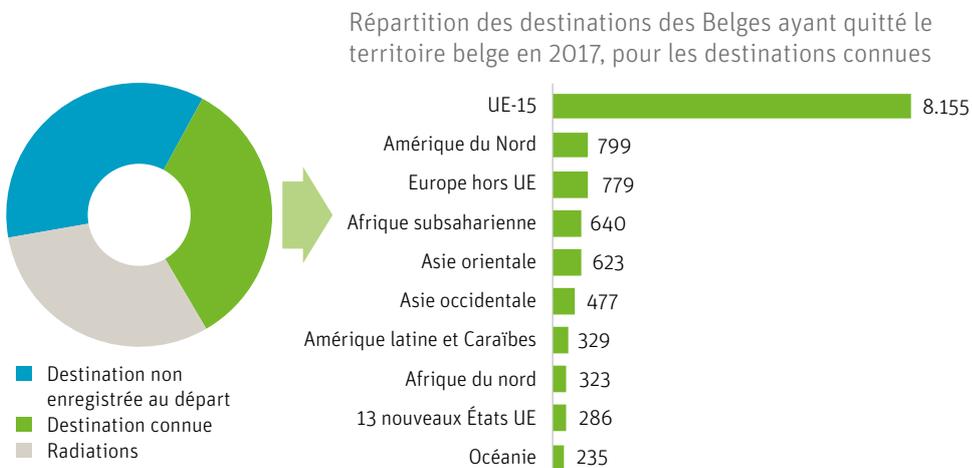
- En 2017 : **37.557 Belges ont quitté le pays, et 24.100 sont (re)venus s'installer en Belgique.** Contrairement aux personnes de nationalité étrangère, plus de Belges quittent le territoire qu'il n'en rentre.
- En comparaison aux flux observés en 2009, les immigrations de Belges en 2017 ont diminué plus fortement que les émigrations, donnant lieu à un solde migratoire négatif particulièrement bas : -13.457 personnes.

La majorité des Belges se rendraient dans un pays de l'UE

- L'enregistrement *des émigrations* est sans doute moins complet que celui des immigrations (nombreux oublis de déclaration de départ, intentionnels ou non). Pour pallier à cet enregistrement imparfait, les personnes dont le départ a été constaté par les autorités, ou dont le titre de séjour est arrivé à expiration, sont radiées du Registre. C'est donc par un ajustement statistique que ces sorties du registre sont comptabilisées comme des émigrations (radiations).
- Il est à noter que la mobilité des personnes nées étrangères et devenues Belges est également incluse dans les chiffres sur les Belges.
- En 2017, sur les 37.557 émigrations enregistrées, 30% étaient le fait de radiations du Registre, 36% étaient des émigrations dont le départ a été déclaré, mais sans enregistrement de la destination et 34% étaient des émigrations déclarées et dont la destination a été enregistrée. Parmi cette dernière catégorie, la grande majorité (8.155 sur 12.646, soit 6 personnes sur 10) a quitté la Belgique pour un autre État membre de l'UE-15 (principalement la France).
- Ces chiffres selon la destination ne sont peut-être pas représentatifs de l'ensemble des départs de Belges. Il est en effet possible que les personnes n'ayant pas enregistré leur départ ou n'ayant pas spécifié leur destination n'aient pas tout à fait le même profil que ceux qui déclarent leur départ et leur destination.

Définition des émigrations

Au niveau belge, les statistiques sur les émigrations incluent principalement les *émigrations déclarées ainsi que les personnes radiées du Registre national*, en raison de leur absence constatée par les autorités communales.



Top 10 des pays de destination

France	3.344
Espagne	1.365
Royaume-Uni	980
Pays-Bas	749
Luxembourg	538
États-Unis	513
Allemagne	459
Turquie	374
Suisse	289
Canada	286

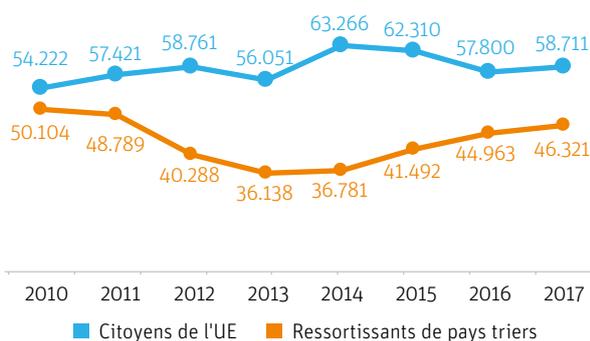
	Belges			Étrangers		
	Immigrations internationales	Émigrations internationales	Solde migratoire	Immigrations internationales	Émigrations internationales	Solde migratoire
2009	39.602	45.845	-6.243	126.877	57.873	69.004
2010	25.802	31.261	-5.459	140.375	55.378	84.997
2011	23.810	33.773	-9.963	138.071	65.951	72.120
2012	24.403	35.409	-11.006	124.717	69.346	55.371
2013	24.617	35.880	-11.263	122.079	75.973	46.106
2014	25.483	36.497	-11.014	128.465	77.497	50.968
2015	24.964	35.640	-10.676	133.085	74.727	58.358
2016	24.157	37.389	-13.232	136.327	80.856	55.471
2017	24.100	37.557	-13.457	139.815	81.825	57.990

Les premiers titres de séjour délivrés aux ressortissants de pays tiers et aux citoyens UE

Au total, **105.032** premiers titres de séjour ont été délivrés au cours de l'année 2017 à des personnes étrangères nées à l'étranger et résidant actuellement en Belgique

- La Belgique octroie plus de premiers titres de séjour à des citoyens européens (58.711) qu'à des ressortissants de pays tiers (46.321) : 56% contre 44%.
- Malgré quelques fluctuations ces dernières années, l'évolution du nombre de premiers titres de séjour est en légère augmentation pour les bénéficiaires de l'UE (en 2017, 10% de plus qu'en 2010).
- Après une diminution entre 2010 et 2013, le nombre de titres de séjour délivrés à des ressortissants de pays tiers est reparti à la hausse. Cette dernière évolution s'explique en partie par une hausse de personnes ayant obtenu une protection internationale (statut de réfugié et protection subsidiaire).

Premiers titres de séjour délivrés annuellement entre 2010 et 2017



Top 5 des nationalités pour les premiers titres délivrés en 2017 et comparaison avec 2010

Pays UE	2010		2017	
	Nombre	Pourcentage	Nombre	Pourcentage
Roumanie	6.651	12%	12.146	21%
France	10.299	19%	10.666	18%
Pays-Bas	7.414	14%	7.376	13%
Italie	3.266	6%	4.715	8%
Pologne	7.537	14%	4.313	7%
Autres UE	19.055	35%	19.495	33%
Total UE	54.222	100%	58.711	100%
Pays tiers	2010		2017	
	Nombre	Pourcentage	Nombre	Pourcentage
Syrie	364	1%	5.679	12%
Maroc	8.949	18%	4.173	9%
Inde	2.064	4%	3.263	7%
Afghanistan	660	1%	2.379	5%
États-Unis	2.108	4%	2.350	5%
Autres pays tiers	35.959	72%	28.477	61%
Total pays tiers	50.104	100%	46.321	100%

Statistiques sur les premiers titres de séjour

Quoi ? Les statistiques sur les premiers titres de séjour permettent d'étudier la nationalité des bénéficiaires mais aussi les motifs légaux des migrations. Juridiquement, il serait plus adéquat de parler de cartes et documents de séjour car les « titres » ne sont pas délivrés aux citoyens UE. Par facilité de langage le terme titre sera cependant utilisé ici pour les citoyens UE et non-UE.

Qui ?

- Les personnes étrangères qui entrent sur le territoire belge doivent déclarer leur arrivée auprès de leur commune de résidence. Elles se voient délivrer un titre de séjour sur base du type de visa ou de l'autorisation de séjour dont elles disposent.
- Tout comme dans les statistiques sur les flux d'immigrations, les demandeurs d'asile ne sont pas comptés comme tels 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.

Nouveautés

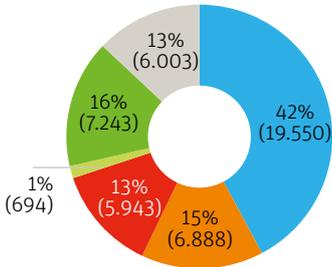
- Les chiffres présentés ici sont inédits : c'est la première fois que l'OE produit des statistiques sur les titres de séjour tant pour des ressortissants de pays tiers que pour des citoyens de l'Union européenne. Dans les précédentes versions du rapport annuel, l'analyse des premiers titres de séjour se limitait aux bénéficiaires de pays tiers faute de données plus complètes.
- Autre nouveauté : une distinction est systématiquement faite entre les personnes étrangères nées en Belgique et les personnes étrangères nées à l'étranger. **Seules les personnes nées à l'étranger sont ici présentées.** Dans le chapitre « Droit de vivre en famille », les chiffres sur les bénéficiaires d'un premier titre de séjour pour des raisons familiales nés en Belgique seront également présentés.

Entre 2010 et 2017, des changements importants sont intervenus dans les principales nationalités des bénéficiaires des premiers titres de séjour.

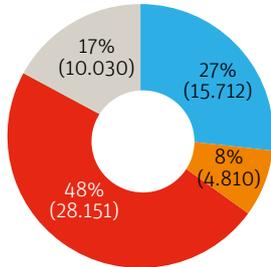
- Au sein des nationalités UE, les Roumains, les Français et les Néerlandais arrivent en tête de classement. L'évolution la plus marquante concerne les Roumains : le nombre de premiers titres de séjour qui leur sont délivrés a été multiplié par deux. À contrario, les Polonais ont connu la tendance inverse : deux fois moins de premiers titres de séjour leur ont été délivrés en 2017 par rapport à 2010.
- Parmi les ressortissants de **pays tiers**, les Syriens et les Afghans qui ne faisaient pas partie du classement en 2010 ont intégré le top 5. En 2017, ils représentaient respectivement 12% et 5% des premiers titres délivrés aux ressortissants de pays tiers. Le nombre de premiers titres délivrés à des Marocains a, quant à lui, fortement baissé : on enregistre en 2017 deux fois moins de premiers titres qu'en 2010. Les Marocains figurent toutefois toujours parmi les principales nationalités des pays tiers.

Motifs de séjour

46.321 premiers titres délivrés à des ressortissants de pays tiers (immigrants)



58.711 premiers titres délivrés à des citoyens de l'UE (immigrants)



- Raisons liées à la famille
- Statut de réfugié et protection subsidiaire
- Raisons liées à l'éducation
- Raisons liées à des activités rémunérées
- Raisons humanitaires
- Enfants nés en Belgique
- Autres raisons

Des différences marquées de profils entre les citoyens européens et les ressortissants de pays tiers

- Pour l'ensemble des **ressortissants de pays tiers**, les raisons familiales constituent le premier motif de séjour (42%). Trois autres motifs suivent à parts relativement égales : protection internationale (16%), études (15%) et activités rémunérées (13%). Les premiers titres délivrés dans le cadre de la protection internationale (statut de réfugié ou protection subsidiaire) sont en augmentation ces dernières années : leur nombre a été multiplié par 3,7 entre 2010 et 2017. À l'inverse, le nombre de premiers titres délivrés pour des raisons humanitaires a fortement diminué : leur nombre a été divisé par 14 entre 2010 et 2017. Ces éléments seront détaillés dans les chapitres de ce rapport.
- Pour l'ensemble des **citoyens UE** ayant bénéficié d'un premier titre de séjour en 2017, le premier motif concerne les activités rémunérées (48%), suivi des raisons familiales (27%) et enfin des études (8%).

Enfants nés en Belgique

9.925 premiers titres de séjour délivrés à des personnes nées en Belgique et ressortissant de pays tiers, dont :

- 92% pour des raisons familiales et
- 6% pour des réfugiés.

7.810 premiers titres de séjour délivrés à des personnes nées en Belgique et citoyens UE, dont :

- 99% pour des raisons familiales.

Dans les rapports antérieurs de Myria, les enfants nés en Belgique étaient comptabilisés dans le total des premiers titres délivrés.

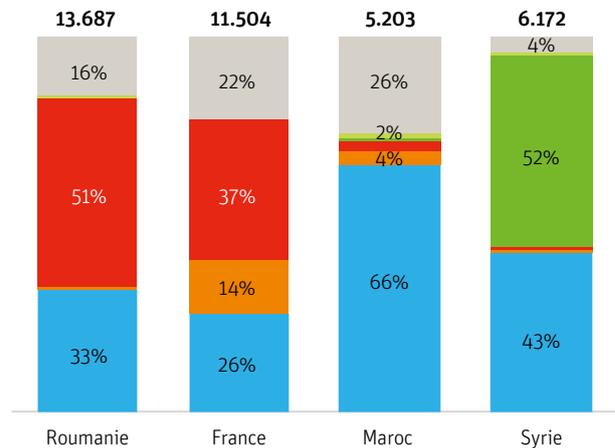
Les Roumains, Français, Marocains et Syriens : 4 nationalités aux profils contrastés

Dans une publication récente, Myria a présenté en détail le profil de ces quatre nationalités. Elles permettent d'illustrer quatre principales logiques migratoires observées ces deux dernières décennies en Belgique.

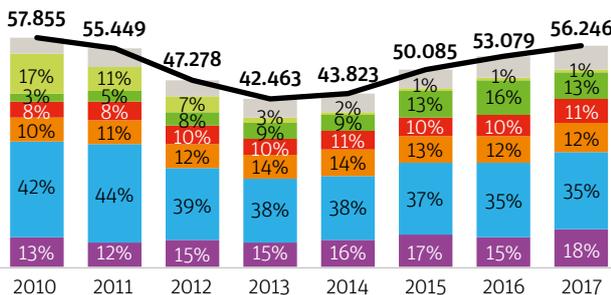
► Pour plus de détails, voir *Myriatics 10*

- Les Roumains se distinguent des autres nationalités par le fait que la moitié des premiers titres qui leur sont délivrés concernaient des activités raisons professionnelles. Pour les bénéficiaires français, ce pourcentage est de 37%. À l'inverse, pour les Marocains et le Syriens, ce motif est très peu représenté.
- 66% des premiers titres délivrés à des Marocains concernent des motifs familiaux.
- Pour les Syriens, plus de la moitié des titres de séjour ont été octroyés dans le cadre d'un statut de réfugié ou d'une protection subsidiaire. Le second motif le plus fréquent concerne des motifs familiaux.

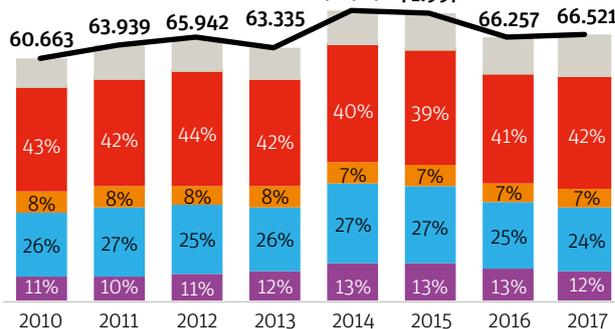
Premiers titres délivrés selon le motif de séjour, 2017



Ressortissants pays tiers



Citoyens UE





Chapitre 3

Accès au territoire

Les citoyens des pays de l'espace Schengen ou de l'Espace économique européen n'ont pas besoin de visa pour avoir accès au territoire belge, contrairement aux ressortissants de la plupart des autres pays. Les États membres de l'UE décident qui est éligible à un visa court séjour, dans le cadre d'une politique européenne commune des visas. Par contre, les visas long séjour relèvent des compétences nationales.

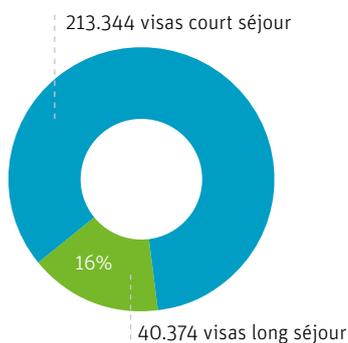
Les visas accordés par la Belgique

2 types de visas pour accéder au territoire

Pour accéder au territoire belge, les ressortissants de certains pays doivent être en possession d'un visa. Il existe deux types de visas :

- Les visas **court séjour** (visas C) pour une période de 90 jours maximum ;
- Les visas **long séjour** (visas D), délivrés pour une durée de plus de 90 jours.

253.718 décisions (positives et négatives) prises en 2018



Visas court séjour - Contexte et prise de décisions

- La politique européenne des visas organise les compétences des États membres pour la délivrance de ce type de visa.
 - Ces visas doivent être délivrés par l'État membre vers lequel le demandeur souhaite voyager en priorité.
 - 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.
- Une fois l'accès au territoire Schengen autorisé, le titulaire du visa peut voyager librement dans l'ensemble de l'espace Schengen.



Visas long séjour - Contexte et prise de décisions

- Ces visas relèvent des compétences nationales et sont, de ce fait, uniquement délivrés par les postes diplomatiques et consulaires belges à l'étranger.
- Ces visas ne peuvent pas être refusés par les ambassades et les consulats. Ce n'est que dans le cas où les conditions de délivrance du visa ne sont pas respectées, ou si le dossier nécessite un examen plus approfondi, que la demande de visa est envoyée à l'Office des étrangers, qui prend la décision (positive ou négative).

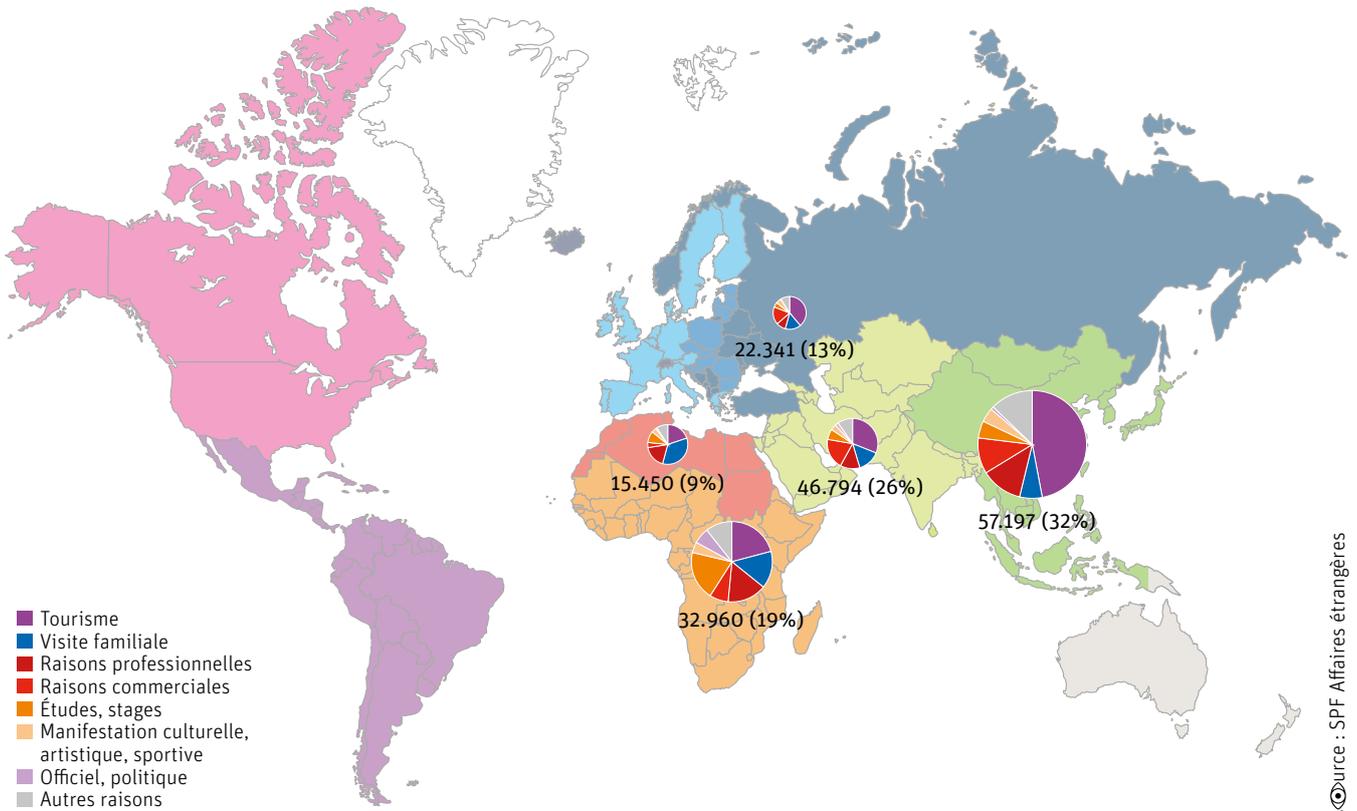
Demandeurs de visas

Les ressortissants de la plupart des pays tiers doivent généralement disposer d'un visa pour franchir les frontières belges. À l'inverse, les ressortissants des pays de l'espace Schengen et de l'Espace économique européen en sont exemptés. Pour connaître les pays tiers dont les ressortissants sont exemptés de visa : voir sur le site du SPF Intérieur (<https://bit.ly/2K9s0O8>).

Limites

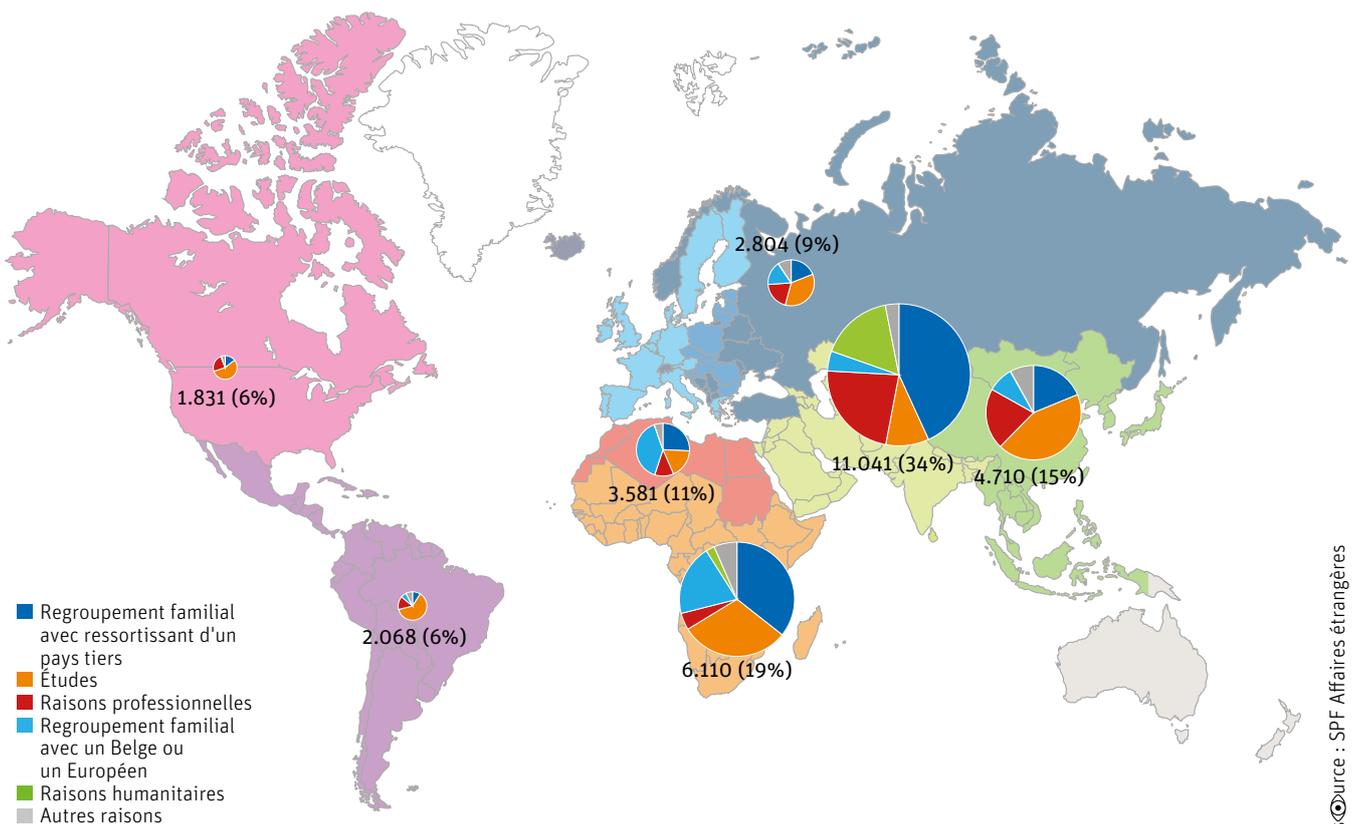
- La base de données sur les visas du SPF Affaires étrangères n'est pas représentative de l'ensemble des immigrés ; les ressortissants de certains pays en sont en effet exemptés.
- Les motifs de délivrance des visas sont les motifs légaux. Les raisons qui poussent les personnes à migrer sont parfois multiples.
- Le fait qu'un individu se soit vu délivrer un visa ne garantit pas qu'il ait effectivement accédé au territoire belge. Certains ne se présentent jamais pour retirer leur visa. Par ailleurs, la délivrance d'un visa n'implique pas que l'individu puisse franchir la frontière belge. Le visa est une autorisation de se présenter à la frontière, où un contrôle est effectué et peut parfois entraîner un refoulement ou un refus d'accès effectif au territoire.

177.262 visas court séjour accordés par la Belgique en 2018



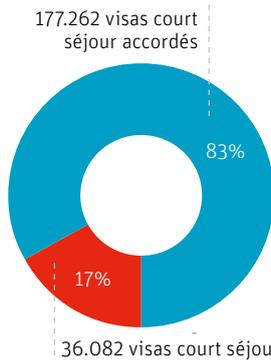
Source : SPF Affaires étrangères

32.373 visas long séjour accordés par la Belgique en 2018



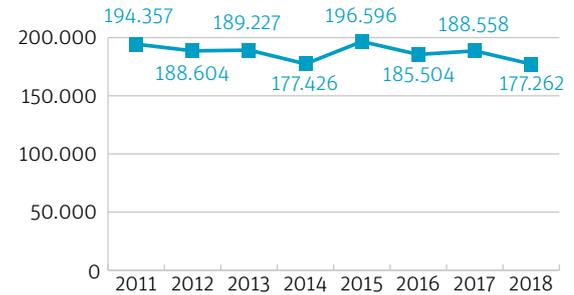
Source : SPF Affaires étrangères

Visas court séjour 2018 - Visas C



- La **grande majorité** des décisions prises en 2018 pour des visas court séjour (83%) ont connu une **issue positive**.
- La proportion de refus, toutes nationalités et motifs confondus est de 17%.

Nombre de visas C accordés

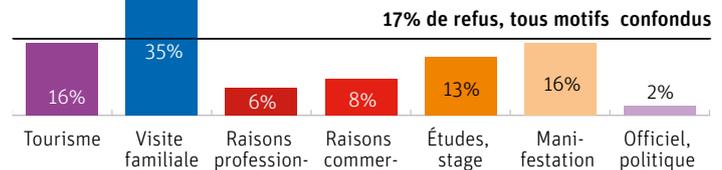


177.262 visas accordés par la Belgique dans le cadre d'un court séjour en 2018



- Le **tourisme** est le premier motif de visa court séjour accordé par la Belgique (34%). Les refus de délivrance sont relativement faibles (16%). Ce type de visas est surtout accordé à des ressortissants chinois (36%), indiens (14%) et russes (10%). En 2017, les Congolais étaient dans le top 3 des principaux bénéficiaires de visas touristiques (et représentaient 12%), alors qu'en 2018, ils ne représentent que 2%. Le taux de refus a augmenté sensiblement pour les visas touristiques pour cette nationalité (passant de 31% à 53%), et le nombre de décisions a quant à lui fortement diminué (passant de 11.600 à 2.000 décisions).

Proportion de visas court séjour refusés en 2018 selon le motif

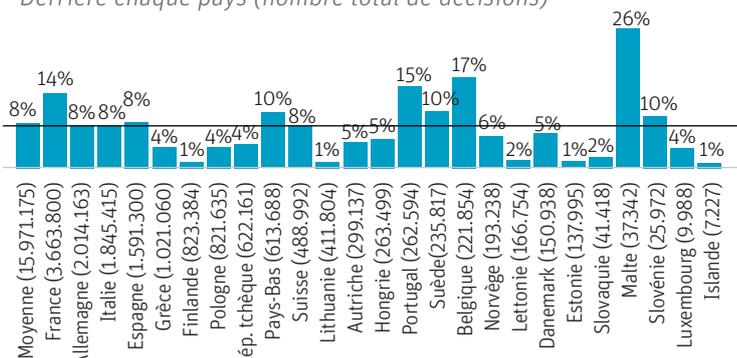


- Les **visites familiales** concernent 14% des visas court séjour délivrés. Ces visas sont octroyés essentiellement à des ressortissants d'Asie (Indiens, Chinois, Iraniens), d'Afrique (Marocains, Algériens) et d'Europe hors UE (Turcs, Russes). Par contre, c'est le motif le plus souvent refusé (35%), et c'est particulièrement le cas pour les ressortissants marocains, turcs et algériens.
- Les visas court séjour accordés dans le cadre **professionnel** concernent 13% et touchent en premier lieu les Chinois (26%) et les Indiens (20%). Ils sont refusés assez rarement (6% de refus).
- Les visas court séjour à caractère **commercial** atteignent également une part de 13%. Comme pour le motif professionnel, les principaux ressortissants sont les Indiens (31%) et les Chinois (24%). Leur proportion de refus est également relativement basse (8%).

source : SPF Affaires étrangères

Visas court séjour 2017 - Comparaisons UE

Proportion de visas C refusés en 2017 selon le pays de délivrance
Derrière chaque pays (nombre total de décisions)



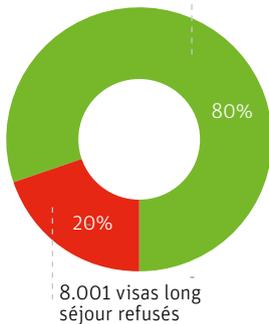
La Belgique affichait en 2017 une proportion de refus de visas court séjour de 17%. Cette proportion est relativement élevée si on la compare aux autres États membres de l'espace Schengen.

En moyenne, pour l'ensemble des États membres, 8% de décisions ont conduit à un refus de visa court séjour au cours de l'année 2017. Cette proportion de refus fluctue fortement d'un pays à l'autre, comme l'indique la figure ci-contre. Remarque : les données diffusées par la Commission européenne diffèrent légèrement des données extraites par nos soins de la base de données visas.

source : Commission européenne

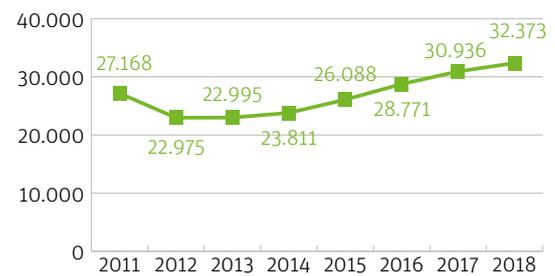
Visas long séjour 2018 - Visas D

32.373 visas long séjour accordés



- Les **visas long séjour**, concernent **16%** de l'ensemble des décisions prises en 2018.
- Tout comme pour les visas court séjour, la **grande majorité (80%)** ont connu une **issue positive**.
- Depuis 2012, le nombre de visas long séjour octroyé est en hausse. Ceci coïncide avec la diminution des proportions de refus pour les visas D (sauf pour l'année 2018 où il a augmenté de 2% par rapport à 2017).
- En 2018, la proportion de refus, toutes nationalités et motifs confondus est de 20%.

Nombre de visas D accordés

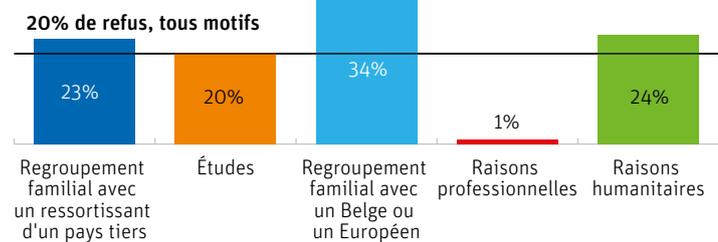


32.373 visas accordés par la Belgique dans le cadre d'un long séjour en 2018

- Regroupement familial avec ressortissant d'un pays tiers
- Études
- Raisons professionnelles
- Regroupement familial avec un Belge ou un Européen
- Raisons humanitaires
- Autres raisons



Proportion de visas long séjour refusés en 2018 selon le motif



Regroupements familiaux avec un ressortissant de pays tiers

- **Part** des visas accordés pour ce motif par rapport à l'ensemble des visas accordés en 2018 : 30%.
- Principales **nationalités** bénéficiaires : Indiens (19%), Afghans (12%) et Somaliens (8%).
- Proportion de **refus** : **23%**. Entre 2017 et 2018, cette proportion a augmenté, passant de 18% à 23%. Alors qu'en 2017, ce type de visas était peu refusé pour les demandeurs Syriens et Irakiens (respectivement 7% et 6% de refus), en 2018, par contre, le taux de refus pour ces deux nationalités a significativement augmenté (respectivement 18% et 13%). C'est également le cas dans une moindre mesure pour les Afghans et les Somaliens.



Études

- **Part** des visas accordés pour ce motif par rapport à l'ensemble des visas accordés en 2018 : 28%.
- Principales **nationalités** bénéficiaires : Chinois (11%), Camerounais (9%) et Américains (7%).
- Proportion de **refus** : **20%**. Derrière cette moyenne se cache de larges disparités : 59% des décisions ont conduit à un refus pour les Camerounais alors que les refus de visas d'étude sont quasi inexistantes pour les Chinois (0,8%) ainsi que pour les Américains (0,5%).



Regroupements familiaux avec un Belge ou un citoyen UE

- **Part** des visas accordés pour ce motif par rapport à l'ensemble des visas accordés en 2018 : 13%.
- Principales **nationalités** bénéficiaires : Marocains (25%) et Turcs (8%).
- Proportion de **refus** particulièrement élevée comparativement aux autres motifs : **34%**. Cependant, cette proportion a diminué entre 2017 (38%) et 2018, et cette tendance est particulièrement frappante pour les Turcs (proportion de refus passée de 41% à 26%) et touche également les Marocains dans une moindre mesure (proportion de refus passée de 40% à 37%).



Raisons professionnelles

- **Part** des visas accordés pour ce motif par rapport à l'ensemble des visas accordés en 2018 : 17%.
- Principale **nationalité** bénéficiaire : Indiens (41%).
- Proportion de **refus** particulièrement basse : **1%**.



Raisons humanitaires

- **Part** des visas accordés pour ce motif par rapport à l'ensemble des visas accordés en 2018 : 6%.
- Principale nationalité **nationalité** : Syriens (77%).
- Proportion de **refus** : 24% en 2018, contre 12% en 2017. La proportion de refus est très faible pour les Syriens (3%). Elle a, par contre, fortement augmenté pour les Congolais (de 6% à 57%) ainsi que pour les Irakiens (de 10 à 30%).

1. Le système d'entrée/sortie (EES) et le système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS)

En septembre 2018, l'UE a adopté un règlement créant un système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (European Travel Information and Autorisation System, ETIAS)¹, basé sur un modèle existant aux États-Unis, au Canada et en Australie. Ce système oblige les ressortissants de pays tiers non soumis à l'obligation de visa, d'obtenir une « autorisation de voyage » avant de se rendre dans l'Union européenne pour un court séjour. Les personnes concernées, y compris les membres de famille de citoyens de l'UE, devront introduire une demande par un formulaire en ligne. Chaque demande coûtera 7 euros. Elle sera gratuite pour les personnes de moins de 18 ans et de plus de 70 ans et pour les membres de la famille de citoyens de l'UE. Il faudra fournir des données en vue d'une analyse de risque sécuritaire (condamnations pour certaines infractions graves dans les 10 dernières années, pour terrorisme dans les 20 dernières années, séjour dans une zone de conflits dans les 10 dernières années) et du risque d'immigration illégale (ordre de quitter le territoire ou décision de retour reçu au cours des 10 dernières années)². Une réponse positive à ces questions donne lieu à d'autres questions plus précises. Ces données sont en principe conservées pendant 5 ans et peuvent être accessibles aux autorités policières en vue de lutter contre la criminalité grave³. L'autorisation de voyage sera refusée notamment si l'étranger présente « un risque en matière de sécurité ou d'immigration illégale ou un risque épidémique élevé », ou s'il a utilisé un document de voyage signalé volé⁴. Les États membres peuvent toutefois délivrer une autorisation de voyage lorsqu'ils l'estiment « nécessaire pour des motifs humanitaires », sur base de leur droit national, « pour des raisons d'intérêt national ou en vertu d'obligations internationales ». Comme pour le visa court séjour, l'autorisation de voyage délivrée

ne garantira pas l'entrée sur le territoire. La police aux frontières pourra toujours exiger des pièces justificatives pour vérifier que les conditions d'entrée et de séjour sont remplies. Le demandeur devra en être informé. En outre, une autorisation de voyage pourra aussi être annulée ou révoquée. La Commission européenne est chargée d'adopter des règlements d'exécution afin que le nouveau système ETIAS soit opérationnel, ce qui est attendu pour en 2021.

Le système ETIAS fonctionnera notamment en lien avec le système d'entrée/de sortie (Entry-Exit System ou EES), une base de données qui enregistrera toutes les entrées et sorties des ressortissants de pays tiers pour un court séjour dans l'UE, soumis ou non à une obligation de visa⁵. Cette base de données contiendra des informations concernant l'identité de la personne et enregistrera aussi les documents de voyage ainsi que les motifs des décisions de refus d'entrée. Elle permettra aux États membres d'avoir une vue en temps réel sur les étrangers qui ont dépassé la durée maximale de leur séjour autorisé et de générer automatiquement des signalements. L'EES sera aussi utilisé par la police comme outil d'identification afin d'identifier des suspects, des auteurs ou des victimes inconnus, en lien avec des infractions terroristes ou des « infractions pénales graves »⁶ et pour consulter l'historique des déplacements de suspects connus. La base de données EES contiendra également des éléments biométriques : l'image faciale et, dès l'âge de 12 ans, les empreintes digitales⁷. Les données sont conservées pendant 3 ans après la dernière sortie de la personne et 5 ans si aucune sortie n'a été enregistrée⁸. Ces données peuvent être accessibles aux autorités de contrôle de la migration mais aussi aux autorités répressives pour prévenir ou détecter certaines infractions pénales graves punies d'au moins trois ans de prison.

1 Règlement n° 2018/1240/UE du Parlement européen et du Conseil du 12 septembre 2018 portant création d'un système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS) et modifiant les règlements (UE) no 1077/2011, (UE) no 515/2014, (UE) 2016/399, (UE) 2016/1624 et (UE) 2017/2226, JO L 236 du 19.9.2018.

2 Art. 17 du règlement n° 2018/1240 précité.

3 Art. 51 à 53 du règlement n° 2018/1240 précité.

4 Art. 37 du règlement n° 2018/1240 précité.

5 Règlement n° 2017/2226/UE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2017 portant création d'un système d'entrée/de sortie (EES) pour enregistrer les données relatives aux entrées, aux sorties et aux refus d'entrée concernant les ressortissants de pays tiers qui franchissent les frontières extérieures des États membres et portant détermination des conditions d'accès à l'EES à des fins répressives et modifiant la convention d'application de l'accord de Schengen et les règlements (CE) no 767/2008 et (UE) no 1077/2011

6 L'art. 3 §1, 25) définit l'infraction pénale grave comme « une infraction qui correspond ou est équivalente à l'une des infractions visées à l'article 2, paragraphe 2, de la décision-cadre 2002/584/JAI, si elle est passible, au titre du droit national, d'une peine ou d'une mesure de sûreté privative de liberté d'une durée maximale d'au moins trois ans ». La liste visée à cette dernière disposition comprend notamment la traite des êtres humains et la participation à une organisation criminelle mais aussi l'aide au séjour irrégulier, l'escroquerie, le vol organisé ou avec arme, la contrefaçon ou le piratage de produits, la falsification de documents.

7 Art. 17 du règlement 2017/2226 précité.

8 Art. 34 du règlement 2017/2226 précité.

2. Préoccupations concernant la vie privée et l'utilisation du profilage

Ces nouvelles bases de données ont fait l'objet de critiques importantes. Le contrôleur européen pour la protection des données (CEPD) a mis en doute la proportionnalité du délai de conservation de 5 ans des données de l'EES concernant les étrangers ayant dépassé la durée de séjour autorisée⁹. Le CEPD note également que ces bases de données s'inscrivent dans une tendance croissante visant à octroyer aux autorités répressives l'accès aux données à caractère personnel de ressortissants de pays tiers qui franchissent les frontières de l'UE, alors que ces voyageurs ne sont pas soupçonnés d'un comportement illicite ou ne font pas l'objet d'une enquête. Il a estimé que la nécessité de l'accès aux données par les autorités répressives n'était pas étayée par des preuves convaincantes, tant pour l'EES¹⁰ que pour ETIAS¹¹.

Concernant ETIAS, le CEPD déplore l'absence d'une définition claire des risques de sécurité et d'immigration illégale¹². Le règlement définit le « risque en matière de sécurité » comme « un risque de menace pour l'ordre public, la sécurité intérieure ou les relations internationales de l'un des États membres » et le « risque en matière d'immigration illégale » comme « le risque qu'un ressortissant de pays tiers ne remplisse pas les conditions d'entrée et de séjour » fixées par le Code frontières Schengen¹³.

Le CEPD est enfin très préoccupé par la possibilité d'utiliser ETIAS, en lien avec l'EES, comme outil de profilage. Le règlement ETIAS permet aux autorités d'utiliser un algorithme comparant les données d'une personne avec des « indicateurs de risques spécifiques », « indiquant un risque en matière de sécurité ou d'immigration illégale ou un risque épidémique élevé »¹⁴. Ces indicateurs pourront être établis par la Commission européenne, notamment sur base d'informations de l'EES révélant des « taux anormaux de dépassement de la durée du séjour autorisé et de refus d'entrée pour un groupe

spécifique de voyageurs » ou d'information du système ETIAS lui-même, notamment « des corrélations entre les informations collectées dans le formulaire de demande et les dépassements de la durée du séjour autorisé par certains voyageurs ou les refus d'entrée ». Même si les indicateurs de risques spécifiques ne pourront pas être fondés uniquement sur base de critères suspects tels que l'âge, l'origine ethnique, ces indicateurs pourront bien tenir compte d'une « combinaison de données » dont notamment l'âge, le sexe, la nationalité, le lieu de résidence, le niveau d'études ou la profession. Selon le CEPD « sur la base d'informations telles que la nationalité et le lieu de résidence, surtout lorsqu'elles sont combinées à d'autres données, il est possible de se faire une idée relativement précise de la race ou de l'origine ethnique d'un demandeur »¹⁵. Il indique aussi qu'une appartenance syndicale pourrait être déduite de la profession exercée pour conclure qu'un « profilage sur cette base ne prévient pas réellement le risque de discrimination ».

En outre, le CEPD considère qu'en fonction de la méthode utilisée pour déterminer ces indicateurs « le nombre de personnes qui se verraient refuser une autorisation automatique en raison d'une réponse positive se fondant sur les règles d'examen risque d'être relativement élevé, alors que ces personnes ne présentent en réalité aucun risque »¹⁶.

9 CEPD, Avis n° 06/2016 sur le deuxième train de mesures « frontières intelligentes », 21 septembre 2016, § 26-33, www.edps.europa.eu

10 CEPD, Avis n° 6/2016 précité, § 74-82.

11 CEPD, Avis n° 3/2017 sur la proposition de règlement portant la création d'un système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS), 6 mars 2017, § 50-56.

12 Ibid., § 19-25.

13 Art. 3, § 6 et 7 du règlement n° 2018/1240 précité.

14 Art. 33 du règlement n° 2018/1240 précité.

15 CEPD, Avis n° 3/2017, § 40.

16 CEPD, Avis n° 3/2017, § 36.

Myriadoc 9 : Un nouveau paradigme pour le modèle d'asile européen? Accès à la protection sous pression



En même temps que ce rapport annuel, Myria publie également une analyse approfondie sur l'accès à la procédure d'asile en Europe. Des informations plus spécifiques ainsi que des chiffres récents sur ce thème sont donc repris dans ce Myriadoc plutôt que dans le rapport annuel. Entre autres, on peut y trouver des informations sur ces différents points :

- arrivées en Europe, décès et disparitions en mer ;
- opérations de sauvetage en mer ;
- obligations des États de garantir le droit à l'accès à la procédure d'asile aux frontières ;
- pratique de pushbacks en Europe ;
- contexte du système d'asile commun européen (CEAS) : relocalisations, hotspots, concept de pays tiers sûr... ;
- collaboration européenne avec les pays tiers aux frontières (Turquie, Libye) ;
- mécanisme de transit d'urgence au Niger (Emergency Transit Mechanism) ;
- contrôle européen des migrations dans la région d'origine plus large ;
- réinstallations ;
- visas humanitaires (consultez aussi la note de Myria du 29 janvier 2019 à la Commission parlementaire de l'Intérieur pour des chiffres récents).

Le *Myriadoc* traite aussi quelques aspects du contexte belge et termine avec un chapitre sur les garanties à la procédure d'asile à la frontière belge.



Chapitre 4

Protection internationale

Asile et protection subsidiaire. Ce sont les deux formes de protection internationale en Belgique. L'Office des Étrangers (OE) enregistre les demandes d'asile et vérifie si la Belgique est responsable pour leur traitement. Le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (CGRA) prend ensuite la décision d'octroi. Celle-ci peut faire l'objet d'un recours devant le Conseil du Contentieux des Étrangers (CCE).

Demandes de protection internationale en Belgique

Évolution des demandes de protection

19.038 personnes ont introduit une première demande de protection internationale en Belgique en 2018

- Il s'agit d'une **augmentation de 24% par rapport à 2017**. Celle-ci s'est surtout marquée durant la seconde partie de l'année 2018 (entre juillet et novembre).
- Parmi ces 19.000 personnes ayant introduit une première demande :
 - **880 personnes** (soit 4,6%) ont introduit leur demande de protection dans le cadre d'une **réinstallation**.
 - **62 personnes** (soit 0,3%) ont introduit leur demande de protection dans le cadre d'une **relocalisation**.

Réinstallations

À partir de 2013, la Belgique s'est engagée à accueillir chaque année un contingent de réfugiés vulnérables. Depuis cette date, 3.051 réfugiés ont été réinstallés en Belgique, parmi lesquels 2.657 Syriens (87%) (source Fedasil).

En 2018 :

- **880 personnes ont été réinstallées** en Belgique, un tiers de moins qu'en 2017.
- Il s'agit essentiellement de Syriens (91%) réfugiés au Liban, en Turquie et en Jordanie ainsi que de **Congolais**, d'**Érythréens** et de **Somaliens**.

Une fois réinstallés en Belgique, ces personnes suivent une procédure d'asile accélérée, qui conduit à l'octroi d'un statut de protection.

➔ Pour plus d'informations sur les réinstallations et les relocalisations, voir Focus.

4.405 personnes ont introduit une demande de protection ultérieure en 2018, un chiffre stable ces dernières années

Premières demandes de protection et demandes ultérieures*

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Nombre total de demandeurs de protection	21.215	22.850	44.760	18.710	19.688	23.443
Nombre de personnes qui ont introduit une première demande de protection	12.080	14.130	39.064	14.670	15.373	19.038
Nombre de personnes qui ont introduit une demande ultérieure	9.135	8.720	5.670	4.040	4.315	4.405
% personnes concernées par une demande ultérieure	43%	38%	13%	22%	22%	19%

* Depuis 2017, les « demandes multiples » sont devenues des « demandes ultérieures ». Plus de détails sur la définition des demandes ultérieures, voir Rapport Migration 2018, chapitre protection internationale.

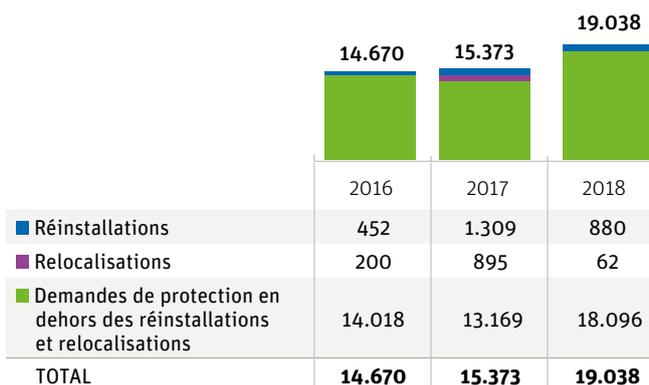
Évolution du nombre de demandeurs de protection internationale (première demande)



Pour les années 2015 à 2018, le nombre de demandeurs de protection inclut les réinstallations et les relocalisations.

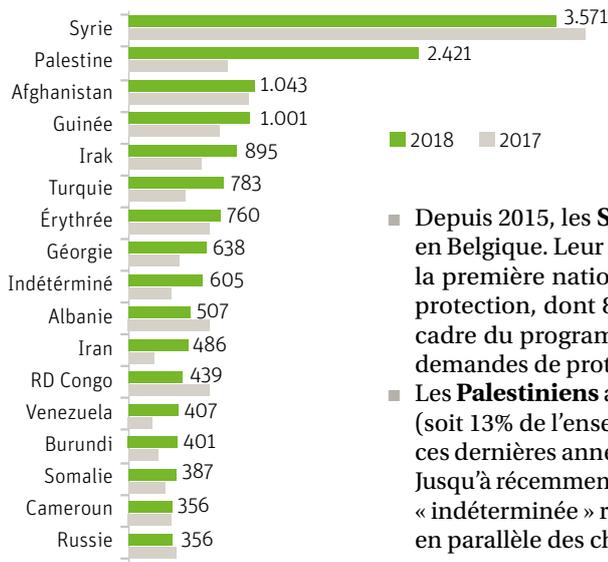
Relocalisations

- En 2018, 62 personnes ont été relocalisées depuis l'Italie (57) et depuis Malte (5) vers la Belgique, soit 14 fois moins qu'en 2017.
- La majorité des personnes relocalisées étaient de nationalité érythréenne (54).
- Une fois relocalisées en Belgique, ces personnes suivent une procédure d'asile classique. Parmi les 62 personnes arrivées en Belgique par le biais d'une relocalisation, 54 d'entre elles ont obtenu le statut de réfugié et 1 la protection subsidiaire. La procédure d'asile est toujours en cours pour 5 personnes et 2 personnes ont reçu un refus de protection.



Origine, âge et sexe

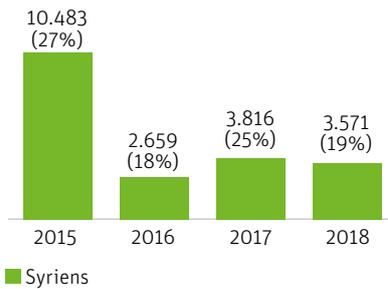
Principales nationalités d'origine en 2017 et 2018



Les Syriens et les Palestiniens sont en tête des demandes de protection en Belgique en 2018. Ensemble, ils représentent un tiers des demandes de 2018

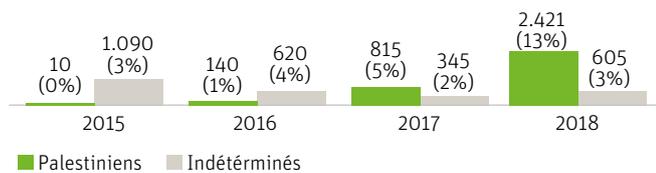
- Depuis 2015, les **Syriens** sont en tête de classement des demandes de protection en Belgique. Leur nombre a fortement diminué entre 2015 et 2018, mais ils restent la première nationalité. En 2018, 3.571 Syriens ont introduit une demande de protection, dont 802 dans le cadre du programme de réinstallation et 2 dans le cadre du programme de relocalisation. Ils représentent 19% de l'ensemble des demandes de protections enregistrées en 2018.
- Les **Palestiniens** arrivent en seconde position, avec 2.421 demandes de protection (soit 13% de l'ensemble). Il s'agit de la progression la plus importante au cours de ces dernières années. Les chiffres doivent cependant être analysés avec prudence. Jusqu'à récemment, une grande partie des personnes encodées avec une nationalité « indéterminée » regroupait de nombreux Palestiniens. Cette dernière figure donc en parallèle des chiffres.

Demandeurs d'asile syriens



Lecture des figures : les pourcentages entre parenthèses indiquent la proportion que représentent ces effectifs sur l'ensemble des demandes de protection enregistrées au cours de cette année-là.

Demandeurs d'asile palestiniens (et indéterminés)



64% des demandes de protection internationale en 2018 ont été introduites par des **hommes**

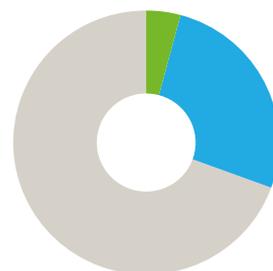
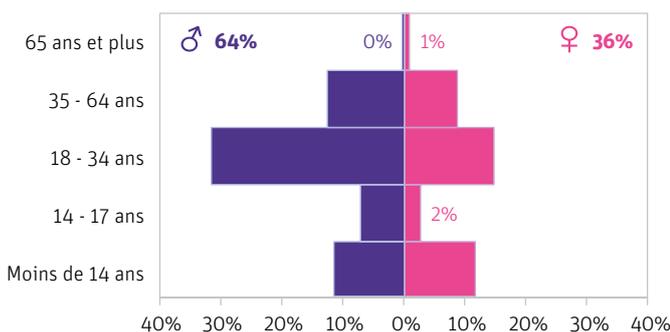
- La proportion d'hommes parmi les demandeurs de protection internationale est relativement stable dans le temps. Elle tourne autour de 60-65%, à l'exception de l'année 2015, au cours de laquelle elle est grimpée à 72%.
- Cette répartition hommes/femmes est variable selon la nationalité des demandeurs de protection internationale. À titre d'exemple, la proportion d'hommes parmi les Syriens est de 54%, contre 81% pour les Afghans.



31% des demandes de protection internationale enregistrées en Belgique en 2018 concernaient des **mineurs**

- Plus précisément : 4% concernaient des MENA et 27% concernaient des mineurs accompagnés.
- Au cours de ces dix dernières années, les proportions de mineurs, accompagnés ou non, ont légèrement fluctué : entre 21% et 28% pour les mineurs accompagnés et entre 3 et 7% pour les MENA.
- La plupart des demandes de protection internationale introduites par des MENA en 2018 concernaient des Afghans (34%), des Guinéens (13%) et des Érythréens (10%).

Répartition par âge et sexe en 2018



Décisions en matière de protection internationale en Belgique

Décisions prises en première instance, à l'égard des personnes *

En 2018 : le Commissariat général aux Réfugiés et aux Apatrides (CGRA) a pris une décision en matière de protection internationale pour 21.597 personnes, soit 20% de moins qu'en 2017 :

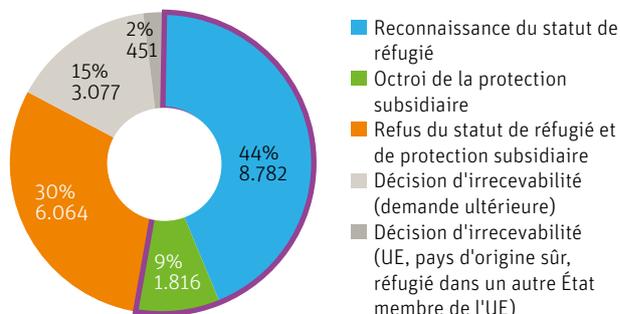
- **20.190** personnes ont reçu une **décision définitive** en première instance (décisions au fond, décisions positives et refus).
- **1.123** personnes ont reçu une décision de **prise en considération de leur demande ultérieure**. La décision définitive n'est pas encore connue.
- Pour **284** personnes, le **statut de protection internationale a été retiré ou abrogé**.

Reconnaissance d'un statut de protection internationale

- Sur base de son récit individuel, un individu est considéré comme **réfugié** s'il répond aux critères de la Convention de Genève.
- Lorsqu'un demandeur de protection ne correspond pas aux critères mais qu'il court un risque réel d'atteinte grave en cas de retour dans son pays, il peut se voir attribuer la **protection subsidiaire**.
- Dans les deux cas, les personnes bénéficiant d'un statut de protection se voient attribuer un droit de séjour de durée limitée qui devient illimité 5 ans après l'introduction de la demande de protection.
- Le taux de protection correspond au nombre de personnes pour lesquelles un statut de protection a été accordé (réfugié ou protection subsidiaire) rapporté au nombre total de personnes pour lesquelles une décision définitive a été prise (les prises en considération d'une demande ultérieure ainsi que les retraits ou abrogations de statut ne sont pas pris en compte dans les décisions définitives).

* Toutes les données présentées le sont sur base des personnes et non des dossiers (un dossier pouvant regrouper plusieurs personnes). C'est notamment ce qui peut expliquer certaines différences entre les chiffres du CGRA présentés par Myria, et ceux présentés par le CGRA sur son site web.

Répartition des 20.190 décisions définitives prises par le CGRA en première instance en 2018



52,5% des décisions définitives ont donné lieu à l'octroi d'un statut de protection internationale à **10.598** personnes, soit :

- 8.782 statuts de réfugiés reconnus
- 1.816 protections subsidiaires octroyées
- **Plus de la moitié** des décisions ont donc conduit à l'octroi d'un statut de protection, ce qui confirme le besoin de protection liée à la situation dans le pays d'origine des demandeurs.
- Cependant, **le taux de reconnaissance est en diminution ces dernières années** : il était de 61,3% en 2016 et est descendu à 54,5% en 2017 et à 52,5% en 2018. Cette diminution globale s'observe pour la plupart des nationalités.
- Il s'agit ici des taux de protection **en première instance**, c'est-à-dire calculés uniquement sur base des décisions prises par le CGRA (infra pour les chiffres du CCE).

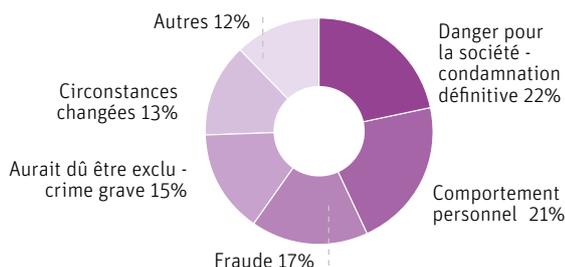


De façon générale, les taux de protection sont **plus élevés pour les femmes (60%)** que pour les **hommes (48%)**, enfants inclus

Source : CGRA

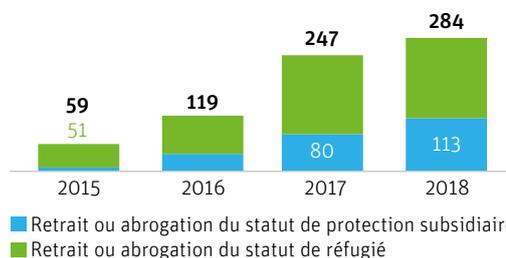
Retraits et abrogations de statuts de protection

- Les principales causes invoquées dans le cadre des retraits ou abrogations de statuts de protection sont :



- Ensemble, les **Irakiens (32%)** et les **Afghans (24%)** représentent plus de la moitié des retraits ou abrogations de statuts de protection de 2018.

284 personnes se sont vues retirer ou abroger leur statut de protection en 2018. Un chiffre en augmentation ces dernières années : entre 2015 et 2018, le nombre de retraits ou de suppressions a été multiplié par 5



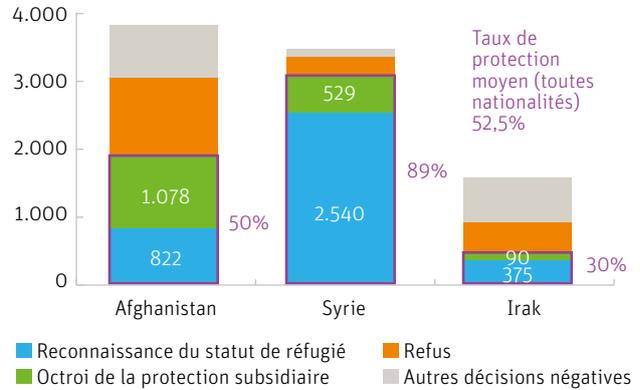
Source : CGRA

Taux de protection selon l'origine

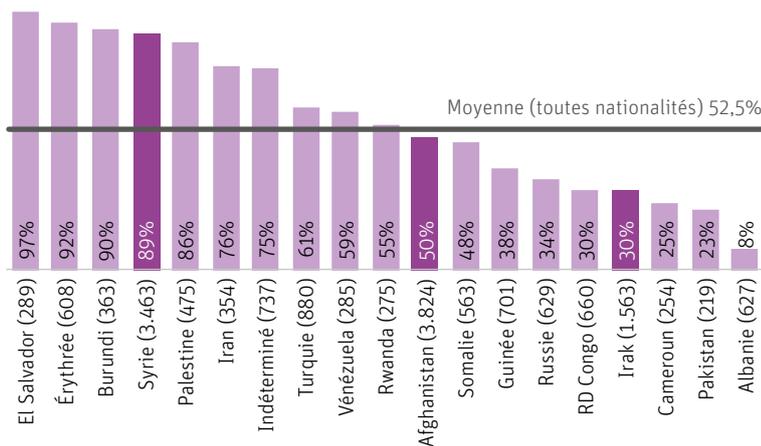
En 2018, 43% des décisions prises au fond concernaient des Afghans, des Syriens ou des Irakiens. Il s'agit du même top 3 qu'en 2017

- Le taux de protection des Syriens est particulièrement élevé comparativement aux autres nationalités : 89% des décisions prises en 2018 ont abouti à l'octroi d'un statut de protection, soit environ 3.000 personnes. Ce taux était de 94% en 2017.
- Pour les Afghans, le taux de protection est de 50% pour l'année 2018 (contre 58% en 2017). Le nombre d'octrois de protection subsidiaire est plus élevé que celui du statut de réfugié.
- Le taux de protection pour les Irakiens est plus faible : seulement 30% des décisions ont eu une issue positive. En 2017 il était légèrement plus élevé : 38%.

Décisions et taux de protection pour les trois principales nationalités pour lesquelles une décision a été prise en 2018



Taux de protection pour les nationalités pour lesquelles au moins 200 décisions ont été prises en 2018 (derrière le pays d'origine, le nombre total de décisions prises au fond)



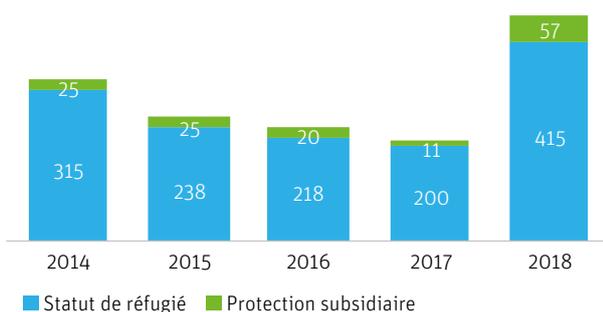
Les trois principales nationalités auxquelles un statut de protection a été délivré en 2018 (syrien, afghan, irakien) affichent des taux de protection très variables. D'autres nationalités viennent compléter le tableau, dans des effectifs moins élevés.

- Plusieurs nationalités ont un taux de protection largement au-dessus de la moyenne, et même au-dessus de celui des Syriens. C'est notamment le cas pour les Salvadoriens, les Érythréens, les Burundais.
- À l'inverse, certaines nationalités affichent des taux de protection bien plus faibles, voire même plus faibles que celui des Irakiens. C'est le cas des Camerounais, des Pakistanais ou des Albanais.

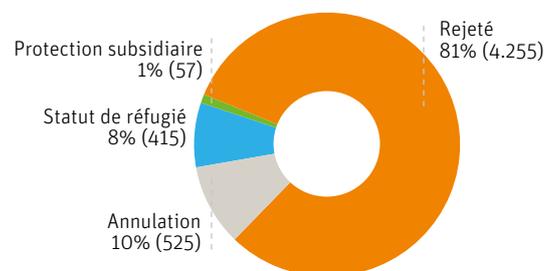
Source : CGRA

Octroi d'un statut de protection internationale par le Conseil du Contentieux des Étrangers

Les chiffres précédents sont ceux du CGRA. Il s'agit donc des décisions prises en première instance. Les décisions en matière de protection internationale peuvent également être prises par le **Conseil du Contentieux des Étrangers (CCE)**, après un recours introduit contre une décision du CGRA. Le CCE est une instance de pleine juridiction en matière d'asile.



Décisions prises par le CCE



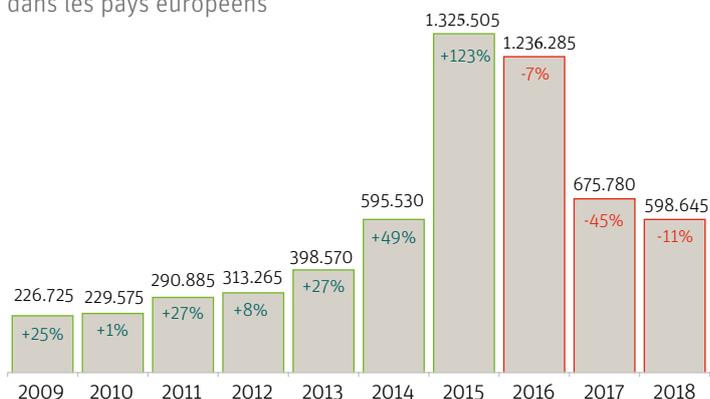
En 2018, **5.252** décisions ont été prises par le CCE, donnant lieu à **472 décisions positives** (octroi d'un statut). Bien que deux fois plus élevé qu'en 2017, ce chiffre reste relativement bas, en comparaison au nombre de reconnaissances en première instance (10.598).

Source : CCE

Protection internationale au niveau européen (UE + Suisse et Norvège)

Nombre de demandes de protection internationale (premières demandes)

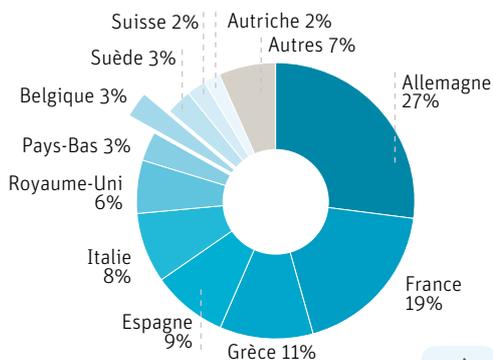
Évolution du nombre de demandeurs de protection internationale dans les pays européens



En 2018, les pays ont reçu 598.645 demandes de protection internationale. Un chiffre en diminution (-11%) pour la troisième année consécutive.

- Malgré cette nouvelle diminution globale, plusieurs pays ont connu une augmentation. C'est notamment le cas de la France, la Grèce, l'Espagne, le Royaume-Uni, les Pays-Bas et la Belgique. Il est à noter que la France et l'Espagne ont enregistré davantage de demandes de protection en 2018 que durant l'année inédite de 2015.
- L'Allemagne a connu une baisse de 18%. Elle reste le pays européen ayant enregistré le plus grand nombre de demande de protection (environ un quart de toutes les demandes introduites en Europe).

Répartition des demandeurs de protection vers l'Europe, selon les pays d'accueil en 2018



Les **pays européens** concernés ici sont les pays de l'UE-28 + la Suisse et la Norvège.

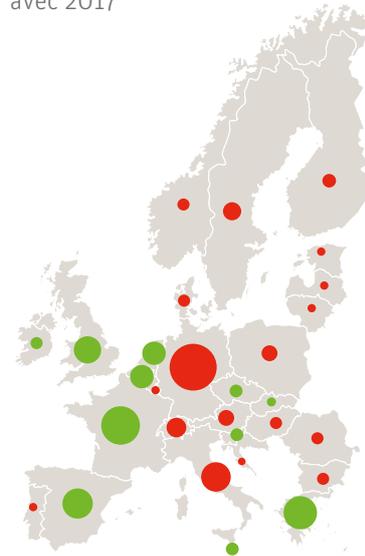
- Le nombre de demandeurs de protection internationale pour 10.000 habitants permet d'évaluer la charge portée par les différents pays en fonction de la taille de leur population. La Grèce porte la plus grande charge. Celle-ci augmente constamment : 46 demandeurs pour 10.000 habitants en 2016, 53 en 2017 et 60 en 2018.
- La Belgique a connu une augmentation du nombre de demandeurs d'asile en 2018. On enregistre environ 16 demandeurs pour 10.000 habitants (contre 13 pour 10.000 en 2017).

Nombre de demandeurs de protection internationale enregistrés en 2016, 2017 et 2018 et nombre de demandeurs pour 10.000 habitants en 2018 (pour les principaux pays européens ayant accueilli des demandeurs d'asile en 2018)

	2016	2017	2018	Croissance 2017-2018	Nombre de demandeurs d'asile pour 10.000 habitants
UE-28 + Norvège et Suisse	1.236.285	675.780	598.645	-11%	11,4
Allemagne	722.265	198.255	161.885	-18%	19,6
France	76.790	91.965	111.415	+21%	16,7
Grèce	49.875	56.940	64.975	+14%	60,4
Espagne	15.570	33.035	52.730	+60%	11,3
Italie	121.185	126.550	49.165	-61%	8,1
Royaume-Uni	39.240	34.355	37.290	+9%	5,6
Pays-Bas	19.285	16.090	20.465	+27%	11,9
Belgique *	14.250	14.035	18.130	+29%	15,9
Suède	22.330	22.190	18.075	-19%	18
Suisse	25.820	16.615	13.465	-19%	15,9
Autriche	39.875	22.455	11.390	-49%	12,9
UE-28	1.206.045	654.610	581.775	-11%	11,4

* Pour assurer une comparaison entre les pays, les données sur la Belgique sont celles d'Eurostat. Elles varient des statistiques nationales présentées auparavant, notamment parce qu'elles ne tiennent pas compte des personnes réinstallées (ainsi que quelques différences méthodologiques mineures).

Répartition des demandes d'asile en Europe en 2018, par comparaison avec 2017

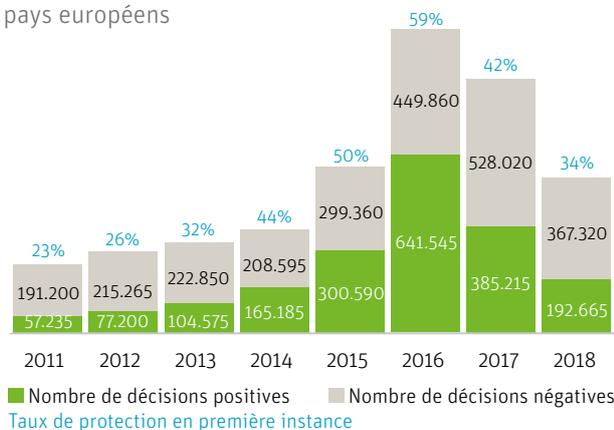


La couleur des cercles indique une augmentation (vert) ou une diminution (rouge), en comparaison à 2017. La taille des cercles est proportionnelle au nombre de demandes enregistrées.

Décisions en matière de protection internationale

Au niveau européen, le taux de protection en première instance a de nouveau chuté : 34% des décisions ont conduit à l'octroi d'un statut de protection (statut de réfugié ou protection subsidiaire) en 2018, contre 59% en 2016. En termes absolus, le nombre de personnes protégées a été divisé par trois en deux ans

Nombre de décisions positives et négatives et taux de protection en première instance pour l'ensemble des pays européens



Principales nationalités pour lesquelles une décision a été prise en 2018 au niveau européen et comparaison des taux de protection accordés en moyenne dans les pays européens, et en particulier en Belgique (décisions en première instance)

Nationalité	Taux de protection UE+	Taux de protection Belgique	Total décisions UE 2018
Syrie	88%	89%	72.790
Afghanistan	42%	50%	53.935
Irak	39%	30%	40.500
Nigéria	10%	7%	30.500
Pakistan	9%	23%	25.610
Iran	39%	77%	19.620
Albanie	7%	8%	18.135
Érythrée	85%	92%	17.295
Bangladesh	5%	0%	15.825
Turquie	47%	62%	14.950
Russie	21%	35%	14.330
Somalie	51%	47%	14.120
Géorgie	3%	12%	14.035
Guinée	18%	39%	12.795
Côte d'Ivoire	13%	28%	10.640
Moyenne toutes nationalités	34%	53%	559.985

- En 2015 et 2016, suite au pic de demandes de protection en Europe de l'été 2015, le nombre de décisions en première instance a considérablement augmenté, et le taux de protection a lui aussi augmenté durant cette période, atteignant 59% de décisions positives pour les décisions prises en 2016.
- 2017 marquait déjà une rupture face à ces augmentations, affichant moins de décisions totales (-16%) et un taux de protection plus faible (42%).
- 2018 s'inscrit dans cette continuité. Nettement moins de décisions ont été prises dans l'ensemble des pays européens. Le taux de protection est descendu à 34% en première instance. Cette tendance est tangible dans la plupart des pays européens, et en particulier en Allemagne.

Taux de protection internationale

- Le taux de protection est calculé comme étant le rapport entre le nombre de décisions positives (délivrances du statut de réfugié ou de la protection subsidiaire) prises sur une année et le nombre total de décisions prises cette même année.
- Les données analysées tiennent uniquement compte des décisions positives en *première instance*. Pour certains pays (comme la Belgique), ce taux correspond quasiment au taux de protection *définitif* (lorsque toutes les voies de recours ont été épuisées). Par contre, dans d'autres pays, le taux de protection après recours est important. C'est notamment le cas du Royaume-Uni. Près de la moitié des décisions finales prises en 2018 ont donné lieu à l'octroi d'un statut de protection internationale après l'introduction d'un recours.
- Seuls les statuts de protection internationale sont ici inclus, excluant de ce fait les « statuts humanitaires ».

Derrière le taux de protection moyen de **34%**, il existe de grandes différences selon la nationalité des demandeurs ainsi que selon le pays d'accueil

- Parmi les principales nationalités pour lesquelles une décision a été prise en 2018, les **Syriens** et les **Érythréens** affichent des taux de protection particulièrement élevés au niveau européen (respectivement 88% et 85% des décisions ont abouti à l'octroi d'un statut de protection).
- Les taux de protection sont plus faibles pour les **Afghans** (42%), les **Irakiens** (39%), les **Iraniens** (39%), les **Somaliens** (51%) et les **Turcs** (47%).
- Enfin, ils sont particulièrement bas pour les Pakistanais, les Nigériens, les Albanais et les Russes, les Guinéens, les Ivoiriens, les Bangladeshis et les Géorgiens (moins de 35% pour toutes ces nationalités au niveau européen).

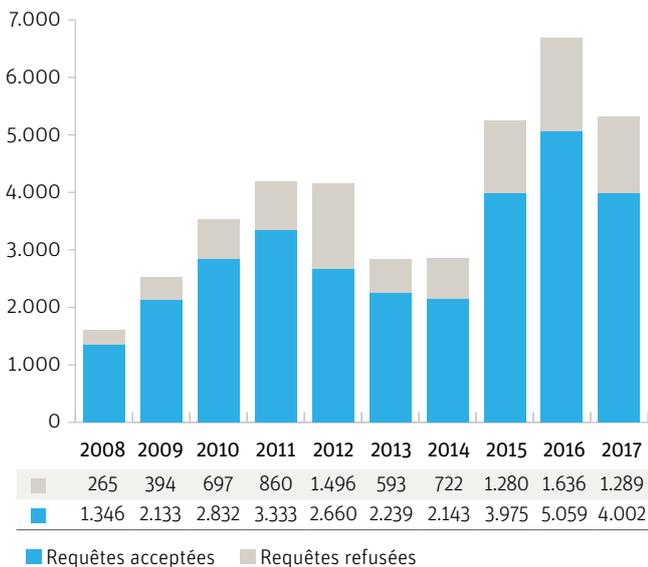
Statistiques Dublin (chiffres 2017)

En 2017, **1.107** transferts Dublin effectifs ont eu lieu depuis la Belgique vers un autre pays européen (transferts sortants), contre 701 transferts Dublin effectifs entrants

- En 2017, on observe une diminution des transferts effectifs sortants par rapport à 2016 (-25%) et une augmentation des transferts effectifs entrants (+70%).
- Depuis 2015, le nombre de transferts effectifs sortants depuis la Belgique vers les autres pays européens sont plus élevés que les transferts effectifs entrants, ce qui n'était pas le cas en 2013 et 2014.

En 2017, environ 5.000 requêtes Dublin **émises** par la Belgique ont été acceptées et 1.600 requêtes ont été refusées.

Nombre de requêtes émises par la Belgique selon qu'elles ont été acceptées ou refusées par l'État membre à qui elles s'adressent



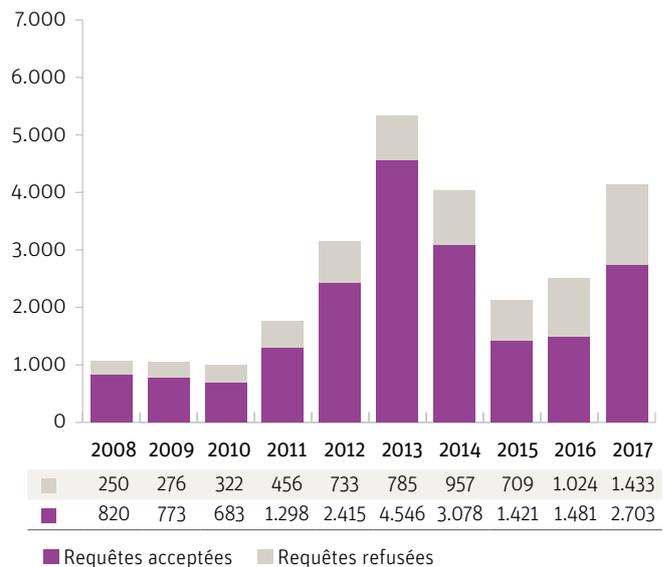
- Le nombre de requêtes acceptées a diminué entre 2016 et 2017, pour revenir au même niveau qu'en 2015.
- Les principaux pays vers lesquels la Belgique émet des requêtes de prises/reprises en charge sont l'Allemagne (24%), l'Italie (23%), la France (13%) et l'Espagne (12%).

Transferts effectifs entrants et sortants vers ou depuis la Belgique



En 2017, environ 2.700 requêtes Dublin **reçues** par la Belgique ont été acceptées et 1.400 requêtes ont été refusées.

Nombre de requêtes reçues par la Belgique selon qu'elles ont été acceptées ou refusées par la Belgique



- À l'inverse des requêtes émises par la Belgique, les demandes entrantes sont en augmentation ces dernières années, en particulier entre 2016 et 2017. Le nombre de requêtes reçues et acceptées par la Belgique a augmenté de 85%.
- Les principaux pays qui adressent des requêtes de prises/reprises en charge à la Belgique sont la France (41%) et l'Allemagne (39%).

1. Asile

1.1. | Europe

- La CJUE a décidé que la directive retour ne s'oppose pas à ce qu'une **décision de retour** soit donnée à un demandeur de protection internationale dès le rejet de sa demande¹. Une condition est cependant exigée : les États membres doivent suspendre les effets juridiques de la décision de retour jusqu'à l'issue du recours introduit contre le rejet de la protection internationale.
- Dans les arrêts *X. et Y.*² et *X.*³, la CJUE confirme que les États membres doivent, pour assurer la pleine efficacité du recours contre la décision rejetant la demande de protection internationale, **suspendre tous les effets de la décision de retour** pendant le délai d'introduction de ce **recours** et, si un tel recours est introduit, jusqu'à l'issue de celui-ci. Par contre, si l'État membre décide de prévoir un degré d'appel, il ne doit pas pour autant assortir cette voie de recours supplémentaire d'un effet suspensif de plein droit, même si le principe de non-refoulement est invoqué de manière sérieuse par l'intéressé.
- Concernant un demandeur d'asile qui n'est plus exposé actuellement à un risque de torture, la CJUE estime qu'il devrait recevoir la **protection subsidiaire** si son état de santé physique et psychologique pouvait se **détériorer gravement** en cas de renvoi, avec le risque que celui-ci se suicide, en raison d'un traumatisme découlant des actes de torture dont il a été victime dans le passé, s'il existe un risque réel de **privation intentionnelle de soins adaptés à la prise en charge des séquelles physiques ou mentales de ces actes de torture**⁴.
- Dans une affaire concernant un Iranien se déclarant **converti au christianisme**, la CJUE considère que le demandeur d'asile doit présenter ses allégations de manière crédible mais n'est **pas tenu de faire des déclarations ou de produire des documents sur tous les éléments** de la notion de religion (convictions, participation à des cérémonies, expression d'opinions religieuses...). La Cour précise que l'interdiction, sous peine d'exécution ou d'emprisonnement, d'agissements allant à l'encontre de la religion d'État du pays d'origine peut constituer un « acte de **persécution** » à condition

que cette interdiction soit, en pratique, assortie de telles **sanctions**⁵.

- La CJUE considère que les réfugiés bénéficiant d'un titre de séjour d'une durée limitée doivent se voir assurer le **même niveau de prestations sociales que celui offert aux citoyens** de l'État membre leur ayant octroyé le statut de réfugié⁶. Par conséquent, une réglementation, qui prévoit que les **réfugiés** bénéficiant d'un droit de séjour limité dans un État membre se voient octroyer des **prestations d'assistance sociale** d'un montant inférieur à celui des prestations accordées aux ressortissants de cet État membre et aux réfugiés y bénéficiant d'un droit de séjour permanent, est contraire au droit européen.
- La CJUE a considéré que les **demandes de protection internationale séparément introduites par les membres d'une même famille** doivent chacune faire l'objet d'un examen individuel (ce qui n'exclut pas des mesures visant à gérer toute éventuelle connexité), à l'exclusion d'une évaluation commune⁷. L'évaluation de la demande d'un membre de la famille ne peut pas être suspendue jusqu'à la clôture de la demande d'un autre membre de la famille. La Cour précise que **l'octroi automatique d'une protection internationale par un État aux membres de la famille** d'un étranger à qui cette protection a été déjà octroyée dans cet État est conforme au droit européen, pour autant que ces membres de famille ne relèvent pas d'une cause d'exclusion (crimes graves) et que leur situation présente, en raison du besoin de maintien de l'unité familiale, un lien avec la logique de protection internationale.
- Selon la CJUE, le droit européen **interdit d'exclure automatiquement des étrangers de la protection subsidiaire** uniquement **sur base de la peine** encourue pour tel ou tel crime⁸. Les autorités doivent examiner au cas par cas toutes les circonstances de la situation pour déterminer s'il s'agit ou non d'un crime grave permettant d'exclure de la protection subsidiaire une personne qui, par ailleurs, remplit les critères pour l'obtenir.
- Pour la CJUE, un **recours** introduit **contre une décision refusant le statut de réfugié mais octroyant la protection subsidiaire** ne peut pas être déclaré irrecevable lorsque les droits et avantages liés à ces deux statuts ne sont pas effectivement identiques selon la législation nationale⁹.
- Selon la CJUE, les instances d'asile doivent vérifier si les **réfugiés palestiniens** introduisant une demande d'asile dans un État membre bénéficient

1 CJUE, *Gnandi c. Belgique*, 19 juin 2018, C-181/16.

2 CJUE, *X et Y c. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, 26 septembre 2018, C-180/17.

3 CJUE, *X contre Belastingdienst/Toeslagen*, 26 septembre 2018, C-175/17.

4 CJUE, *MP c. Secretary of State for the Home Department*, 24 avril 2018, C-353/16.

5 CJUE, *Bahtiyar Fathi*, 4 octobre 2018, C-56/17.

6 CJUE, *Ahmad Shah Ayubi*, 21 novembre 2018, C- 713/17.

7 CJUE, *Nigyar Rauf Kaza Ahmedbekova*, 4 octobre 2018, C-652/16.

8 CJUE, *Shajin Ahmed*, 13 septembre 2018, C-369/17.

9 CJUE, *E.G. c. Slovénie*, 18 octobre 2018, C662/17.

d'une **protection ou d'une assistance effective de la part de l'UNRWA** (l'agence des Nations Unies spécifiquement compétente pour l'aide aux réfugiés palestiniens au Proche Orient)¹⁰. La Cour précise qu'un État tiers (en l'espèce la Jordanie) peut être considéré comme fournissant une protection suffisante si cet État s'engage à réadmettre l'intéressé, où il bénéficiera d'une assistance effective de l'UNRWA, et s'il est certain qu'il permette à l'intéressé de séjourner sur son territoire en sécurité, dans des conditions de vie dignes et aussi longtemps que les risques encourus dans le territoire de la résidence habituelle (en l'espèce la bande de Gaza) le rendent nécessaire.

Dans le cadre du règlement Dublin et du système européen commun d'asile, la CJUE considère que :

- l'État membre saisi d'une **demande de réexamen**, après avoir refusé une requête de prise ou de reprise en charge dans les délais impartis, doit s'efforcer de coopérer loyalement avec l'État membre requérant et lui **répondre dans les deux semaines**¹¹. En l'absence de réponse de l'État membre requis après deux semaines, la procédure de réexamen est clôturée définitivement et l'État membre requérant est responsable de l'examen de la demande de protection internationale (sauf s'il dispose encore du temps pour introduire une nouvelle demande de prise ou de reprise en charge dans les délais prévus par le règlement Dublin).
- un État membre ne peut **pas adopter de décision de transfert** Dublin et la notifier au demandeur d'asile **avant** que l'État membre requis ait donné son **accord explicite ou implicite** à la requête de prise ou reprise en charge¹² ;
- rien ne s'oppose à ce qu'un État membre procède à l'**examen au fond** d'une demande de protection internationale **même si aucune décision formelle** n'a été prise et notifiée pour établir sa responsabilité sur base du règlement Dublin¹³. L'instance de recours qui réexamine le refus de protection internationale n'est pas tenue d'examiner d'office si les critères de responsabilité du règlement Dublin ont été correctement appliqués.
- un État membre (en l'espèce l'Italie) qui s'était abstenu d'introduire une demande de reprise en charge dans les délais fixés par le règlement Dublin est responsable de l'examen d'une nouvelle demande d'asile même si un recours est toujours pendant dans un autre État membre (en l'espèce les Pays-Bas) dans le cadre d'une procédure d'asile antérieure et même si l'étranger se

trouve dans cet autre État membre en exécution d'un mandat d'arrêt européen¹⁴.

- un État peut **présumer qu'un demandeur d'asile a « pris la fuite »** et prolonger le délai de transfert à 18 mois (au lieu de 6), **si celui-ci a quitté son lieu de résidence sans avoir informé les autorités** compétentes de son absence, mais uniquement à condition qu'il ait été informé de ses obligations par les autorités¹⁵. Le demandeur doit avoir la possibilité de démontrer que le fait qu'il n'a pas avisé les autorités de son absence est justifié par des raisons valables et non pas par l'intention de se soustraire aux autorités, y compris dans le cadre d'un recours contre une décision de transfert.
- un État ne peut pas opérer de transfert Dublin vers un autre État membre si les **conditions de vie prévisibles des bénéficiaires d'une protection** internationale exposent un demandeur à un risque réel de se retrouver, indépendamment de sa volonté et de ses choix personnels, dans une **situation de dénuement matériel extrême**, contraire à l'interdiction des traitements inhumains ou dégradants¹⁶.
- un État peut déclarer une demande de protection internationale irrecevable si le demandeur bénéficie de la protection subsidiaire dans un autre État membre même si les bénéficiaires de la protection subsidiaire n'y reçoivent **aucune prestation de subsistance, ou une prestation nettement moindre que dans d'autres États membres**, sans être traités différemment des ressortissants de cet État membre¹⁷. Un **transfert** vers cet État n'est **exclu que** si le demandeur y est exposé à un risque réel de se trouver, en raison de sa vulnérabilité particulière, indépendamment de sa volonté et de ses choix personnels, **dans une situation de dénuement matériel extrême**.
- un État peut déclarer une demande de protection internationale irrecevable si le demandeur bénéficie de la protection subsidiaire dans un autre État membre même si cet État (en l'espèce la Bulgarie) **refuse systématiquement, sans réel examen, l'octroi du statut de réfugié aux demandeurs qui remplissent les conditions pour se voir octroyer ce statut**¹⁸. La Cour considère que c'est à l'État ayant octroyé la protection subsidiaire (en l'espèce la Bulgarie) de reprendre la procédure visant à l'obtention du statut de réfugié.

10 CJUE (GC), *Serin Alheto*, 25 juillet 2018, C-585/16.

11 CJUE, X. et X. c. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, 13 novembre 2018, C-47/17.

12 CJUE, *Adil Hassan c. Préfet du Pas-de Calais*, 31 mai 2018, C-647/16.

13 CJUE, *Bahtiyar Fathi*, 4 octobre 2018, C-56/17.

14 CJUE, X. c. *Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, 5 juillet 2018, C-213/17.

15 CJUE (GC), *Abubacarr Jawo c. Bundesrepublik Deutschland*, 19 mars 2019, C-163/17.

16 CJUE (GC), *Abubacarr Jawo c. Bundesrepublik Deutschland*, 19 mars 2019, C-163/17.

17 CJUE (GC), *Bashar Ibrahim, e.a., Ahmad Ibrahim e.a., Taus Magamadov*, 19 mars 2019, C297/17, C318/17 et C319/17.

18 CJUE (GC), *Bashar Ibrahim, e.a., Ahmad Ibrahim e.a., Taus Magamadov*, 19 mars 2019, C297/17, C318/17 et C319/17.

- La Cour européenne des droits de l'homme a rappelé que les instances d'asile **ne peuvent pas** écarter des documents de nature à lever les doutes **concernant des éléments au cœur de la demande** de protection, en les jugeant non probants, **sans vérifier préalablement leur authenticité**. Une telle pratique de la part du CCE, pour laquelle la Belgique avait déjà été condamnée, viole le droit au recours effectif¹⁹. En l'espèce, l'affaire est radiée sans condamnation, suite à l'engagement de l'État belge de prendre en considération une nouvelle demande d'asile sur base de l'attestation confirmant les fonctions du demandeur d'asile au sein de la communauté ahmadie au Pakistan. Cette attestation avait été rejetée auparavant sans examen sérieux par le CCE.

1.2. | Belgique

- Depuis le 22 mars 2018, la réforme de la procédure d'asile est en vigueur, suite à la transposition des directives procédure et accueil en Belgique²⁰. Certains éléments introduits par cette réforme renforcent la protection (prise en compte des besoins procéduraux spéciaux, possibilité pour le demandeur de faire des remarques sur le compte-rendu d'audition au CGRA, procédure plus adaptée aux mineurs...). En revanche, d'autres aspects sont source de préoccupations au regard des droits fondamentaux des demandeurs de protection dans la procédure administrative (introduction du concept de pays tiers sûr, conservation des documents d'identité par les instances pendant toute la procédure, accès éventuels des instances d'asile aux données personnelles du demandeur d'asile contenues sur support électronique sans consentement clair de la personne...). Le raccourcissement des délais de recours au niveau du CCE (10 jours pour tous les cas – bien plus nombreux qu'auparavant – de procédure accélérée ou d'irrecevabilité et 5 jours contre une décision d'irrecevabilité d'une demande ultérieure en détention) pose question au regard du droit au recours effectif. La Cour constitutionnelle devrait se prononcer prochainement sur la compatibilité de cette réforme avec les droits fondamentaux suite au recours introduit par des ONG en septembre 2018.

- Le 20 décembre 2018, le Conseil d'État a suspendu la décision du Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration limitant à 50 par jour le nombre de demandes de protection internationale pouvant être présentées à l'Office des étrangers. Selon le Conseil d'État, cette décision violait un droit fondamental : l'accès effectif à la procédure d'asile pour de nombreux étrangers désireux de présenter une demande de protection internationale²¹.
- La Cour constitutionnelle²² a validé l'exclusion des demandeurs d'asile du bénéfice du crédit d'impôt pour enfant à charge, considérant cette différence de traitement comme raisonnablement justifiée : puisque les demandeurs d'asile bénéficient d'une aide exclusivement matérielle qui tient compte des besoins des enfants, il peut sembler incohérent qu'ils bénéficient d'un avantage financier sous forme de crédit d'impôt.
- En juin 2018, l'assemblée générale du CCE a considéré qu'un **transfert d'un demandeur d'asile vers la Grèce** sur base du règlement Dublin **ne violait pas ses droits fondamentaux** parce qu'il ne présentait pas de vulnérabilité spécifique et que des garanties individuelles concernant l'accès à la procédure d'asile et les conditions d'accueil du demandeur ont été fournies par les autorités grecques²³.
- Selon le CCE, si l'OE souhaite **prolonger le délai de transfert Dublin de 6 à 18 mois** parce qu'il considère que le demandeur d'asile a pris la fuite, cette **décision doit être écrite et correctement motivée** et doit pouvoir faire l'objet d'un recours et d'un contrôle juridictionnel effectif²⁴. Le CCE précise qu'une décision implicite est attaquantable et l'annule pour défaut de motivation.

2. Accueil

- Selon la Cour européenne des droits de l'homme, **l'accueil limité à un hébergement de nuit pendant trois mois** en attendant l'introduction effective d'une demande d'asile par une demandeuse d'asile seule avec ses trois enfants, n'était **pas un traitement dégradant**²⁵. La Cour note que la famille a pu bénéficier d'un accompagnement médical, que les enfants en âge d'être scolarisés l'ont été, et que la mère a pu bénéficier de l'aide d'associations telles que les Restos du Cœur.

19 CEDH (déc.), *Basra c. Belgique*, 10 juillet 2018 (et condamnation dans CEDH, *Singh et autres c. Belgique*, 2 octobre 2012).

20 Loi du 21 novembre 2017 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 ; Loi du 17 décembre 2017 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, toutes deux publiées et entrées en vigueur le même jour (M.B., 12 mars 2018).

21 CE n° 243.306, 20 décembre 2018.

22 Cour constitutionnelle n° 3/2019, 23 janvier 2019.

23 CCE (AG), 8 juin 2018, n° 205 104.

24 CCE (ch. réunies), 8 mai 2018, n° 203.684 et n° 203.685.

25 Cour eur. D.H., *N.T.P. et autres c. France*, 24 mai 2018.

- Concernant le **secret professionnel du personnel des institutions de sécurité sociale, dont les CPAS et Fedasil**, la Cour constitutionnelle a annulé l'obligation de communiquer spontanément aux autorités des « informations pouvant constituer des **indices sérieux d'une infraction terroriste** »²⁶. Selon la Cour, le personnel de ces institutions n'a pas la possibilité de s'assurer qu'il existe ou non chez un usager une intention terroriste. Il ne peut donc pas suffisamment prévoir s'il commet une infraction pénale en dévoilant, à propos de cet usager, des informations couvertes par le secret professionnel. Par contre, la Cour valide l'obligation, pour ces institutions, de fournir les renseignements précis demandés par écrit par le Procureur du Roi. La Cour valide également la sanction pénale en cas de refus (amende de 26 à 10 000 euros) mais précise que les informations à communiquer concernent uniquement la situation administrative de la personne concernée (identité, adresse, refus ou octroi d'allocations...) et non pas toutes les informations détenues par l'administration (les rapports sociaux rédigés par les travailleurs sociaux, notamment, sont exclus)²⁷.
- Des **règles de fonctionnement des structures d'accueil** sont applicables depuis le 1^{er} octobre 2018, désormais précisées dans un arrêté royal²⁸, qui contient notamment les conditions auxquelles les chambres des résidents peuvent être contrôlées. Chaque structure d'accueil doit désormais utiliser un **règlement d'ordre intérieur type**, dont elle peut adapter certaines dispositions en fonction du contexte²⁹ et veiller à ce que ce règlement soit bien compris par les résidents.

Le droit à l'accueil des personnes introduisant une demande ultérieure de protection internationale

.....

Dans un précédent rapport, Myria constatait que 7% seulement des personnes ayant introduit une demande d'asile multiple en 2015 (désormais appelée demande ultérieure de protection internationale) bénéficiaient du droit à l'accueil³⁰. Cette proportion a très fortement baissé puisqu'elle représentait 4% en 2016 et 2017, pour atteindre 3% en 2018. Cette tendance à la baisse s'observe aussi concernant la proportion de demandes multiples prises en considération (ou, depuis mars 2018, de « demandes ultérieures de protection internationale déclarées recevables ») par le CGRA. En effet, celle-ci est passée de 41% pour l'année 2015 à 22% pour l'année 2018. Malgré cette baisse, les constats posés par Myria en 2016 demeurent d'actualité. Une proportion importante de personnes dont la demande ultérieure sera déclarée recevable par le CGRA est privée d'accueil, pendant l'examen de la recevabilité de sa demande, sans qu'une décision motivée ne soit prise par Fedasil sur base de leur situation particulière. Après que le CGRA a déclaré la demande recevable, le dispatching de Fedasil désigne une place d'accueil aux personnes concernées. Les chiffres concernant l'« accueil désigné a posteriori par le dispatching de Fedasil » dans le graphique reprennent notamment ces personnes mais également d'autres catégories de demandeurs. Il peut s'agir de demandeurs ultérieurs à qui l'accueil est octroyé à nouveau avant que le CGRA ne se prononce sur la recevabilité de leur demande (par exemple pour raison médicale), mais il peut également s'agir d'autres catégories de demandeurs à qui l'accueil désigné après un premier refus, dans le cadre d'une première demande (annulation d'une procédure Dublin suite à la responsabilité de la Belgique, libération d'un centre fermé, retour d'hôpital...). Ces chiffres ne remettent donc pas fondamentalement en cause l'importante différence entre le pourcentage de personnes dont la demande ultérieure est déclarée recevable par le CGRA et le pourcentage de personnes accueillies par Fedasil après avoir introduit une telle demande.

26 Cour constitutionnelle, n° 44/2019, 14 mars 2019.

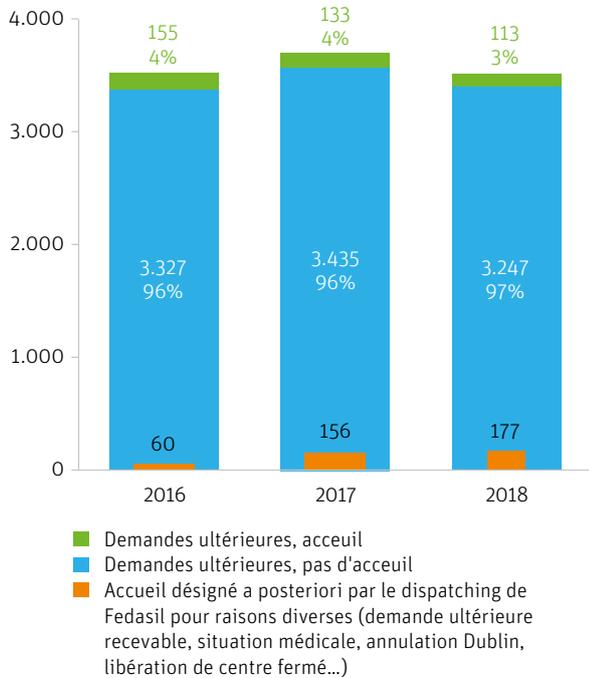
27 Cour constitutionnelle, n° 44/2019, 14 mars 2019, B. 11.

28 Arrêté royal du 2 septembre 2018 déterminant le régime et les règles de fonctionnement applicables aux structures d'accueil et les modalités de contrôle des chambres, M.B. 1^{er} octobre 2018.

29 Arrêté ministériel du 21 septembre 2018 fixant le règlement d'ordre intérieur des structures d'accueil, M.B. 2 octobre 2018.

30 Les chiffres concernaient la période de juin à décembre 2015 (Myria, *La migration en chiffres et en droits* 2016, p. 116).

Accueil par Fedasil des personnes ayant introduit une demande ultérieure de protection internationale



Source : Fedasil

Prise en considération et irrecevabilité d'une demande ultérieure par le CGRA



Source : CGRA

Cette pratique viole la loi³¹, et son interprétation par la Cour constitutionnelle qui considère qu'il est légitime d'exclure de l'accueil les personnes qui abusent de la procédure en introduisant des demandes successives « dans le but unique de conserver leur droit à l'accueil », mais qui souligne l'importance pour les instances d'accueil et d'asile « d'organiser les concertations nécessaires afin que le droit à l'accueil » des personnes concernées « soit examiné en connaissance de cause »³². Myria déplore que ces concertations n'aient jamais été mises en place, ce qui oblige les personnes concernées à introduire des procédures judiciaires devant les juridictions du travail pour faire valoir leur droit à l'accueil.

En outre, depuis le 22 mars 2018, Fedasil doit garantir aux personnes concernées non seulement le droit à l'accompagnement médical mais aussi un droit « à un niveau de vie digne »³³. Selon les informations communiquées par Fedasil à la réunion de contact protection internationale, des informations sont données à toutes ces personnes sur l'accueil des personnes sans-abris mais seules les personnes vulnérables pourraient bénéficier à titre exceptionnel d'un hébergement fourni par Fedasil³⁴. Myria constate que cette pratique n'est pas conforme à la loi, qui impose de garantir un « niveau de vie digne » à tous les demandeurs de protection dont l'accueil a été limité, et pas uniquement aux personnes vulnérables.

31 Art. 4 §3 de la loi accueil du 12 janvier 2007.

32 Cour constitutionnelle, n° 135/2011 du 27 juillet 2011, point B7.1 à B10 (spéc. B.9.4).

33 Art. 4 §4 de la loi accueil du 12 janvier 2007, dans sa version en vigueur depuis le 22 mars 2018.

34 Compte-rendu de la réunion de contact protection internationale, Myria, 16 janvier 2019, pp. 31-32.

3. Mineurs étrangers non accompagnés

- La Cour européenne des droits de l'homme a rappelé que les États ont l'obligation de prendre toutes les mesures raisonnables pour identifier, héberger et protéger les mineurs étrangers non accompagnés (MENA), qui relèvent de la catégorie des personnes les plus vulnérables de la société³⁵. La Cour rappelle que cette vulnérabilité prédomine sur la qualité d'étranger en séjour illégal. La France a violé cette obligation en ne prévoyant pas de mesures suffisantes pour identifier et protéger un mineur afghan de 12 ans, ayant vécu 6 mois sans prise en charge dans la « jungle » de Calais. La France n'a, par ailleurs, pas exécuté un jugement ordonnant son hébergement avant le démantèlement de la jungle et la destruction de son abri par la police, qui ont encore dégradé ses conditions de vie. La Cour note que la réticence de certains mineurs à accepter une prise en charge peut s'expliquer par l'inadaptation du dispositif à leur situation (lieux d'accueil éloignés) et ne peut pas justifier l'inertie des pouvoirs publics³⁶.
- Dans une décision concernant la France, le Comité européen des droits sociaux considère que **l'utilisation des tests** osseux destinés à déterminer l'âge des mineurs étrangers non accompagnés est inadaptée et inefficace et **viole la Charte sociale européenne**³⁷. Le Comité critique aussi l'insécurité juridique qui entoure le recours contre une décision de majorité, notamment parce que le jeune ne reçoit pas la copie des tests et l'information suffisante pour introduire un recours effectif. D'autres violations concernent la longue attente avant la désignation d'un tuteur, le nombre d'enfants forcés de dormir dans la rue à cause des structures d'accueil surpeuplées, la détention dans les zones d'attentes et des hôtels proches d'aéroports, l'absence d'accès aux soins de santé, à l'aide sociale et à la scolarité.
- Le Conseil d'État a **suspendu la décision de cessation de prise en charge d'un mineur** soudanais par le Service des tutelles, car il estime que la conclusion générale du rapport d'examen médical en vue d'évaluer la minorité est inadéquate. Les **résultats des deux tests** sont **contradictoires** : sur base du premier test, le Service des Tutelles a estimé que le requérant avait 20 ans avec un écart-type de 2 ans, alors que sur base

du deuxième test, le requérant pourrait n'avoir que 17 ans et demi³⁸.

- Dans son rapport consacré aux transmigrants, le Comité permanent de contrôle des services de police (Comité P) a constaté que certains mineurs étrangers non accompagnés (MENA) ont été détenus dans des postes de police pour une durée moyenne de 20 heures et parfois plus que le délai légal maximal de 24 heures (jusqu'à 35 heures)³⁹.
- Dans ce même rapport du Comité P, le Service des Tutelles constate que des mineurs étrangers non accompagnés sont régulièrement menottés par la police sans motif valable, par exemple lors de longs trajets dans des véhicules de police⁴⁰.

4. Apatridie

- Une proposition de loi a été déposée en février 2019 pour octroyer un séjour aux apatrides reconnus et mettre la législation en conformité avec la jurisprudence de la Cour constitutionnelle. Cette Cour considère que les apatrides reconnus devraient avoir un droit au séjour à deux conditions : avoir perdu involontairement leur nationalité et ne pas pouvoir obtenir un séjour légal et durable dans un autre État avec lequel ils auraient des liens. Avec d'autres organisations dont le HCR, Myria a rendu un avis encourageant l'adoption d'une telle loi mais suggérant certaines modifications, notamment pour permettre un entretien⁴¹.
- La Cour d'Appel de Mons a condamné l'État belge à délivrer un titre de séjour à un apatride reconnu qui réunit les conditions fixées par la Cour constitutionnelle : avoir perdu involontairement sa nationalité et ne pas pouvoir obtenir un séjour légal et durable dans un autre État avec lequel il aurait des liens⁴². En l'espèce, l'étranger n'a jamais eu la nationalité d'aucun État et n'a obtenu aucune réponse positive de la part des autorités des pays avec lesquels il aurait pu avoir des liens (Turquie, Arménie et Azerbaïdjan).
- Le Tribunal du Travail de Liège considère qu'un apatride reconnu qui remplit les conditions fixées par la Cour constitutionnelle a droit au revenu d'intégration

35 Il s'agit d'une obligation positive pour éviter la torture et les traitements inhumains et dégradants interdits par l'article 3 de la CEDH (Cour eur. D.H., *Khan c. France*, 28 février 2019, § 74, 76-95).

36 Ibid., § 90, citant les constats du Défenseurs des Droits.

37 Comité européen des droits sociaux, *EUROCEF c. France*, décision n° 114/2015, 24 janvier 2018, publiée le 15 juin 2018, <http://hudoc.esc.coe.int>.

38 CE (Xie ch.) 19 mars 2018, n° 241.036, *RDE* 2018, n° 197, p. 89.

39 Comité P, *Le contrôle et l'arrestation des transmigrants par la police à l'occasion d'arrestations administratives massives*, février 2019, p. 30, § 97-98, 150.

40 Ibid., p. 35, § 118, §163.

41 Proposition de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, en vue de régler le droit de séjour des apatrides, Doc. parl. Ch. n° 3487/1, 24 janvier 2019 ; Avis de Myria, 4 mars 2019.

42 CA Mons (22^e ch.) 15 mai 2018, n° 2017/RG/552, *RDE* 2018, n° 198, p. 267.

sociale du CPAS, et ce même en l'absence de titre de séjour⁴³. En l'espèce, la personne d'origine rom avait perdu la nationalité yougoslave après la dissolution de la Yougoslavie et aucun État successeur avec lequel la requérante présente des liens ne la reconnaît comme ressortissante.

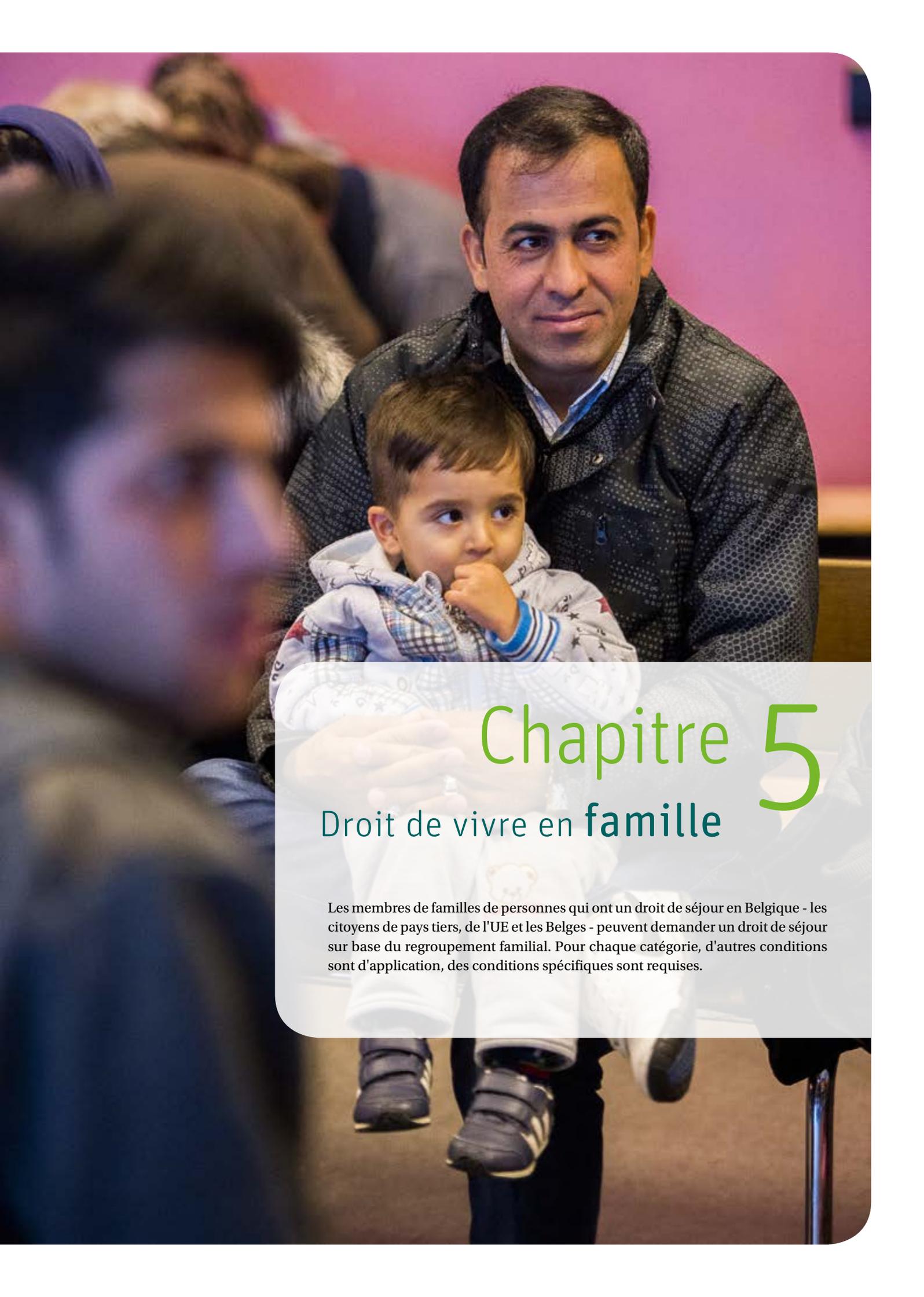
- Selon la Cour constitutionnelle, les apatrides reconnus, dont il est établi qu'ils ont perdu leur nationalité contre leur gré et qui démontrent qu'ils ne peuvent obtenir aucun titre de séjour légal et durable dans un autre État avec lequel ils auraient des liens, doivent être exemptés du paiement de la redevance administrative⁴⁴. La Cour rappelle que ces apatrides reconnus doivent bénéficier du même traitement que les réfugiés reconnus, sous peine de discrimination.
- La Cour européenne des droits de l'homme⁴⁵ a estimé que la Croatie n'a pas offert, à un apatride séjournant depuis 40 ans sur son territoire, une procédure effective et accessible pour lui permettre d'obtenir un séjour. La Cour juge que les autorités croates ont porté atteinte au droit à la vie privée du requérant car ils n'ont pas tenu compte des éléments complexes de sa situation. Les autorités croates soutenaient qu'il était ressortissant du Kosovo alors que ceci n'était pas établi et que les autorités n'ont jamais envisagé de prendre les mesures nécessaires, telles que la fourniture d'une assistance administrative pour faciliter le contact du requérant avec les autorités d'un autre pays, afin de régler sa situation⁴⁶.

43 Trib. Trav. Liège 24 juillet 2018, n° 18/1468/A, RDE 2018, n° 199, p. 457.

44 CC n° 18/2018, 22 février 2018.

45 CEDH, *Hoti v Croatie*, 26 mars 2018.

46 § 138 de l'arrêt précité.



Chapitre 5

Droit de vivre en famille

Les membres de familles de personnes qui ont un droit de séjour en Belgique - les citoyens de pays tiers, de l'UE et les Belges - peuvent demander un droit de séjour sur base du regroupement familial. Pour chaque catégorie, d'autres conditions sont d'application, des conditions spécifiques sont requises.

Le regroupement familial représente une proportion importante des migrations vers la Belgique. Cette réalité peut être appréhendée de deux manières :

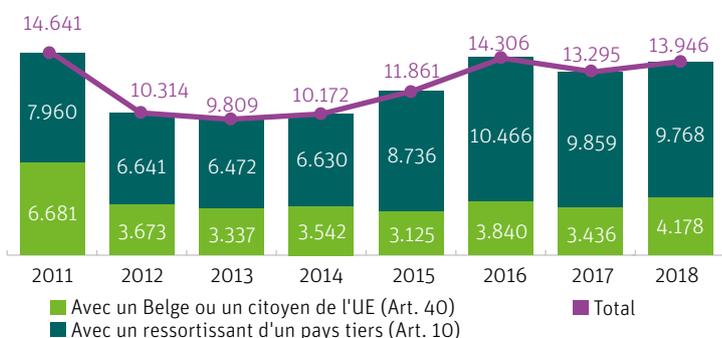
- par les données sur les **visas long séjour accordés dans le cadre d'un regroupement familial** (ces visas D concernent uniquement des ressortissants de pays tiers) ;
- par les données des **premiers titres de séjour délivrés pour raisons familiales**.

Il est à souligner que les dates correspondantes aux données disponibles ne sont pas identiques : celles sur les visas se rapportent à l'année 2018 tandis que celles sur les premiers titres de séjour font référence à l'année 2017.

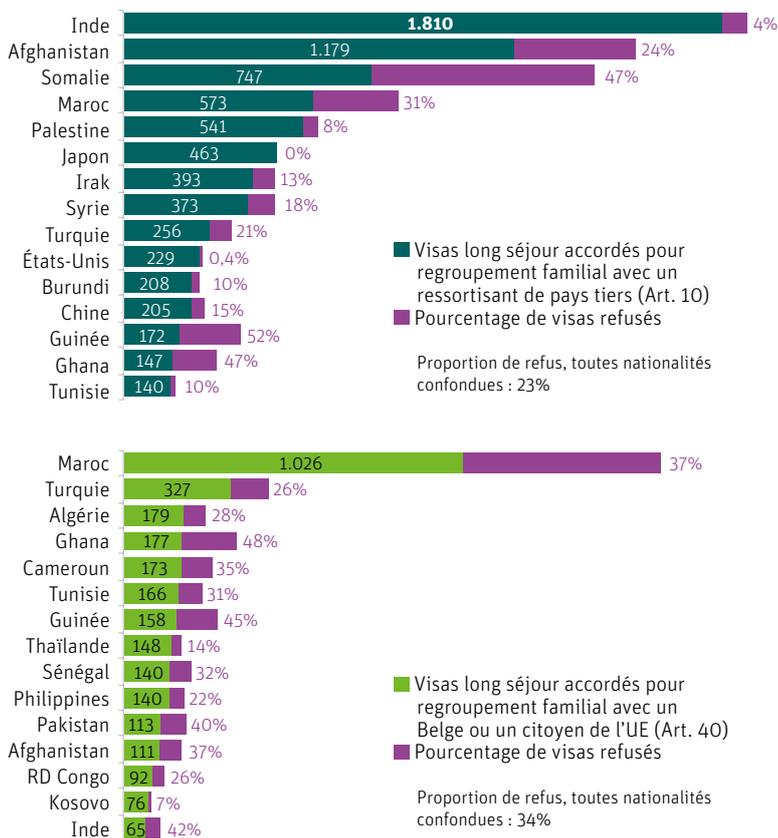
► Les spécificités sur les visas long séjour sont présentées dans le chapitre Accès au territoire, celles sur les premiers titres de séjour dans le chapitre Population et mouvements.

Visas long séjour accordés dans le cadre d'un regroupement familial en 2018

13.946 visas long séjour ont été accordés dans le cadre du regroupement familial en 2018



La nationalité des principaux bénéficiaires de visas long séjour accordés en 2018



En 2018 :

- Les visas long séjour accordés dans le cadre du **regroupement familial** représentent **43%** de l'ensemble des visas long séjour accordés (32.373 au total).

- Sur les 13.946 visas délivrés, 70% l'ont été dans le cadre d'un regroupement familial avec un ressortissant de pays tiers.

Entre 2017 et 2018, le nombre de visas long séjour accordés pour raisons familiales a légèrement augmenté (+5%). Cette hausse est importante pour les regroupements familiaux avec un Belge ou un citoyen de l'UE (+22%). À l'inverse, pour les regroupements familiaux avec un ressortissant de pays tiers, on constate une légère baisse de visas octroyés (-1%).

Avec un ressortissant de pays tiers :

- Les Indiens sont les principaux bénéficiaires de ce type de visas. Ils représentent une part de 18% sur l'ensemble des visas délivrés dans le cadre d'un regroupement familial.

- En moyenne, **23%** de ces visas ont été **refusés**, mais la proportion de refus varie fortement selon la nationalité (0% pour le Japon et 0,4% pour les États-Unis contre 52% pour la Guinée et 47% pour la Somalie).

- Les **principaux pays d'origine des demandeurs d'une protection internationale** représentent une part importante de ces visas : l'Afghanistan, la Somalie, la Palestine, l'Irak, la Syrie se trouvent en effet dans ce classement.

► Pour plus d'infos, voir infra : Le regroupement familial avec des personnes bénéficiant d'une protection internationale en Belgique.

Avec un Belge ou un citoyen de l'UE :

- À eux seuls, les **Marocains** représentent un quart des bénéficiaires des visas long séjour octroyés dans le cadre de regroupement familial avec un Belge ou un citoyen de l'UE.

- Suivent ensuite les Turcs qui sont 3 fois moins nombreux que les Marocains.

- Le **pourcentage moyen de refus** (34%) est nettement plus **élevé** que dans le cas des visas long séjour pour regroupement familial avec un ressortissant de pays tiers (23%). Ici aussi, la proportion de refus fluctue largement d'une nationalité à l'autre.

Premiers titres de séjour délivrés pour des raisons familiales en 2017

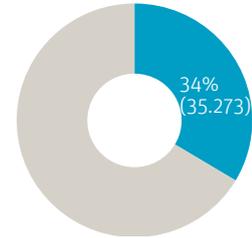
35.273 premiers titres de séjour délivrés en 2017 pour des raisons liées à la famille

Par rapport à l'ensemble des premiers titres de séjour délivrés à des immigrants (soit 105.032 titres), **34%** concernaient des raisons liées à la famille.

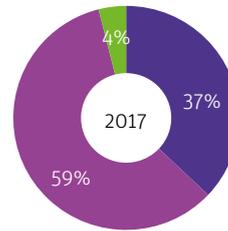
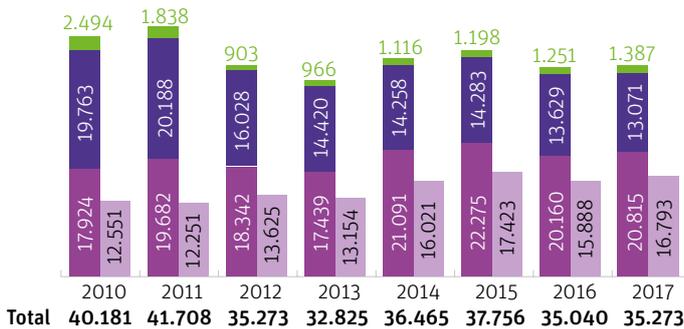
Dans le cas des bénéficiaires citoyens de l'UE, les raisons familiales représentaient **27%** des motifs de délivrance des premiers titres de séjour en 2017. Pour les non-UE, cette part équivalait à **42%**.

► voir Chapitre 2 : Population et mouvements

Part parmi l'ensemble des premiers titres de séjour délivrés



Premiers titres de séjour délivrés pour des raisons familiales selon le lien de parenté



■ Descendants nés en Belgique
■ Descendants nés à l'étranger
■ Conjoints
■ Ascendants et autres

En 2017, au total, 52.066 premiers titres de séjour ont été délivrés pour des raisons liées à la famille.

Si l'on tient compte uniquement des bénéficiaires immigrants (35.273), la répartition des premiers titres de séjour pour raisons familiales se présente comme suit :

- les enfants nés à l'étranger qui rejoignent un parent déjà présent en Belgique représentent 59% des regroupements familiaux ;
- 37% concernent des regroupements entre conjoints ;
- enfin, les regroupements familiaux d'ascendants sont minoritaires (4%).

16.793 premiers titres délivrés à des enfants nés en Belgique

Les chiffres des premiers titres de séjour délivrés ne concernent pas exclusivement les bénéficiaires d'un regroupement familial depuis l'étranger. Il s'agit de toutes les personnes dont le premier titre de séjour est obtenu pour des raisons familiales. Il y a ainsi chaque année plusieurs milliers d'enfants nés en Belgique parmi ceux-ci. En 2017, on compte ainsi **16.793 premiers titres délivrés à des descendants nés en Belgique** parmi les 52.066 premiers titres délivrés (soit 32% de l'ensemble des premiers titres délivrés en 2017 pour raisons familiales).

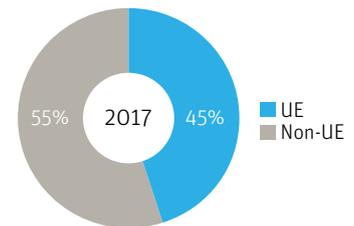
Ces titres ne caractérisent pas réellement le regroupement familial. C'est la raison pour laquelle ils ne sont pas comptabilisés avec les autres premiers titres de séjour pour raisons familiales.

Les mineurs immigrants représentent 59% des premiers titres délivrés pour des raisons liées à la famille en 2017

Sur les 35.273 premiers titres de séjour délivrés en 2017 pour des raisons liées à la famille, 20.815 ont été délivrés à des descendants nés à l'étranger âgés de moins de 21 ans excepté dans certaines cas particuliers (voir encadré ci-dessous).

La nationalité des principaux bénéficiaires d'un premier titre de séjour pour raisons familiales

Nationalité	2017	%
Roumanie	2.918	8%
Pays-Bas	2.651	8%
Maroc	2.414	7%
Syrie	2.253	6%
France	2.231	6%
Espagne	1.372	4%
Bulgarie	1.317	4%
Inde	1.306	4%
Italie	1.206	3%
Pologne	996	3%
Autres	16.609	47%
Total UE	15.719	45%
Total non-UE	19.554	55%
Total	35.273	100%



Sur les 35.273 premiers titres de séjour délivrés en 2017 pour des raisons liées à la famille :

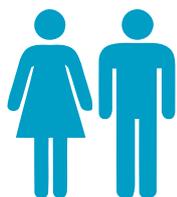
- **15.719** ont été délivrés à des citoyens de l'UE (**45%**). Les principaux bénéficiaires européens sont les Roumains (8%), les Néerlandais (8%) et les Français (6%).
- **19.554** ont été octroyés à des ressortissants de pays tiers (**55%**) dont des Marocains (7%) et des Syriens (6%).

L'âge du mineur

L'âge limite pour pouvoir rejoindre l'un de ses parents résidant actuellement en Belgique varie selon la nationalité de son parent :

- moins de 21 ans pour les enfants d'un parent belge ou d'un citoyen de l'UE (ou plus de 21 ans si les descendants sont encore à charge du parent).
- moins de 18 ans pour les enfants d'un ressortissant de pays tiers sauf si l'enfant majeur est handicapé et reconnu incapable de subvenir à ses besoins.

Genre et regroupement familial



Légèrement plus de femmes que d'hommes parmi le total des bénéficiaires, mais plus de 75% des conjoints sont des femmes

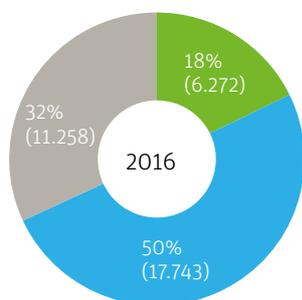
Plus de la moitié des premiers titres de séjour délivrés en 2017 pour des raisons liées à la famille ont été délivrés à des femmes. Mais cette proportion fluctue selon le lien de filiation. Les femmes représentent :

- 79% des conjoints ;
- 49% des descendants nés à l'étranger ;
- 55% des ascendants.

Source : OE

Nationalité des regroupants

Nationalité des personnes ouvrant le droit au regroupement familial



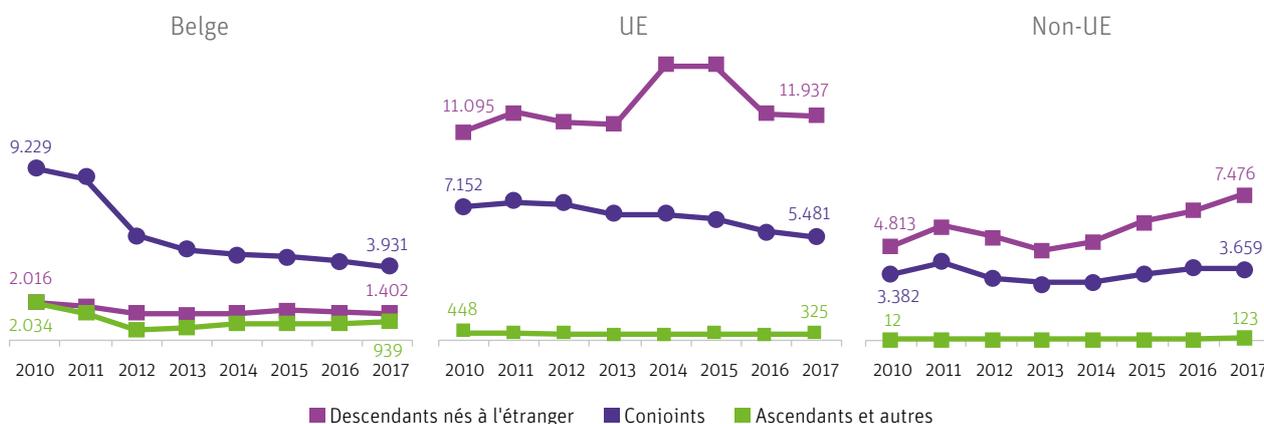
■ Belges ■ UE ■ Non-UE

La moitié des personnes qui ouvrent le droit au regroupement familial sont des citoyens européens, en dehors des Belges.

Selon les données disponibles, la nationalité du regroupant est classé en trois catégories. Le terme regroupant fait ici référence à la personne qui ouvre le droit au regroupement familial. Cette personne est déjà présente sur le territoire belge.

En 2017, sur les 35.273 premiers titres de séjour délivrés pour raisons familiales, 50% l'ont été pour des regroupements familiaux avec un citoyen de l'UE résidant en Belgique. Ensuite, presque un tiers des regroupements familiaux l'a été avec un ressortissant de pays tiers. Enfin, 18% des regroupants étaient de nationalité belge.

Évolution des tendances entre 2010 et 2017 selon la nationalité de la personne ouvrant le droit au regroupement familial



Entre 2010 et 2017 :

Les premiers titres délivrés pour des raisons liées à la famille ont été fortement impactés par la réforme de 2011, puisque cette dernière a durci les conditions d'accès au regroupement familial.

Entre 2010 et 2017, le nombre de premiers titres de séjour pour raisons liées à la famille a connu :

- Une diminution de moitié des premiers titres pour les conjoints de Belges ;
- Une diminution d'un tiers pour les descendants de Belges nés à l'étranger ;
- Une augmentation de 55% pour les descendants nés à l'étranger dans le cadre d'un regroupement familial avec un ressortissant de pays tiers. Ces derniers concernent principalement des bénéficiaires d'une protection internationale.

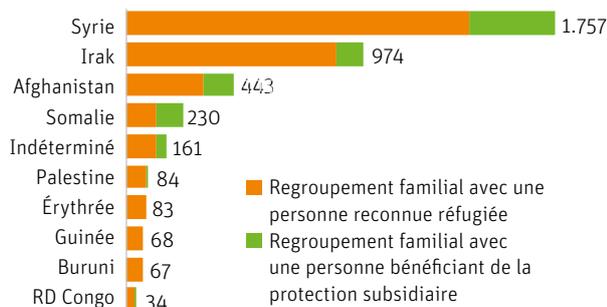
Source : OE

Regroupement familial avec des personnes bénéficiant d'une protection internationale

4.093 premiers titres de séjour ont été délivrés dans le cadre du regroupement familial à des membres de la famille d'un réfugié (82%) ou d'un bénéficiaire de la protection subsidiaire (18%) au cours de l'année 2017

- Au cours de ces dernières années, et en particulier en 2015, la Belgique, comme d'autres pays de l'UE, a enregistré un **nombre élevé de demandeurs de protection**.
- **Les taux de reconnaissance** en matière de protection internationale ont également augmenté (en moyenne 54,5% en 2017), reflet d'un besoin de protection important pour les ressortissants de certains pays en particulier.
- En conséquence, il n'est pas étonnant de voir que les **demandes de regroupement familial** pour les familles de ces bénéficiaires de la protection internationale soient nombreuses.
- **Parmi l'ensemble des premiers titres de séjour délivrés en 2017 pour raisons familiales** (52.066 titres), les premiers titres délivrés dans le cadre du regroupement familial à des membres de la famille d'un réfugié ou d'un bénéficiaire de la protection subsidiaire **représentent 8%**.

Principales nationalités des personnes ayant bénéficié en 2017 d'un premier titre de séjour dans le cadre d'un regroupement familial avec un bénéficiaire d'un statut de protection internationale



Source de données et limites

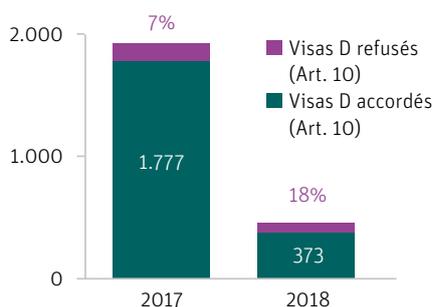
- Ces données, produites par l'OE dans le cadre d'une demande formulée par Eurostat, sont disponibles uniquement pour les années 2016 et 2017.
- Eurostat regroupe deux statistiques :
 - Les premiers titres de séjour délivrés dans le cadre d'un regroupement familial avec un bénéficiaire d'une protection internationale (directive sur le regroupement familial 2003/86/CE). Cette catégorie constitue l'objet de cette section.
 - Les premiers titres de séjour délivrés sur base de l'unité familiale (directive qualification 2011/95/UE). Cette seconde statistique n'est pas incluse dans notre analyse, dans la mesure où il ne s'agit pas spécifiquement de regroupement familial mais de l'octroi d'une protection internationale sur base de l'unité familiale.
- Les données catégorisées selon le lien de parenté et le lieu de naissance, ne sont pas disponibles pour la catégorie présentée ici (directive sur le regroupement familial 2003/86/CE). Les premiers titres de séjour présentés dans ces chiffres concernent donc également des enfants nés en Belgique.
- Une partie des regroupements familiaux avec des bénéficiaires de la protection internationale ne se retrouvent pas dans ces statistiques : il s'agit notamment des fratries mineures d'un MENA reconnu ou des couples dont le mariage n'est pas reconnu comme un mariage officiel. Certains d'entre eux obtiennent un visa humanitaire.

- Les Syriens constituent la principale nationalité des bénéficiaires de ce type de titre de séjour en 2017 (43%).
- Viennent ensuite les Irakiens (24%), les Afghans (11%) et les Somaliens (6%).



Source : OE - Eurostat

Évolution du nombre de visas D délivrés à des bénéficiaires Syriens dans le cadre d'un regroupement familial



Focus sur les Syriens

Entre 2017 et 2018, le nombre de visas long séjour délivrés à des Syriens dans le cadre d'un regroupement familial, a fortement diminué (-79%). En 2018, on s'attend donc à constater une diminution significative des premiers titres de séjour chez les Syriens bénéficiant d'une protection internationale.

Plusieurs facteurs explicatifs rentrent en ligne de compte dans la diminution de ces visas. Parmi celles-ci, on note entre autres :

- une augmentation du taux de refus des visas qui est passé de 7% à 18% ;
- une diminution du nombre de Syriens ayant reçu une protection internationale depuis 2017.

Source : SPF Affaires étrangères

En 2018, le législateur belge n'a mis en œuvre aucun changement législatif. Des évolutions dans la jurisprudence de différents tribunaux ont cependant eu un impact sur l'exercice du droit au regroupement familial. Elles ont été nombreuses et se sont succédées rapidement. Les jurisprudences européenne et nationale reprises ci-après sont donc non-exhaustives.

Rapport de la Commission européenne sur la mise en œuvre de la directive sur le regroupement familial dans les États membres¹

En mars 2019, la Commission européenne a publié son rapport de suivi sur la mise en œuvre de la Directive sur le regroupement familial² par les États membres. En 2008, elle publiait son premier rapport sur le sujet. Au fil des ans, elle continue à suivre de près les choix politiques et législatifs des États membres. Ceux-ci relèvent toujours du champ d'application de la directive et doivent respecter le droit au regroupement familial. La Commission conclut que l'application de la directive s'est améliorée depuis 2008, grâce aux procédures d'infraction engagées, à ses principes directeurs de 2014 et à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE). Les difficultés identifiées par la Commission en 2014 (mesures d'intégration, revenus stables et réguliers, intérêt supérieur de l'enfant, dispositions pour les réfugiés reconnus) font toujours partie des défis à relever aujourd'hui dans certains États membres. La Commission rappelle également qu'il importe que les États membres veillent à ne pas restreindre de manière excessive le droit au regroupement familial en appliquant les multiples dispositions permissives de la directive (dispositions non contraignantes).

Délai de traitement de la demande de regroupement familial

La **CJUE** a précisé dans l'arrêt Diallo (sur le regroupement familial avec un citoyen de l'UE) que la décision relative à une demande de regroupement familial doit être prise et notifiée dans un délai de six mois. La Cour précise

également que l'absence de décision ne peut donner lieu ni à une sanction ni à la délivrance automatique d'une carte de séjour (carte F) au membre de la famille originaire d'un pays tiers. Selon la Cour, ce principe de la loi belge sur les étrangers n'est pas une transposition correcte de la directive sur la libre circulation. Enfin, la Cour rappelle que la jurisprudence nationale, qui accorde à l'Office des étrangers (OE) un second délai de six mois pour se prononcer à nouveau si sa décision précédente a été annulée par le Conseil du contentieux des étrangers (CCE), n'est pas correcte³.

Par conséquent, l'OE s'efforce actuellement de prendre une décision dans un délai de 5 mois, au terme duquel il reste encore 1 mois pour la notification et de statuer à nouveau dès que possible si sa décision précédente a été annulée par le CCE⁴.

Cet arrêt indique cependant qu'une réponse définitive doit être prise le plus rapidement possible. En janvier 2019, le **tribunal de première instance**⁵ a établi que la non-conformité de la législation belge à la directive sur la libre circulation importait peu mais que l'administration devait respecter les règles générales qu'elle s'est fixées. Par conséquent, si aucune décision n'est prise dans les 6 mois, la commune doit délivrer d'office un titre de séjour. En revanche, le **CCE** déclare que la disposition légale prévoyant cette obligation ne doit pas être prise en compte. Il ne faut pas délivrer une carte de séjour si le demandeur ne remplit pas les conditions⁶.

Les conséquences de l'arrêt génèrent une grande incertitude, y compris pour l'OE, et également par les demandes de regroupement familial avec des ressortissants de pays tiers. Une question similaire s'est posée, dans le cas qui nous occupe⁷, au **Conseil d'État** (CE)⁸ qui (annulant ainsi la décision du CCE) a jugé que le délai légal de traitement des demandes de regroupement familial avec un ressortissant de pays tiers constitue une double garantie. Les autorités sont obligées de se prononcer dans un certain délai pour que le demandeur n'attende pas trop longtemps. Dans le cas contraire, le demandeur doit recevoir automatiquement une carte de séjour à titre de protection - qu'il ait ou non fourni une preuve suffisante du lien matrimonial nécessaire. Dans

1 Commission européenne, 29 mars 2019, *Report on the implementation of Directive 2003/86/EG on the right to family reunification*, COM(2019) 162 dans www.europeanmigrationlaw.eu/en/articles/news/european-commission-family-reunification-report-on-the-implementation-of-directive-200386ec.html.

2 Directive 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial.

3 CJUE, 27 juin 2018, C-246/17, *I. Diallo c. État belge*.

4 Agentschap II, 22 janvier 2019, DVZ licht diverse praktijken toe in overleg met Agi cf. www.agii.be/nieuws/dvz-licht-diverse-praktijken-toe-in-overleg-met-agii.

5 TPI Termonde, 29 janvier 2019, 19/25/A. Pour plus d'informations, voir : www.agii.be/nieuws/familielid-unieburger-heeft-nog-steeds-recht-op-f-kaart-na-zes-maanden-zonder-beslissing.

6 CCE, 11 février 2019, n° 216.547 ; CCE, 24 janvier 2019, n° 215.689.

7 L'OE a rejeté la demande de regroupement familial au motif que le lien matrimonial n'était démontré que par un affidavit, ce qui ne constituait pas une preuve officielle suffisante.

8 CE, 13 mars 2018, n° 240.997.

son analyse, le Conseil d'État se réfère à la formulation claire de l'article de la loi⁹ qui ne contient aucune exception en fonction du motif de refus et se fonde également sur l'interprétation de la Cour constitutionnelle¹⁰.

Le **CCE**, qui devra réexaminer cette affaire, souligne¹¹ que si les membres de la famille de ressortissants de pays tiers ont droit à la délivrance automatique d'une carte de séjour en l'absence de décision dans le délai prévu (sans qu'il soit établi que la personne remplit effectivement les conditions pour résider en Belgique), ils seraient traités plus favorablement que les membres de la famille de citoyens de l'UE¹².

Afin d'obtenir une réponse définitive, le CCE a posé¹³ une **question préjudicielle** à la CJUE : la directive sur le regroupement familial permet-elle qu'une carte de séjour soit délivrée d'office après l'expiration du délai de décision sans avoir vérifié au préalable si la personne concernée remplit les conditions de séjour ?

Dépôt tardif de la demande par la famille d'un réfugié reconnu - objectivement excusable

La **CJUE** a rappelé que les membres de la famille de réfugiés reconnus peuvent demander le regroupement familial dans des conditions plus favorables s'ils le font dans un délai déterminé par les États membres eux-mêmes. Si la demande n'est pas introduite endéans ce délai, un État membre ne peut pas simplement la rejeter si des circonstances particulières objectivement excusables sont invoquées. Toutefois, la CJUE ne définit pas les circonstances particulières objectivement excusables. Enfin, la Cour précise que, lorsque les membres de la famille relèvent du régime ordinaire, y compris sur le respect de conditions de fond, l'État membre doit tenir compte de facteurs individuels tels que l'intérêt de l'enfant mineur, la nature et la solidité des liens familiaux de la

personne concernée, la durée de son séjour dans l'État membre et l'existence de liens familiaux, culturels ou sociaux avec son pays d'origine¹⁴.

Absence de documents officiels prouvant l'existence du lien familial

En mars 2019, la **CJUE** a également précisé qu'une demande de regroupement familial ne peut être rejetée au seul motif de l'absence de preuves officielles démontrant les liens familiaux avec un réfugié¹⁵. Les autorités doivent tenir compte de la situation individuelle des personnes concernées (réfugiés et membres de leur famille), de l'intérêt supérieur de l'enfant et des difficultés particulières qu'elles ont rencontrés avant et après leur fuite du pays d'origine¹⁶.

Obligations envers les enfants sous le régime de la kafala (prise en charge) ?

En 2018, le **Comité des droits de l'enfant** a demandé¹⁷ que l'État belge réexamine la demande de visa humanitaire d'un enfant qui souhaitait rejoindre ses parents adoptifs sur la base du régime kafala. Ce faisant, il doit tenir compte de l'intérêt supérieur de l'enfant, entendre l'enfant lui-même et tenir compte de tous les liens familiaux qui sont créés de facto. Enfin, la Belgique doit prendre des mesures pour éviter que le même type de violation ne se reproduise. La kafala est une institution de droit islamique qui implique l'engagement volontaire de prendre en charge un enfant. Le Comité a indiqué que le droit au regroupement familial en vertu de la Convention relative aux droits de l'enfant ne suppose pas un droit général au regroupement familial pour les enfants placés sous le régime de la kafala. Néanmoins, dans son évaluation et sa détermination de l'intérêt supérieur de l'enfant dans une procédure de séjour, l'État compétent doit tenir compte des liens de fait sur la base de la kafala qui existent entre le parent nourricier et l'enfant. La notion de « famille »

9 Article 12bis, §2 de la loi sur les étrangers.

10 Dans ses arrêts du 4 novembre 2010, n° 128/2010 et du 26 septembre 2013, n° 121/2013.

11 CCE 8 novembre 2018, n° 212.122, point 2.17.

12 Le CCE poursuit : « Selon l'arrêt Diallo, ces membres de la famille n'ont pas droit à la délivrance automatique d'une carte de séjour. ... les cartes de séjour ... dans la directive 2003/86/CE, [et].. dans la directive 2004/38/CE ont un caractère déclaratoire. La directive 2003/86/CE - comme la directive 2004/38/CE - vise à déterminer les conditions d'exercice du droit au regroupement familial. Le Conseil rappelle que la Cour de justice, au considérant 55 de l'arrêt Diallo, a déjà établi que l'objectif susmentionné serait compromis si la législation nationale permettait la délivrance d'une carte de séjour même si les conditions fondamentales pour sa délivrance ne sont pas remplies. ».

13 CCE, 8 novembre 2018, n° 212.122 ; dossier pendant C-706/18, X c. État belge devant la CJUE. Voir aussi : www.europeanmigrationlaw.eu/en/articles/news/court-of-justice-request-for-a-preliminary-ruling-directive-200386ec-family-reunion-x-case-c-70618.html.

14 CJUE, 7 novembre 2018, C-380/17, I. K.B. c. le Secrétaire d'État de la Justice et de la Sécurité.

15 Il en va de même pour les membres de la famille des bénéficiaires de la protection subsidiaire. Dans la réglementation belge sur le regroupement familial, ils sont en effet traités sur un pied d'égalité que les réfugiés reconnus.

16 CJUE, 13 mars 2019, C-635/17, E. c. le Secrétaire d'État de la Justice et de la Sécurité.

17 Comité des droits de l'enfant, 5 novembre 2018, *Constatations adoptées par le Comité au titre du Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant établissant une procédure de présentation de communications, concernant la communication n° 12/2017, §§8.9 et 9.*

doit également être interprétée au sens large, en ce compris les parents biologiques, adoptifs ou d'accueil ou, le cas échéant, les membres de la famille élargie ou de la communauté comme le prévoit le droit coutumier¹⁸.

En février 2019, la CJUE¹⁹ a également statué au sujet des enfants qui sont sous tutelle via le régime de la kafala²⁰ (ou une règle similaire dans la législation du pays d'origine), en particulier s'ils peuvent être considérés comme des « descendants directs » au sens de la directive sur la libre circulation.

La Cour précise que, dans ce contexte, le lien de filiation doit être interprété au sens large de manière à couvrir à la fois l'enfant biologique et l'enfant adopté, si l'adoption établit un lien de filiation juridique entre l'enfant et le citoyen. Le placement d'un enfant sous le régime de la kafala n'établit pas de lien de filiation entre l'enfant et son tuteur, de sorte qu'il ne relève pas de la catégorie des « descendants directs »²¹.

Un tel enfant relève de la notion « autre membre de la famille » au sens de la directive sur la libre circulation. Pour cette catégorie, les États membres facilitent l'entrée et le séjour des membres de la famille à charge du citoyen de l'UE dans le pays d'origine ou vivant chez lui. Selon la Cour, les enfants placés sous tutelle légale et dont la prise en charge, l'éducation et la protection relèvent de la responsabilité de ces citoyens conformément à un engagement pris sur base du droit du pays d'origine de l'enfant peuvent donc également relever de la présente disposition. Dans leur évaluation, les États membres tiennent compte de toutes les circonstances actuelles et pertinentes : que l'âge auquel l'enfant a été placé sous le régime de la kafala, l'existence d'une cohabitation avec ses tuteurs, les liens affectifs entre l'enfant et ses tuteurs, le degré de dépendance de l'enfant vis-à-vis des tuteurs, l'autorité parentale des tuteurs et la prise en charge légale et financière de l'enfant. Si, à l'issue de cette évaluation, il apparaît que l'enfant et les citoyens de l'UE mènent une vie familiale et que l'enfant dépend de son tuteur, l'État

membre doit accorder un droit d'entrée et de séjour à l'enfant²².

Obtention d'un titre de séjour autonome dans le cadre du regroupement familial - réussite du test d'intégration civique

Pour la délivrance d'un titre de séjour autonome (après cinq ans de séjour), la CJUE a précisé qu'un État membre peut imposer des conditions. Dans le cas d'espèce, il s'assurait de réussir un test d'intégration civique aux Pays-Bas. Si la manière dont l'examen doit être passé est spécifiée et que l'objectif visé est uniquement de faciliter l'intégration des personnes concernées, la Cour souligne cependant que des circonstances telles que l'âge, le niveau d'instruction, la situation financière ou l'état de santé des membres de la famille concernés peuvent les empêcher de participer à un tel examen ou de le réussir. Dans ces conditions, les États membres doivent prévoir des exceptions pour l'obtention d'un titre de séjour autonome²³.

En Belgique, pour conserver le droit de séjour, il faut fournir la preuve des efforts d'intégration. Ces efforts ont été évalués par la **Cour constitutionnelle**²⁴. L'un d'eux, à savoir le passé criminel, a été annulé par la Cour. En outre, la Cour a également donné certaines interprétations. Ainsi, l'OE doit appliquer le principe de proportionnalité lors de l'évaluation des efforts. La Cour a précisé que le non-respect de la condition d'intégration ne peut en soi entraîner le refus de renouveler une première fois le titre de séjour²⁵. De plus, selon la Cour, la participation à un cours d'intégration organisé par une Communauté devrait en principe être considérée comme une preuve suffisante d'efforts raisonnables d'intégration²⁶. L'OE doit donc tenir compte de la situation individuelle (âge, niveau d'instruction, situation financière, état de santé), mais aussi de facteurs externes tels que l'offre de cours de langue et d'intégration.

18 Comité des droits de l'enfant, 5 novembre 2018, *Constatations adoptées par le Comité au titre du Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant établissant une procédure de présentation de communications, concernant la communication n° 12/2017*, § 8.11.

19 CJUE, 26 mars 2019, C-129/18, *SM c. Entry Clearance Officer, UK Visa section*.

20 *Ibid*, §45 : ... la kafala constitue, en vertu du droit algérien, l'engagement d'un adulte, d'une part, de prendre en charge l'entretien, l'éducation et la protection d'un enfant, au même titre que le ferait un parent pour son enfant, et, d'autre part, d'exercer la tutelle légale sur cet enfant. À la différence d'une adoption, laquelle est interdite par le droit algérien, le placement d'un enfant sous kafala ne confère pas à l'enfant le statut d'héritier du tuteur. Par ailleurs, la kafala cesse à la majorité de l'enfant et est révoquée à la demande des parents biologiques ou du tuteur.

21 *Ibidem*, §§54, 56.

22 *Ibidem*, §§57-59, 69-70, 78.

23 CJUE, 7 novembre 2018, C-484/17, *K c. le Secrétaire d'État de la Justice et de la Sécurité* en particulier le §23 ; CJUE 7 novembre 2018, C-257/17, *C, A c. Secrétaire d'État de la Justice et de la Sécurité*, §§49-59 et §§60-63.

24 Cour constitutionnelle, 4 octobre 2018, n° 126/2018. Pour plus d'informations, voir : www.agii.be/nieuws/gwh-beoordeelt-integratie-inspanningen-in-kader-van-verblijf.

25 *Ibid*, point B.19.2.

26 *Ibid*, point B.19.4.2.

Perte du droit de séjour suite à une fraude

En mars 2019, la **CJUE** a précisé les conséquences de la fraude, de l'utilisation de documents faux ou falsifiés, d'informations fausses ou trompeuses, de moyens illégaux, même à l'insu du membre de la famille. Dans ces circonstances, les États membres peuvent retirer le titre de séjour obtenu avec effet rétroactif. Toutefois, la Cour précise qu'il appartient aux États membres de procéder à un examen individualisé préalable de la situation des membres de la famille afin de réaliser à une évaluation équilibrée et raisonnable de tous les intérêts des personnes concernées²⁷.

La **Cour constitutionnelle** avait statué dans le même sens en novembre 2018²⁸, à la suite de la question préjudicielle du Conseil d'État²⁹, sur l'existence d'une différence de traitement entre les étrangers dont le séjour à durée indéterminée peut être retiré pour cause de fraude et les étrangers dont le séjour ne peut prendre fin qu'avant l'acquisition du droit de séjour autonome. La Cour précise d'abord³⁰ que le regroupement familial a pour seul but de permettre la vie familiale. Si le droit de séjour du regroupant est supprimé pour cause de fraude, la raison d'être du droit de séjour des membres de la famille disparaît également. En outre, la Cour déclare qu'il n'y a pas de différence de traitement parce que la constatation d'une fraude n'entraîne pas automatiquement le retrait du droit de séjour du regroupant et des membres de sa famille. Il s'agit d'une possibilité pour le Gouvernement. De même, le retrait du droit de séjour au regroupant coupable de fraude ne signifie pas nécessairement la fin du droit de séjour des membres de sa famille. Enfin, la Cour indique que si le gouvernement envisage de mettre fin au séjour, il doit tenir compte de la situation particulière de l'étranger et de ses caractéristiques spécifiques.

Conditions d'âge pour le regroupement familial

Le **Conseil d'État** a indiqué que les conditions de regroupement familial avec un citoyen belge ou européen diffèrent selon l'âge des descendants au moment où l'OE se prononce sur la demande de regroupement familial. Il en résulte qu'un demandeur qui atteint l'âge de 21 ans pendant la période de traitement de sa demande de regroupement familial avec son (grand-)parent belge doit

la mettre à jour afin de prouver qu'il est toujours à charge du membre de sa famille avec lequel il veut être regroupé³¹.

Moyens de subsistance stables, suffisants et réguliers

Contrats temporaires ou d'intérim

Dans le cadre du regroupement familial avec un citoyen belge, le **CCE** a jugé que l'OE, dans son enquête sur des ressources stables, suffisantes et régulières, doit vérifier si le regroupant a un revenu stable et non s'il a un emploi stable chez le même employeur ou s'il a une source stable de revenu. Ainsi, le regroupant peut prouver qu'il gagne un revenu stable grâce à un travail intérimaire, des allocations de chômage (complémentaires) et une allocation d'incapacité de travail³². Le caractère temporaire du travail intérimaire ne signifie pas non plus qu'il puisse être automatiquement exclu en tant que source de revenu stable et régulière. L'OE doit donc procéder à un examen de la régularité du travail effectué par le regroupant et des revenus qu'il en tire³³.

Emploi dans le cadre de l'article 60

Dans le cas du regroupement familial avec un ressortissant d'un pays tiers, le **Conseil d'État** a jugé que l'emploi dans le cadre de l'article 60 § 7 de la loi sur les CPAS est une forme de travail social. On peut en bénéficier si l'on ne possède pas de ressources personnelles suffisantes et que l'on n'a donc pas droit aux allocations de la sécurité sociale (avec un caractère résiduaire). Il est également financé en tant que système d'assistance complémentaire. Cette forme de travail social est, par définition, très temporaire et n'est fournie que jusqu'à ce que la personne concernée ait droit à une allocation sociale ordinaire au moins équivalente au montant du revenu d'intégration. Il s'agit précisément d'un revenu pour lequel le demandeur représente une charge pour les autorités. Ce revenu ne peut donc pas être pris en compte comme moyen de subsistance dans les demandes de regroupement familial³⁴.

27 CJUE, 14 mars 2019, C-557/17, *Secrétaire d'État de la Sécurité et de la Justice c. Y.Z., Z.Z., Y.Y.*, §§57 et 74.

28 Cour constitutionnelle, 22 novembre 2018, n° 156/2018, points B.11.1-B.12.

29 CE, 26 janvier 2017, n° 237.188.

30 Cour constitutionnelle, 22 novembre 2018, n° 156/2018, point B.10.2.

31 CE, 30 mars 2018, n° 241.179.

32 CCE 31 août 2018, n° 208.513.

33 CCE 22 novembre 2018, n° 212.677.

34 CE, 23 mai 2018, n° 241.565.

Allocations handicap et garantie de revenus aux personnes âgées (GRAPA)

1^{er} cas – Myria est contacté par un collaborateur de la Ligue Braille qui assiste un couple d'aveugles (belgo-australien). Après un long séjour en Australie, le couple souhaite s'installer en Belgique. L'homme perçoit une allocation pour personnes handicapées, qui lui confère un revenu largement supérieur au montant de référence. Pourtant, la demande de regroupement familial de son épouse a été rejetée par l'OE. Ses revenus ne sont en effet pas pris en compte dans le calcul des moyens de subsistance stables et réguliers.

2^{ème} cas – Myria est contacté par un ressortissant d'un pays tiers dont l'épouse souhaite demander le regroupement familial. L'époux est gravement malade, en phase terminale et il a donc été contraint d'arrêter de travailler. La demande de regroupement familial de son épouse a déjà été refusée à plusieurs reprises par l'OE. Ce dernier ne tient compte que de ses indemnités d'incapacité de travail pour calculer ses moyens de subsistance stables et réguliers. Or, le montant de ces indemnités est inférieur au montant de référence. Pourtant, il perçoit également une allocation pour personnes handicapées, accordée en raison de sa maladie. Globalement, ses revenus sont largement au-dessus du montant de référence. L'époux souffre de cette séparation forcée de sa femme et espère la revoir avant de mourir.

Dans une analyse critique de son rapport annuel 2017, Myria s'interrogeait sur la légitimité de l'exclusion de fait et de droit des personnes handicapées du droit à une vie de famille en Belgique. Depuis 2015, l'OE n'accepte plus les allocations dont bénéficient les personnes handicapées en tant que revenus pour évaluer les moyens de subsistance stables et réguliers. Interpellés par la situation précaire des personnes handicapées, Myria et Unia ont écrit début 2019 une lettre conjointe à l'OE afin de demander d'accepter à nouveau les allocations destinées aux personnes souffrant d'un handicap. En effet, en introduisant la condition de revenu, le législateur belge n'a pas voulu priver de manière permanente leur droit au regroupement familial des personnes se trouvant dans une situation précaire définitive, mais plutôt les inviter à améliorer leur situation. L'état de santé des personnes handicapées (ou l'âge des personnes ayant droit à une GRAPA) implique qu'il leur est pratiquement impossible de modifier leur situation financière.

L'OE a informé Myria qu'il tiendrait à nouveau compte des allocations pour personnes handicapées et de la

garantie de revenu aux personnes âgées (GRAPA³⁵) lors de l'examen des demandes de regroupement familial avec un Belge, en attendant une modification (éventuelle) de la loi³⁶. Toutefois, sur le site Internet de l'OE, les informations concernant les moyens de subsistance du regroupant sont les mêmes pour un ressortissant de pays tiers ou un Belge et l'allocation aux personnes handicapées ou la GRAPA serait acceptée dans les deux procédures³⁷.

L'OE a ainsi modifié sa position après l'arrêt du Conseil d'État (CE). En février, le CE³⁸ a considéré que les allocations pour une personne handicapée et la garantie de revenu aux personnes âgées devaient être prises en compte dans le calcul du revenu du regroupant. Le CE³⁹ se réfère à la volonté du législateur en 2011, que l'on trouve dans ses travaux préparatoires à la modification de la législation sur le regroupement familial : les Belges doivent remplir les mêmes conditions de regroupement familial que les ressortissants de pays tiers. En ce qui concerne la condition de revenu, il a été explicitement indiqué qu'il faudrait tenir compte des allocations versées aux personnes handicapées. Dans son rapport, l'auditeur⁴⁰ a conclu que le législateur, dans un souci d'humanité, souhaitait inclure les allocations aux personnes handicapées pour le calcul des moyens de subsistance dont dispose le regroupant. L'État belge a également confirmé devant la Cour constitutionnelle⁴¹ que les allocations des personnes handicapées et la garantie de revenu aux personnes âgées sont prises en considération pour le calcul des revenus du regroupant.

Myria plaide pour une révision de la loi pour que les allocations pour personnes handicapées et la garantie de revenus aux personnes âgées (GRAPA) soient reprises explicitement comme revenus légalement acceptables pour l'évaluation des revenus stables, réguliers et suffisants, aussi bien dans le cadre du regroupement familial avec

35 La garantie de revenus aux personnes âgées est un revenu de base que l'État garantit aux plus de 65 ans ne disposant pas de ressources financières suffisantes. Pour avoir droit à la GRAPA, il faut remplir des conditions (d'âge, de nationalité et de domicile). Les ressources du demandeur et de son partenaire éventuel seront examinées.

36 Mail de l'OE en date du 7 mars 2019.

37 Mise à jour des informations relatives aux moyens de subsistance stables, réguliers et suffisants, 7 mars 2019 : disponible sur : https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/FR/Guidedesprocedures/Pages/Regroupement_familial/Les%20moyens%20de%20subsistance%20stables,%20réguliers%20et%20suffisants.aspx.

38 CE, 12 février 2019, n° 243.676 ; Auditorat du Conseil d'État, 26 février 2019, G/A.225.411/XI-22.093. Pour aller plus loin, voir : ADDE, *Allocations de handicap et regroupement familial, suite et fin : Le Conseil d'État remet les points sur les « i » !*, Info-adde mars 2019, p. 2.

39 CE 12 février 2019, n° 243.676, point IV.2. « ... les amendements n° 162 et n° 169, qui sont devenus les articles 10 et 40ter de la loi du 15 décembre 1980, ont été déposés en même temps et ont fait l'objet d'une justification unique. Il résulte explicitement de cette justification que les allocations pour handicapés ne font pas partie des moyens de subsistance dont il n'est pas tenu compte. ».

40 Auditorat du CE, 26 février 2019, G/A.225.411/XI-22.093, p. 8.

41 Position de l'État belge, CC 26 septembre 2013 n° 112/2013 p.17.

un Belge que dans le cadre d'un regroupement familial avec un ressortissant d'un pays tiers. Ainsi les personnes handicapées ou âgées ayant droit à la GRAPA obtiennent la sécurité juridique de ne plus être discriminées dans leur droit de vivre en famille.

Origine des moyens de subsistance

Le CCE et le CE ont posé cinq **questions préjudicielles** à la Cour constitutionnelle afin de déterminer s'il existe une différence de traitement ou une discrimination due au fait que les Belges doivent disposer de moyens de subsistance suffisants à titre personnel sans avoir recours au revenu de leur partenaire, alors que les Européens peuvent compter au moins partiellement sur les ressources de leur partenaire pour remplir la condition du revenu dans la demande de regroupement familial pour leur conjoint⁴².

Être à la charge du membre de la famille et notion de « pays d'origine »

Pour pouvoir prétendre au droit au regroupement familial, les descendants âgés de plus de 21 ans et les ascendants doivent prouver qu'ils sont à la charge du membre belge ou européen de leur famille⁴³.

Le CE a précisé que cette disposition concernait spécifiquement la situation dans le pays d'origine. En effet, la loi sur les étrangers fait explicitement référence aux membres de la famille « qui accompagnent ou rejoignent le citoyen belge ». Cela signifie que le membre de la famille vient ou est venu de l'étranger⁴⁴.

En octobre 2018, le CCE a précisé que le « pays d'origine » ne signifiait pas forcément pays de nationalité. Le Conseil renvoie à la jurisprudence de la CJUE⁴⁵ pour préciser que tant les États membres que des pays tiers sont visés par « pays d'origine »⁴⁶.

Cellule familiale : pas de cohabitation avec un enfant belge, mais bien des liens affectifs et/ou financiers

Le CCE a statué sur la présence d'une cellule familiale entre le parent originaire d'un pays tiers et l'enfant belge dans le cadre d'un regroupement familial. La jurisprudence de la Cour eur. D.H. confirme qu'en principe, le lien familial entre parent et enfant est présumé. Dès la naissance, un lien naturel équivalent à une vie de famille est établi entre un enfant mineur et un parent. La cohabitation parent-enfant n'est pas nécessaire. Mais des facteurs assurant la relation entre le parent et l'enfant mineur doivent exister et être suffisamment stables pour créer des liens familiaux de fait ; ce qui peut être prouvé par des liens affectifs et/ou financiers entre le parent et l'enfant. Le Conseil ajoute qu'il ne faut pas nécessairement faire valoir les deux liens en même temps⁴⁷.

Mise à jour de la demande de regroupement familial

Le CCE précise comment l'OE doit gérer une mise à jour de la demande de regroupement familial. Le demandeur doit soumettre tous les documents nécessaires à l'OE dans les 3 mois suivant le dépôt de sa demande. L'OE évalue cette demande sur base des documents soumis⁴⁸. Si l'OE met lui-même la demande à jour, en recherchant par exemple des informations complémentaires, il doit donner au demandeur la possibilité d'exprimer son point de vue⁴⁹.

Maintien du droit de séjour pour les victimes de violence domestique pendant le mariage

Les ressortissants de pays tiers, anciens partenaires d'un Belge, victimes de violences domestiques au cours de leur mariage, dissous depuis, sont discriminés et traités de manière inégale par rapport aux ressortissants de pays tiers mariés à un ressortissant de pays tiers et qui ont également subi des violences domestiques. En effet, cette dernière catégorie de ressortissants de pays tiers

42 Entre autre, CE, 7 juin 2018, n° 241.741 ; CC, numéro de rôle 6920.

43 Pour aller plus loin, voir : AgII, 20 mars 2019, *RuV verduidelijkt begrip ten laste en herkomstland bij gezinshereniging* sur : www.agii.be/nieuws/rvv-verduidelijkt-begrip-ten-laste-en-herkomstland-bij-gezinshereniging.

44 CE 29 mai 2018, n° 241.649, point 8.

45 CJUE, 9 janvier 2007, C-1/05, Yunying Jia c. Migrationsverket, § 43 ; CJUE, 16 janvier 2014, C-423/12, Flora May Reyes c. Migrationsverket ; CJUE, 5 septembre 2012, C-83/11, *Secretary of State for the Home Department c. Rahman*.

46 CCE 26 octobre 2018, n° 211.725.

47 CCE, 29 août 2018, n° 208.378 ; AgII, 10 octobre 2018, *Hoe 'gezinscel' bewijzen bij gezinshereniging met Belgisch kind als er geen samenwoont is?* dans : www.agii.be/nieuws/ho-gezinscel-bewijzen-bij-gezinshereniging-met-belgisch-kind-als-er-geen-samenwoont-is.

48 Même après les trois premiers mois suivant le dépôt de la demande et pendant le traitement de celle-ci, le demandeur doit soumettre à l'OE les nouveaux éléments importants relatives à sa situation professionnelle. Dans le cas contraire, l'OE peut décider que l'emploi n'est plus d'actualité.

49 CCE 22 août 2018, n° 208.014. Pour aller plus loin, voir : www.agii.be/nieuws/dvz-mag-aanvraag-gezinshereniging-niet-gedeeltelijk-actualiseren.

conserve automatiquement son droit de séjour, même en cas de dissolution du mariage. Les anciens membres de la famille d'un Belge ne peuvent conserver leur droit de séjour que s'ils remplissent certaines conditions ou si l'OE en décide de manière discrétionnaire. Si l'intéressé apporte la preuve qu'il est victime de faits spécifiques de violence domestique, l'OE ne peut plus exiger de preuves de moyens de subsistance et d'assurance maladie pour le maintien du droit de séjour, selon la **Cour constitutionnelle**⁵⁰.

Délivrance d'un accusé de réception en cas de déclaration de cohabitation légale

La **Cour d'appel de Bruxelles** a jugé que l'officier de l'état civil doit immédiatement délivrer l'accusé de réception d'une déclaration de cohabitation légale si tous les documents nécessaires sont présentés par les deux partenaires. Il ne peut donc pas attendre le résultat d'une éventuelle enquête de résidence par l'agent de quartier ou la réception de la fiche d'information de l'OE. L'accusé de réception marque en effet le début du délai à partir duquel un report de l'enregistrement de la cohabitation légale peut avoir lieu si une enquête sur les intentions des partenaires devait être menée. La non-délivrance de l'accusé de réception entraînerait une prolongation artificielle du délai endéans lequel une décision sur l'enregistrement de la cohabitation doit être prise⁵¹.

Retrait du droit de séjour après la non-reconnaissance d'un certificat de mariage étranger par l'officier de l'état civil?

Dans le cadre d'une demande de visa pour regroupement familial, l'OE a reconnu l'acte de mariage, octroyant ainsi un droit de séjour au demandeur. À la suite de la non-reconnaissance de l'acte de mariage par l'officier de l'état civil au motif d'un mariage de complaisance, l'OE a retiré le droit de séjour pour cause de renseignements mensongers. Le régime de reconnaissance de plein droit donne à chaque autorité le pouvoir de reconnaître ou non un acte étranger. La décision de l'officier de l'état civil n'est pas contraignante pour l'OE (pas d'autorité de chose jugée), seule la décision du tribunal de première instance l'est. Le **CCE** a estimé que l'OE était manifestement déraisonnable en retirant le droit de séjour. En effet, le

retrait du droit de séjour n'était motivé que par l'acte de mariage qu'il avait déjà reconnu auparavant⁵².

Fraude - perte/obtention d'un droit de séjour

Le **CCE** précise que le refus d'une demande de visa sur la base d'une fraude commise par le regroupant n'est possible que si le droit de séjour de ce dernier a été retiré. En l'espèce, l'OE avait refusé le visa au motif de soupçons sérieux : la regroupante avait obtenu son droit de séjour en raison d'une reconnaissance frauduleuse de son plus jeune enfant par un Belge, mais l'OE ne lui avait pas retiré son droit de séjour⁵³.

Demande de regroupement familial avec un Belge après délivrance d'une interdiction d'entrée à un membre de la famille ressortissant d'un pays tiers

En 2018, la **CJUE** a statué (arrêt K.A.)⁵⁴ que le gouvernement doit examiner la demande de regroupement familial, et ce indépendamment du fait qu'une interdiction d'entrée soit pendante.

L'OE a continué à ne pas prendre en considération de telles demandes de regroupement familial en 2018, même s'il avait enquêté sur la relation de dépendance et ne l'avait pas jugée prouvée. Pour ce type de demande, l'annexe 19ter a été retiré à les considérant donc comme « inexistantes »⁵⁵. L'OE indique que, lorsqu'ils présentent une demande de regroupement familial, les demandeurs doivent respecter les conditions de séjour pour le regroupement familial et les conditions d'entrée prévues par la loi sur les étrangers. Ceci implique un droit d'entrée, un droit que, selon l'OE, le requérant ne peut pas respecter puisqu'il est frappé d'une interdiction d'entrée⁵⁶.

Le **CCE**⁵⁷ rejette cet argument et renvoie à l'arrêt *Ouhrami*⁵⁸ qui stipule que la période d'interdiction d'entrée ne commence qu'à partir du moment où la personne concernée quitte effectivement le territoire européen et

52 CCE 6 juillet 2018, n° 206.607.

53 CCE 3 juillet 2018, n° 206.456, RDE 2018, § 199, p. 422.

54 CJUE, 8 mai 2018, *K.A. c. l'État belge*, C-82/16.

55 Pour aller plus loin, voir : Myriadoc Détention, décembre 2018, ou : AgII, DVZ licht diverse praktijken toe in overleg met AgII.

56 L'OE se base sur CE, 9 août 2016, n° 235.596 et sur CE, 11 janvier 2018 n° 240.394 ; « l'interdiction d'entrée qui « complète » une décision de retour existe et a force obligatoire dès le jour de la notification de la décision d'interdiction d'entrée mais que le délai pour lequel l'interdiction d'entrée a été fixée ne commence à courir qu'après que l'intéressé a effectivement quitté le territoire. ».

57 CCE 30 octobre 2018, n° 211.818.

58 CJUE, 26 juillet 2017, *Ouhrami*, C-225/16, points 42 à 53 incl.

50 Cour constitutionnelle, 7 février 2019, n° 17/2019. Pour aller plus loin, voir AgII, 20 mars 2019, *Ex-echtgenote van Belg, slachtoffer van geweld tijdens huwelijk, moet geen bestaansmiddelen en ziekteverzekering bewijzen voor behoud verblijfsrecht*, sur : www.agii.be/nieuws/ex-echtgenote-van-belg-slachtoffer-van-geweld-tijdens-huwelijk-moet-geen-bestaansmiddelen-en.

51 Cour d'appel de Bruxelles, 22 novembre 2018, 2017/FA/545.

ne génère donc de conséquences juridiques a posteriori⁵⁹. En l'espèce, le requérant n'avait pas encore quitté le territoire après la réception de l'interdiction d'entrée, de sorte que, selon le CCE, l'OE n'était pas autorisé à assortir l'interdiction d'entrée de conséquences juridiques et n'était donc pas autorisé à retirer l'annexe 19ter⁶⁰.

En décembre 2018, le **CCE** s'est prononcé **en Grande Chambre**⁶¹ sur les requérants qui avaient donné lieu à la question préjudicielle qui a conduit à l'arrêt K.A. Le CCE précise que l'OE ajoute une condition à la loi : une interdiction d'entrée empêche de soumettre une demande de séjour. Il se réfère au libellé très clair de la CJUE dans son arrêt K.A. : l'OE ne peut refuser d'examiner la demande de regroupement familial au seul motif que le requérant n'a pas accès au territoire (et est donc frappé d'une interdiction d'entrée). Plus encore : L'OE doit traiter la demande et évaluer la relation de dépendance entre le demandeur et le regroupant⁶². Le CCE ne suit pas non plus l'argument de l'OE selon lequel le requérant ne peut introduire sa demande de séjour qu'à partir de l'étranger et doit attendre le résultat en raison de son interdiction d'entrée. Il renvoie à nouveau à la CJUE. Cette dernière a statué que la directive retour permet la levée ou la suspension d'une interdiction d'entrée si la décision de retour n'a pas été mise en œuvre et si le demandeur est toujours sur le territoire national⁶³. Le **CCE** confirme à plusieurs reprises ces positions⁶⁴ début 2019. Il ajoute que l'OE est lié par le droit du requérant d'être entendu⁶⁵ dans son enquête sur la relation de dépendance.

Enfin, le **CCE** indique que la procédure de recours contre les demandes de regroupement familial considérées comme inexistantes ou non prises en compte a un effet suspensif⁶⁶. Ici aussi, l'OE doit⁶⁷ délivrer une annexe 35 aux demandeurs pour la durée de la procédure de recours.

59 *Idem*, point 49 : « Il en résulte que, jusqu'au moment de l'exécution volontaire ou forcée de l'obligation de retour et, par conséquent, du retour effectif de l'intéressé dans son pays d'origine (...), le séjour irrégulier de l'intéressé est régi par la décision de retour et non pas par l'interdiction d'entrée, laquelle ne produit ses effets qu'à partir de ce moment, en interdisant à l'intéressé, pendant une certaine période après son retour, d'entrer et de séjourner de nouveau sur le territoire des États membres ».

60 Selon l'OE (et les autres États membres), les conséquences juridiques de l'interdiction d'entrée s'appliquent bel et bien. Dans un but de clarification, les autorités néerlandaises ont posé une question préjudicielle à la CJUE le 20 décembre 2018 (C-806/18).

61 CCE, 17 décembre 2018, n° 214.142 ; CCE, 17 décembre 2018, n° 214.144.

62 CJUE, 8 mai 2018, K.A. c. l'État belge, C-82/16, point 57.

63 *Idem*, points 60-61. La CJUE se réfère aux possibilités de l'art. 11 Point 3, troisième et quatrième alinéas, de la directive « retour », « de lever ou de suspendre une telle interdiction dans des cas individuels pour des raisons autres que celles visées au premier alinéa (concerne les personnes qui ont quitté le territoire), sans qu'aucune autre condition ne soit posée dans ces alinéas que le ressortissant du pays tiers... aient quitté le territoire... ».

64 Notamment du côté néerlandophone. CCE, 12 février 2019, n° 216.634 ; CCE, 18 février 2019, n° 216.993, effet suspensif CCE 14 février 2019, n° 216.919.

65 Du côté francophone : CCE 7 février 2019, n° 216.445.

66 CCE, 16 janvier 2019, n° 215.217 ; CCE, 14 février 2019, n° 216.919. Ceci est valable si les recours étaient suspensifs de plein droit conformément à l'article 39/79 de la loi sur les étrangers.

67 Mail OE adressé à Myria en date du 31 janvier 2019 : l'OE renvoie à l'arrêt de la Cour de cassation du 3 février 2016, n° P.16.0131.F : la décision de ne pas prendre en considération est équivalente à une décision de refus de plus de trois mois et a donc un effet suspensif.

L'intérêt du recours - obtention du droit de séjour permanent dans le cadre du regroupement familial

Le **CCE** a confirmé qu'il est dans l'intérêt supérieur du demandeur que si, parallèlement à son obtention d'un permis de séjour provisoire dans le cadre du regroupement familial, un recours contre un refus antérieur est toujours pendant, ce recours soit traité. En effet, une demande d'autorisation de séjour permanent sur base d'un regroupement familial peut être introduite après 5 ans de séjour temporaire. En cas d'annulation de la décision de refus précédente, le délai de 5 ans commence à courir à partir de la première demande de regroupement familial, permettant au demandeur d'obtenir plus rapidement une autorisation de séjour permanent⁶⁸.

Regroupement familial avec un enfant belge - refus d'ordre public - menace actuelle

Le **CCE** a également précisé que dans le cadre d'une demande de regroupement familial d'un ressortissant d'un pays tiers avec son enfant belge, l'OE doit vérifier que la menace pour l'ordre public est toujours d'actualité avant de statuer. En l'espèce, l'OE n'avait pas tenu compte du changement de situation familiale (cohabitation avec sa femme belge et ses deux enfants) du requérant depuis sa sortie de prison⁶⁹.

Exclusion du statut de réfugié - refus du regroupement familial

Dans son évaluation du droit au regroupement familial d'une personne exclue du statut de réfugié, l'OE doit tenir compte du comportement de la personne concernée et procéder à une analyse globale du danger présumé pour l'ordre et la sécurité publics, en tenant compte du temps écoulé depuis les faits reprochés. Le **CCE**⁷⁰ se réfère ici spécifiquement à l'arrêt de la CJUE⁷¹ de mai 2018.

68 CCE 27 novembre 2018, n° 212.980.

69 CCE 28 février 2018, n° 200.494.

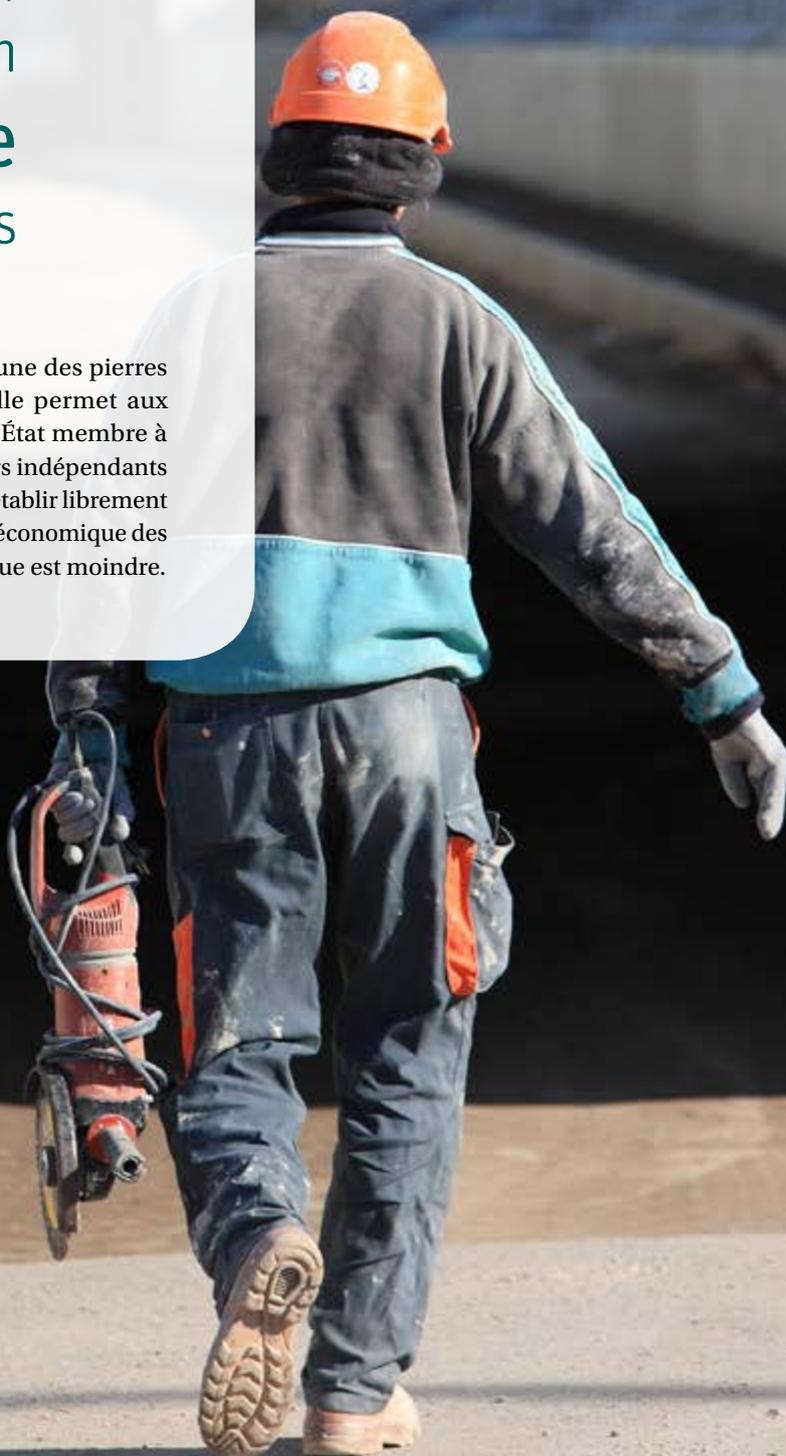
70 CCE 24 septembre 2018, n° 209.867.

71 Voir les évolutions récentes dans le chapitre *Libre circulation, migration économique et étudiant*.

Chapitre 6

Libre circulation, migration économique et étudiants

La libre circulation de personnes est l'une des pierres angulaires de l'Union européenne. Elle permet aux travailleurs de travailler dans un autre État membre à titre temporaire et salarié. Les travailleurs indépendants et les entreprises de l'UE ont le droit de s'établir librement dans un autre État membre. La migration économique des ressortissants de pays tiers vers la Belgique est moindre.



Les données

La migration économique est un sujet complexe à étudier à partir des chiffres disponibles. Il n'existe pas, en effet, une base de données unique qui présente l'ensemble de ce phénomène. Les données ci-dessous présentent chacune un aspect spécifique de ce type de migration.

Les données sur les ressortissants de pays tiers sont séparées de celles des citoyens de l'UE. Ils ont des droits différents en termes d'accès au territoire, au séjour et au travail.

- Pour les **ressortissants de pays tiers**, Myria classe ci-dessous les questions :
 - D'accès au territoire pour raisons professionnelles (visas accordés pour raisons professionnelles)
 - D'accès au séjour (premiers titres délivrés pour raisons liées à une activité rémunérée)
 - D'accès au travail :
 - Salarié (permis de travail)
 - Indépendant (assujettis auprès de l'INASTI)
- Pour les **citoyens de l'UE**, Myria détaille les thématiques suivantes :
 - D'accès au séjour (premiers titres délivrés pour raisons liées à une activité rémunérée)
 - D'accès au travail :
 - Indépendant (assujettis auprès de l'INASTI)
- Les **citoyens européens** ont librement accès au territoire belge. Par conséquent, ils sont absents des données sur les visas. Il en est de même pour les données sur les permis de travail dont ils sont dispensés.
- L'ONSS collecte des données sur les **travailleurs détachés** en Belgique. Ces chiffres sont présentés dans ce chapitre et concernent à la fois des citoyens de l'UE et non-UE qui disposent de ce statut. Cette année, ces données font l'objet d'une contribution externe rédigée par les chercheurs de l'Université d'Anvers. Depuis 2017, Myria collabore avec l'Université d'Anvers sur le projet « IMMILAB » qui traite de cette thématique.

Enfin, la migration pour motif d'études est abordée à travers les visas (concernent uniquement les ressortissants de pays tiers) et les premiers titres de séjour pour des raisons liées à l'éducation délivrés à des citoyens de l'UE et à des ressortissants de pays tiers.

En examinant ces données, il est nécessaire de se rappeler que :

- Le motif de délivrance d'un visa ou d'un titre de séjour ne détermine pas si la personne va effectivement travailler. Les personnes ayant obtenu un titre de séjour pour des raisons non professionnelles peuvent également travailler si la loi le leur permet.
- L'accès au travail dépend de la nationalité et du statut de séjour de l'étranger.
- Note : les années de référence des données présentées varient selon les sources. Il s'agit toujours des dernières données disponibles au moment de la rédaction de ce rapport (avril 2019).

Migrations économiques des ressortissants de pays tiers

1. Accès au territoire pour raisons professionnelles

Visas long séjour

En 2018 :

- Les visas pour raisons professionnelles représentent **17%** sur l'ensemble des visas long séjour accordés (32.373).
- Leur nombre augmente depuis 2014.
- La proportion de refus est généralement très faible. En moyenne, toutes nationalités confondues, le pourcentage de refus est de 1%. Elle est toutefois plus élevée pour les Turcs et les Marocains, extrêmement faible pour les Indiens et nulle pour les Japonais et les Américains par exemple.
- Les trois principaux bénéficiaires de ces visas sont **originaires d'Asie orientale**.
- Les **Indiens** sont largement en tête du classement : 41% des visas long séjour pour raisons professionnelles leur sont délivrés.

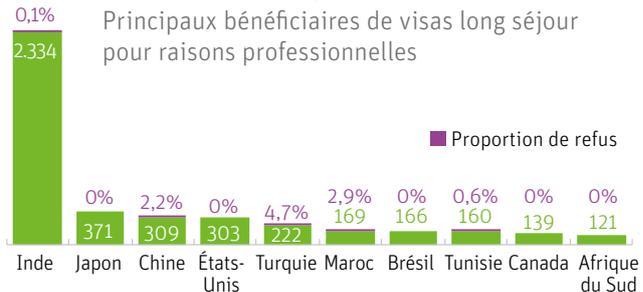
➤ Plus de chiffres sur les visas, dans le chapitre Accès au territoire.

En 2018, **5.632** visas D ont été délivrés pour raisons professionnelles

Visas accordés pour raisons professionnelles



Principaux bénéficiaires de visas long séjour pour raisons professionnelles



source : SPF Affaires étrangères

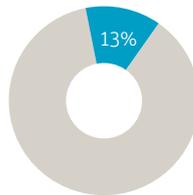
2. Accès au séjour pour raisons d'activité rémunérée pour les non-UE

Premiers titres de séjours délivrés en 2017 pour des raisons liées à une activité rémunérée

En 2017 :

- 13%** des premiers titres délivrés à des ressortissants de pays tiers nés à l'étranger l'ont été pour des raisons liées à une activité rémunérée.
- Voir Chapitre Population et Mouvements.
- 5.948 premiers titres ont été délivrés à des citoyens non-européens.** Ce chiffre est en légère hausse depuis ces dernières années.
- Les premiers titres sont délivrés principalement à des bénéficiaires originaires d'Asie (dans 43% des cas).
- Comme pour les visas à caractère professionnel, les Indiens sont les premiers bénéficiaires des premiers titres délivrés pour raisons liées à une activité rémunérée. En effet, plus d'un premier titre sur quatre leur est délivré. En 2010, les Indiens étaient déjà les premiers dans le classement mais ne représentaient que 843 bénéficiaires.
- Suivent ensuite, les Américains avec une proportion de 16% parmi l'ensemble des bénéficiaires non-européens.

Part parmi l'ensemble des 1^{ers} titres de séjour délivrés



Premiers titres de séjour délivrés pour des raisons liées à une activité rémunérée



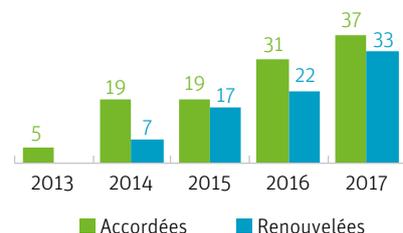
Principaux bénéficiaires de ces premiers titres de séjour (non-UE)

Nationalité	2017	%
Inde	1.568	26%
États-Unis	946	16%
Japon	397	7%
Turquie	295	5%
Chine	290	5%
Canada	162	3%
Russie	145	2%
Brésil	139	2%
Maroc	118	2%
Ukraine	107	2%
Autres (non-UE)	1.781	30%
Total	5.948	100%

source : OF

Cartes bleues

En 2017, 37 cartes bleues européennes ont été délivrées à des ressortissants de pays tiers et à leurs familles dans le cadre d'un emploi hautement qualifié. Les principaux bénéficiaires étaient indiens (7), turcs (5), russes (3) ou encore ukrainiens (3). En plus de ces nouvelles cartes délivrées, 33 cartes ont été renouvelées en 2017.



source : OF-Eurostat

3. Accès au travail pour les non-UE

Les permis de travail pour les salariés

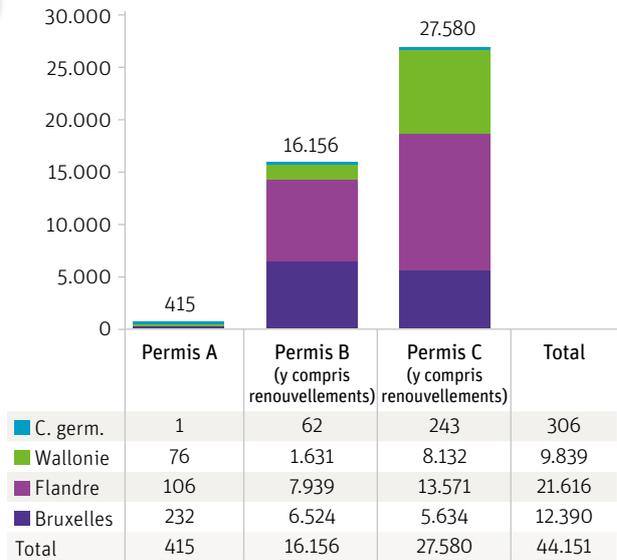
En 2017, **44.151** permis (A, B et C) ont été délivrés en Belgique. Deux tiers des permis de travail concernent des permis sollicités sur le territoire belge (permis C)



Le **permis A** est valable pour une durée illimitée et pour toutes les professions salariées. Il est réservé aux travailleurs justifiant de plusieurs années de travail couvertes par un permis B.

Le **permis B** est valable pour maximum 12 mois et limité à un seul employeur. En principe, l'autorisation d'occupation doit être obtenue par l'employeur avant que le travailleur n'arrive en Belgique. 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 maximum 12 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.



Près de la moitié des permis de travail ont été délivré par la Région flamande

- En 2017, un total de **415 permis A**, **16.156 permis B** et **27.580 permis C** ont été délivrés.
- Plus de la moitié des permis A ont été délivrés par la Région bruxelloise (55%). Entre 2016 et 2017, ces permis ont diminué de 37% (658 permis en 2016).
- Les permis B, par contre, sont majoritairement délivrés par la Flandre (49%) devant Bruxelles (40%) et la Wallonie (10%).
- De même, 49% des permis C sont délivrés par la Flandre, mais la Wallonie arrive cette fois en deuxième position avec 29% devant Bruxelles (20%).

Les Afghans, les Indiens et les Camerounais : principaux bénéficiaires

- En Flandre, les principaux bénéficiaires sont indiens pour les permis A et B (2.492 permis soit, 31% du total des permis A et B) et afghans pour les permis C (4.027, soit 30% du total des permis C).
- En Wallonie, ce sont, en revanche, les Américains qui sont les premiers bénéficiaires de permis A et B bien qu'inférieurs numériquement (237, soit 14%). Les permis C délivrés par la Région Wallonne l'ont été principalement à des Camerounais (1.796) et des Afghans (1.621).
- Enfin, dans la Région de Bruxelles-Capitale, plus de 40% des permis de travail (A et B) ont été octroyés à des Indiens (soit, 2.934 permis). Pour les permis de travail sollicités sur le sol belge, les trois premières nationalités concernées sont les Camerounais (854), les Marocains (581) et les Syriens (552).

Les cartes professionnelles pour les indépendants en 2018

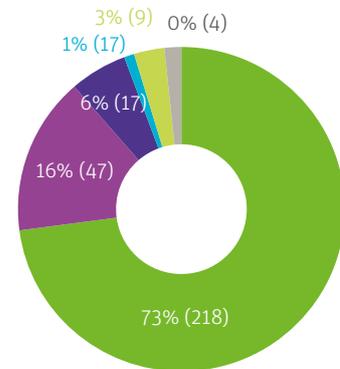
Sources de données :

Ces cartes professionnelles sont délivrées par les trois régions et la Communauté germanophone.

À ce jour, nous n'avons pas pu obtenir les données provenant de la Région flamande. Par conséquent, l'analyse des données est moins détaillée par rapport aux années précédentes.

- En 2018, 448 cartes professionnelles ont été délivrées par la Région bruxelloise et 218 par la Wallonie.
- Les principales nationalités parmi les bénéficiaires étaient les Chinois (Région wallonne) et les Indiens (Région de Bruxelles-Capitale).

En 2018, 73% de décisions positives en Wallonie



■ Octrois ■ Refus ■ Irrecevable ■ Classement sans suite ■ Dispense ■ Transfert

Source : Régions bruxelloise, wallonne et SPF Emploi

Indépendants assujettis à l'INASTI en 2017

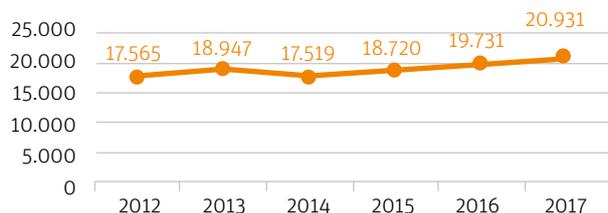
En 2017 :

- 1.087.763 indépendants étaient affiliés auprès de l'INASTI. Les personnes de nationalité étrangère étaient au nombre de 120.012, soit 11% du total.
- Parmi ces étrangers, on dénombre 20.931 ressortissants de pays tiers, soit 17% des indépendants de nationalité étrangère.
- Les principaux indépendants non-européens assujettis à l'INASTI sont marocains, turcs et chinois. Ils représentent plus d'un tiers de l'ensemble de ces affiliés.

Top 10 des nationalités non-UE des indépendants assujettis à l'INASTI, 2012 et 2017

Nationalité	2012	2017	Évolution entre 2012-2017
Maroc	2.181	2.839 (14%)	30%
Turquie	2.105	2.522 (12%)	20%
Chine	1.208	1.905 (9%)	58%
Inde	816	1.040 (5%)	27%
Pakistan	771	926 (4%)	20%
États-Unis	617	538 (3%)	-13%
RD Congo	325	425 (2%)	31%
Suisse	271	312 (1%)	15%
Japon	306	269 (1%)	-12%
Liban	212	246 (1%)	16%
Autres non-UE	8.753	9.909 (47%)	13%
Total non-UE	17.565	20.931(100%)	19%
Total UE	81.946	99.081	21%
Total	99.511	120.012	21%

Évolution du nombre d'indépendants ressortissant de pays tiers assujettis à l'INASTI, 2012-2017



Évolutions entre 2012-2017

- Hausse de 21% du nombre d'indépendants non-européens assujettis auprès de l'INASTI.
- On constate une progression du nombre d'affiliés pour la plupart des principales nationalités, excepté pour les Américains (-13%) et les Japonais (-12%).
- Augmentation importante (+58%) du nombre d'affiliés chinois.

Sources de données :

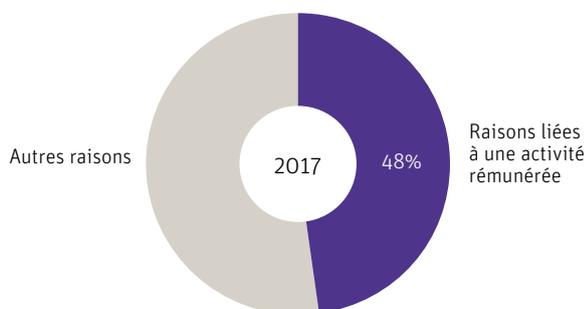
Les données de l'INASTI permettent d'apprécier l'intensité de l'activité indépendante des étrangers. Cette base de données rassemble tous les indépendants et aidants (Belges et étrangers) affiliés auprès de cette institution publique de sécurité sociale. Elle permet dès lors d'étudier le travail indépendant des étrangers de façon complémentaire aux cartes professionnelles. Toutes les nationalités y sont reprises (UE et non-UE).

Les assujettis présentés dans ce chapitre concernent à la fois les indépendants (à titre principal, à titre complémentaire) mais aussi les aidants des indépendants.

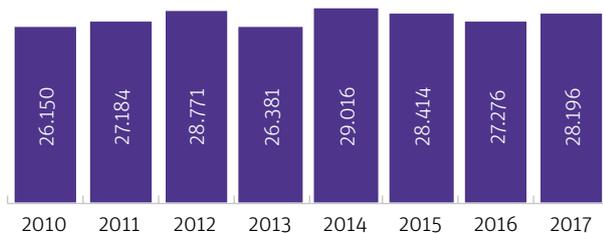
Source : INASTI

Citoyens de l'UE exerçant une activité rémunérée en Belgique

Premiers titres de séjour délivrés en 2017 pour des raisons liées à une activité rémunérée



Premiers titres de séjour délivrés pour des raisons liées à une activité rémunérée



Premiers titres de séjour délivrés à des citoyens de l'UE, top 10 des nationalités en 2010 et 2017

Nationalité	2010	%	2017	%
Roumanie	3.332	13%	6.917	25%
France	4.140	16%	4.281	15%
Pologne	5.022	19%	2.833	10%
Pays-Bas	3.307	13%	2.322	8%
Italie	1.524	6%	2.270	8%
Espagne	1.457	6%	1.825	6%
Bulgarie	1.758	7%	1.615	6%
Portugal	1.151	4%	1.432	5%
Allemagne	1.111	4%	965	3%
Royaume-Uni	908	3%	852	3%
Autres UE	2.440	9%	2.884	10%
Total	26.150	100%	28.196	100%

En 2017, **28.196** premiers titres de séjour ont été délivrés à des Européens dans le cadre d'une activité rémunérée. Ces bénéficiaires sont des salariés, des indépendants ou encore des demandeurs d'emploi

En 2017 :

- Près d'un premier titre de séjour sur deux a été délivré à des citoyens de l'UE (nés à l'étranger) pour des raisons liées à une activité rémunérée. En comparaison, 13% des premiers titres ont été délivrés dans le cadre du travail à des ressortissants de pays tiers. Cependant, il faut rappeler que ces motifs légaux ne reflètent qu'une partie de la complexité des flux migratoires. Les raisons qui poussent les individus à migrer sont multiples et entrent parfois difficilement dans l'une des catégories administratives prédéfinies.
- Les Roumains sont la première nationalité européenne pour laquelle un premier titre de séjour a été délivré. 25% de ces premiers titres leur ont été octroyés. Suivent ensuite, les Français (15%) et les Polonais (10%).

Entre 2010 et 2017 :

- Le nombre de ces premiers titres de séjour reste relativement stable depuis ces dernières années.
- En 2010, les trois principaux bénéficiaires étaient déjà les Roumains, les Français et les Polonais mais dans des proportions différentes. En 2010, les Polonais étaient les premiers bénéficiaires. Ils sont passés de 5.022 à 2.833 bénéficiaires entre 2010 et 2017 (-43%). En revanche, pendant la période écoulée, le nombre de bénéficiaires roumains, a doublé, dépassant toutes les autres nationalités de bénéficiaires.

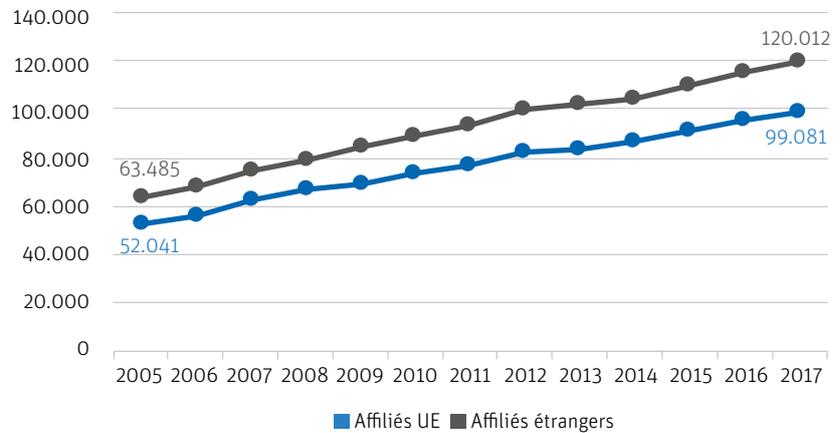
Indépendants assujettis à l'INASTI en 2017

En 2017, parmi les 120.012 indépendants de nationalité étrangère affiliés, **99.081** étaient des citoyens de l'UE, soit 83% du total

Entre 2005 et 2017 :

- Hausse de 90% du nombre d'indépendants étrangers, toutes nationalités confondues ;
- Celle du nombre d'indépendants européens a suivi la même tendance.

Évolution du nombre d'indépendants assujettis à l'INASTI, 2005-2017



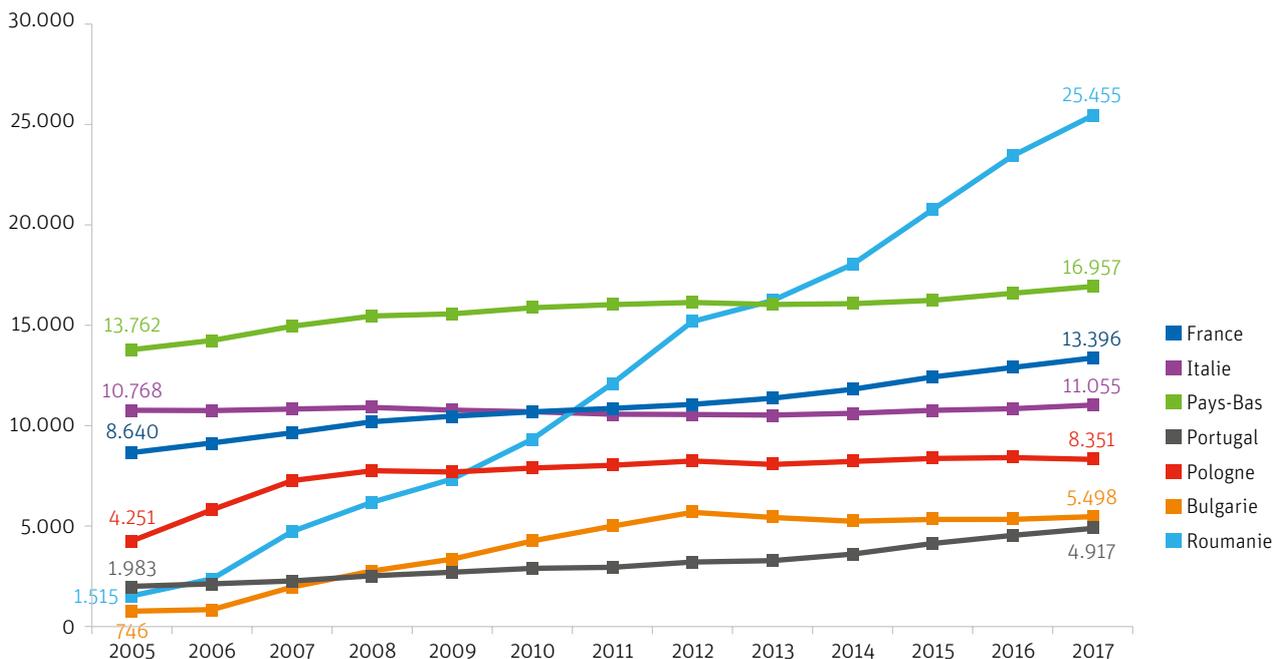
Évolution du nombre d'indépendants assujettis à l'INASTI pour les principales nationalités

Depuis 2005, le nombre d'indépendants étrangers affiliés à l'INASTI n'a cessé d'augmenter. Cette augmentation est essentiellement liée à l'adhésion des nouveaux États membres de l'UE. Depuis 2007, le nombre d'affiliés bulgares et roumains surtout, a connu une importante augmentation.

En 2013, les Roumains sont passés en tête du classement. Leur nombre d'assujettis auprès de l'INASTI a continué de s'accroître jusqu'à atteindre 25.455 affiliés en 2017, devant les 16.957 Néerlandais et les 13.396 Français.

Entre 2005 et 2017 :

- Le nombre d'indépendants roumains a connu une croissance soutenue, passant de 1.515 à 25.455 (soit 16,8 fois plus en seulement 12 ans) ;
- Le nombre d'affiliés polonais a pratiquement doublé (passant 4.251 à 8.351) et celui des Bulgares a été multiplié par sept (746 en 2005 et 5.498 en 2017).
- De façon moins importante, le nombre d'affiliés néerlandais, français et portugais a également augmenté sur la même période (+23% pour les Néerlandais, de +55% pour les Français et +148% pour les Portugais).
- Le nombre d'affiliés italiens a quant à lui stagné, cependant il reste en quatrième position du classement en 2017 (11.055).



Migrations des étudiants

Visas (non-UE)

En 2018 :

- Ces visas représentent **28%** du total des visas long séjour accordés (32.373).
- Ce nombre ne cesse d'augmenter chaque année. On constate une hausse de 28% entre 2011 et 2018.
- Les principaux bénéficiaires des visas long séjour octroyés pour des raisons liées aux études sont Chinois, Camerounais et Américains.
- La proportion de refus, toutes nationalités confondues est de 20%.
- Mais derrière cette moyenne se cache de grandes disparités. Par exemple, les proportions de refus présentent des valeurs bien plus élevées pour les nationalités africaines comme le Cameroun (59%), le Maroc (49%) et la RD Congo (36%). En revanche, celles des Américains et des Canadiens sont très faibles, voire nulles.

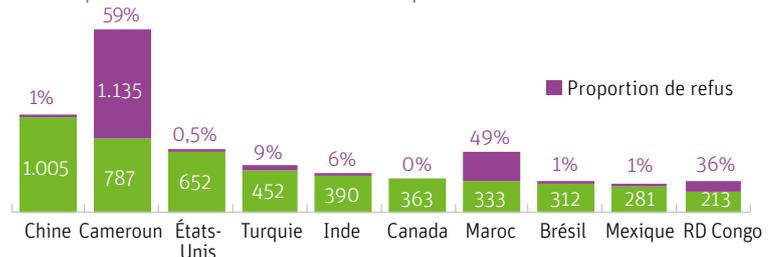
► Plus de chiffres sur les visas, dans le chapitre *Accès au territoire*.

En 2018, **8.989** visas long séjour ont été délivrés pour des raisons liées aux études

Visas long séjour (visas D) accordés pour des raisons d'études



Principaux bénéficiaires des visas D pour des raisons d'études



Des visas court séjour sont également délivrés dans le cadre d'études, de stages ou de conférences. Cependant, ils sont délivrés pour une période de maximum 90 jours. En 2018, on en comptait 15.455. Ces derniers ont été délivrés principalement à des Chinois et des Indiens.

Source : SPF Affaires étrangères

Premiers titres de séjours délivrés en 2017 pour des raisons liées à l'éducation (UE et non-UE)

Évolutions en l'espace de 5 ans

- Pour les ressortissants de pays tiers, on constate une augmentation progressive du nombre de titres de séjour délivrés depuis 2012 (+19%).
- Par contre, entre 2012 et 2017, le nombre de premiers titres de séjour délivrés à des Européens dans le cadre de l'éducation a légèrement baissé (-4%).

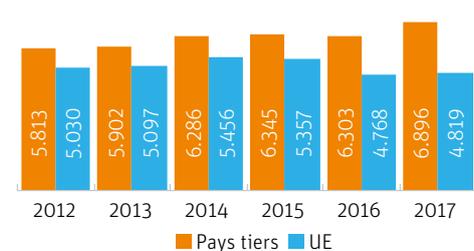
Pourcentages sur l'ensemble des premiers titres de séjour délivrés en 2017



- Parmi les citoyens de l'UE, les étudiants français représentent plus d'un tiers des bénéficiaires de premiers titres délivrés dans le cadre de l'éducation. Loin derrière dans le classement, les Italiens et les Espagnols sont en 2^{ème} et 3^{ème} position.
- Le classement des principaux bénéficiaires non-européens venant faire leurs études en Belgique est similaire à celui des visas pour raisons d'études, à savoir : les Chinois, les Camerounais, les Américains, les Turcs et les Indiens.

En 2017, **11.715** premiers titres ont été délivrés pour des raisons liées à l'éducation : **4.819** à des ressortissants de l'UE et **6.896** à des ressortissants de pays tiers

Premiers titres de séjour délivrés pour raisons liées à l'éducation entre 2012 et 2017



L'éducation représente 15% des premiers titres délivrés en 2017 à des ressortissants de pays tiers. Cette proportion est moindre pour les Européens (8%). Ces chiffres concernent uniquement des personnes de nationalité étrangère qui sont nées à l'étranger.

► Plus de chiffres sur les visas, dans le chapitre *Population et mouvements*.

Top 5 des nationalités pour les premiers titres délivrés en 2017

Pays UE	2017	Pays tiers	2017
France	1.660 (34%)	Chine	856 (12%)
Italie	761 (16%)	Cameroun	788 (11%)
Espagne	539 (11%)	États-Unis	342 (5%)
Pays-Bas	385 (8%)	Turquie	331 (5%)
Allemagne	211 (4%)	Inde	268 (4%)
Autres UE	1.263 (26%)	Autres pays tiers	4.311 (63%)
Total UE	4.819 (100%)	Total pays tiers	6.896 (100%)

Source : OE

1. Europe

1.1. | Migration économique

La Belgique signe le Pacte mondial sur les migrations de l'ONU

En décembre 2018, la Belgique a signé, à l'instar de 152 autres pays, le très débattu Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières des Nations Unies. Le pacte, juridiquement non contraignant, est le premier cadre international de coopération en matière de migration. Il énonce 23 objectifs. Les États signataires s'engagent, entre autres, à réfléchir à des routes migratoires légales et sûres (*itinéraires légaux*). Ainsi, les accords internationaux et bilatéraux, les accords de libre circulation et d'exemption de visa devraient faciliter les migrations économiques en fonction des priorités, des besoins sur le marché du travail et des talents disponibles dans chaque pays. Les États s'engagent également à prendre des mesures pour lutter contre l'exploitation économique.

Une convention type crée un soutien à la mobilité internationale

La « Model International Mobility Convention » (MIMC)¹ est un modèle de convention internationale sur les droits et devoirs de toute personne qui se déplace d'un État à un autre et des États où elle démarre, transite ou arrive. Elle a été rédigée par des universitaires et des experts en migration à l'initiative de l'University of Columbia. Outre l'asile et la migration, elle englobe toutes les autres formes de mobilité internationale. La convention type, qui n'est actuellement qu'un modèle académique, vise à créer un soutien entre les gouvernements et les organisations pour aboutir à terme à un accord contraignant sur la mobilité internationale. Certains pays auraient déjà manifesté leur intérêt².

Plan d'action en 10 points pour promouvoir l'emploi des réfugiés

En octobre 2018, l'UNHCR et l'OCDE ont lancé conjointement un plan d'action visant à coopérer avec

les employeurs pour promouvoir l'emploi des réfugiés³. En 10 points, il s'adresse aux différentes parties prenantes : les employeurs, les réfugiés, les autorités et la société civile.

1.2. | Libre circulation

No deal Brexit ?

Le Brexit reste une donnée incertaine. Au moment de la rédaction du présent rapport, fin mai, il n'était pas encore clair si le Royaume-Uni se retirerait de l'UE, avec ou sans accord. Un Brexit avec acceptation de l'accord de retrait UE-Royaume-Uni s'accompagnera d'une phase de transition à partir du retrait au 31 décembre 2020, avec pour ainsi dire aucun changement pour les citoyens britanniques et leurs familles. Leurs droits de séjour et de libre circulation sont maintenus. Face à l'éventualité d'un scénario **no deal Brexit**, le gouvernement belge a pris une initiative législative⁴ visant à résoudre les problèmes les plus urgents et les plus importants par des mesures temporaires, portant notamment sur le droit de séjour des Britanniques et des membres de leur famille⁵, le droit à la sécurité sociale des Britanniques en Belgique et des Belges résidant au Royaume-Uni...

Présentation simplifiée de documents publics dans l'UE

Depuis le 16 février 2019, certains documents publics d'un autre pays de l'UE peuvent être présentés en Belgique sans légalisation et dans de nombreux cas sans traduction. Un nouveau règlement⁶ le prévoit. Il s'agit de documents publics relatifs à la naissance, au décès, au nom, au mariage, au partenariat enregistré, au divorce, à la filiation, à l'adoption, au lieu de résidence ou de séjour et à la nationalité. Dans certains cas, un formulaire type multilingue pourrait également être joint pour aider les autorités de l'autre État membre à traduire les documents. Ce nouveau règlement de l'UE complète la Convention Apostille de La Haye.

1 Pour plus d'informations : mobilityconvention.columbia.edu.

2 Jessy Carton, Naar een bindend globaal akkoord over asiel en migratie? De Model International Mobility Convention, T. Vreemd. n° 4 2018, p.318-326.

3 Pour plus d'info: <https://www.oecd.org/fr/els/mig/cooperer-avec-les-employeurs-pour-promouvoir-l-emploi-des-refugies.pdf>.

4 Loi du 3 avril 2019 relative au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne.

5 Droit de séjour des Britanniques, voir le site internet de l'OE : <https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/FR/Guidedesprocedures/Pages/Brexit.aspx> ; Sécurité sociale : <https://socialsecurity.belgium.be/fr/activites-internationales/brexit>.

6 Règlement 2016/1191 visant à favoriser la libre circulation des citoyens en simplifiant les conditions de présentation de certains documents publics dans l'Union européenne, et modifiant le règlement (UE) n° 1024/2012.

L'Autorité européenne du travail veille au respect des droits sociaux

En février 2019, l'Union européenne est parvenue à un accord provisoire sur la création de l'Autorité européenne du travail (ELA, European Labour Authority), proposée par le commissaire européen chargé de l'emploi. Cette initiative traduit l'attention accrue accordée au sein de l'UE à l'amélioration des règles en matière de droits sociaux. L'Autorité devrait être créée en 2019 et pleinement opérationnelle d'ici 2023. Ses missions :

- faciliter l'accès des citoyens et des entreprises à l'information sur leurs droits et obligations sociales en cas de mobilité de la main-d'œuvre ;
- soutenir la coordination entre les États membres dans l'application transfrontalière du droit communautaire, notamment en facilitant les inspections conjointes ;
- soutenir la coopération entre les États membres dans la lutte contre le travail non déclaré ;
- soutenir les États membres dans les conflits transfrontaliers.

Révision de la directive sur le détachement des travailleurs

En mai 2018, le Parlement européen a approuvé la révision de l'actuelle directive sur le détachement de travailleurs. Les ministres européens de l'Emploi et des Affaires sociales ont donné leur feu vert le 21 juin 2018. La directive révisée⁷ est entrée en vigueur le 29 juillet 2018. Les États membres ont deux ans - jusqu'au 30 juillet 2020 - pour transposer les nouvelles règles dans leur législation nationale. Le changement le plus important est que les travailleurs détachés sont soumis non seulement au salaire minimum de l'État membre d'accueil, mais aussi à toutes les autres règles en matière de rémunération. Si les travailleurs sont détachés dans un autre État membre de l'UE pendant plus de douze mois, les règles de droit du travail de cet État membre s'appliquent également.

Un danger pour l'ordre et la sécurité publics ne peut pas limiter automatiquement le droit de séjour

La Cour de justice⁸ a statué sur la restriction du droit de séjour de certains citoyens de l'UE et des membres de leur famille au motif qu'ils constituent une menace pour l'ordre public et la sécurité publique. Cela concerne en

particulier les personnes qui, à la suite d'une demande d'asile, ont été **exclues de la protection** parce qu'elles s'étaient rendues coupables de crimes de guerre ou de crimes contre l'humanité (article 1F de la Convention de Genève). Selon la Cour, un État membre ne peut pas restreindre automatiquement la libre circulation de ces personnes, mais doit évaluer cette restriction au cas par cas. Ce faisant, l'État membre doit tenir compte non seulement du comportement personnel, mais aussi d'une analyse globale de la menace alléguée pour l'ordre public et la sécurité publique et, par exemple, du temps écoulé depuis que les infractions ont été commises.

Droit de séjour pour le partenaire non enregistré d'un citoyen de l'UE

La Cour de justice⁹ a statué sur le droit de séjour du partenaire ressortissant d'un pays tiers d'un citoyen de l'UE avec lequel il n'a pas contracté mariage ni partenariat, mais avec lequel il existe une relation durable. L'État membre du citoyen de l'UE est tenu de faciliter la délivrance d'un permis de séjour à ce partenaire si le citoyen de l'UE a exercé son droit à la libre circulation dans un autre État membre et retourne ensuite avec son partenaire dans l'État membre de sa nationalité.

2. Belgique

Étude du REM sur l'intégration des ressortissants de pays tiers sur le marché du travail

En octobre 2018, le REM a publié une étude intitulée *L'intégration des ressortissants de pays tiers sur le marché du travail en Belgique et dans l'UE*. L'étude examine les mesures prises par la Belgique et par d'autres États membres pour faciliter l'intégration des ressortissants de pays tiers sur le marché du travail. Elle présente également un certain nombre de bonnes pratiques d'acteurs publics et privés¹⁰.

7 Directive (UE) 2018/957 du Parlement européen et du Conseil du 28 juin 2018 modifiant la directive 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services.

8 CJUE, K. et H.F., 2 mai 2018, C-331/16 et C-366/16.

9 CJUE Banger, 12 juillet 2018, C-89/17.

10 REM, *L'intégration des ressortissants de pays tiers sur le marché du travail en Belgique et dans l'UE*, 2018.

Projet de coopération sur l'intégration des réfugiés dans le monde du travail entre la Flandre et les Pays-Bas

Avec le VDAB, Fedasil travaille sur l'intégration précoce de réfugiés dans le monde du travail. Il s'agit d'une coopération entre le VDAB, l'Agence pour l'intégration (Agentschap voor Inburgering en Integratie) et un troisième partenaire, le Centraal Opvangorgaan (COA), homologue de Fedasil aux Pays-Bas. Dans un premier temps, les obstacles rencontrés par les demandeurs d'asile dans leur recherche d'emploi et les bonnes pratiques en Flandre et aux Pays-Bas seront examinés. Plusieurs projets pilotes démarreront à un stade ultérieur¹¹. Fedasil veut mettre en place un projet similaire en Wallonie.

Protocole de collaboration entre l'OE et l'inspection sociale

L'OE a obtenu accès au Point de contact Fraude sociale. En mai 2018, l'OE et le Service d'information et de recherche sociale (SIRS) ont signé un protocole de coopération dans lequel ils s'engagent à coopérer de manière plus intensive sur les indices de travail non déclaré¹². L'objectif est que l'OE et les services d'inspection sociale échangent leurs informations de manière plus intensive, s'entraident pendant les contrôles et forment mutuellement leurs employés.

Le projet PALIM accompagne des informaticiens marocains vers un emploi en Flandre

Le projet PALIM (Pilot Project Addressing Labour Shortages Through Innovative Labour Migration Models) est l'un des cinq projets pilotes de l'Union européenne. Un nouveau modèle de migration y est testé avec l'agence belge de développement Enabel. Il vise à faire le lien entre le secteur informatique au Maroc, en plein essor, et la pénurie d'informaticiens qualifiés en Flandre. Le projet court du 1^{er} mars 2019 au 31 août 2020. Enabel, en collaboration avec le VDAB, des médiateurs de l'emploi et des organisations patronales marocaines, sélectionnera et supervisera soixante diplômés marocains afin d'augmenter leurs chances sur le marché du travail. Une trentaine de personnes seront accompagnées pour

trouver un emploi au Maroc, l'autre moitié pour venir travailler en Flandre.

Un travailleur en séjour irrégulier a droit à des indemnités

Le 23 juillet 2018, le Tribunal du travail de Bruxelles a statué sur le cas¹³ d'un travailleur en séjour irrégulier qui a notamment exigé ses arriérés de salaire à son employeur en faillite. Myria a soutenu cette personne sur la base de son mandat légal dans le cadre de la directive sanctions¹⁴. La jurisprudence récente est intéressante parce que le juge a décidé que les travailleurs, même sans droit de séjour ou sans permis de travail, jouissent d'un certain nombre de droits minimaux en matière d'emploi. Ils peuvent les faire respecter, comme le droit à obtenir leurs arriérés de salaire, même après la faillite de leur employeur, ou encore le droit à une indemnité de départ.

Case

Un homme en séjour irrégulier a travaillé comme homme à tout faire dans un centre de fitness à Bruxelles de mars à décembre 2012. Il se chargeait du ménage et des corvées avant et après la fermeture. Pendant un certain temps, il passait même la nuit dans la salle de fitness. Son employeur lui a versé un faible salaire pour les mois de mars à juin 2012. Pour les mois suivants, il n'a perçu qu'une petite partie de son salaire. Son employeur lui a promis de le payer plus tard. Lorsqu'il a finalement demandé à son employeur de le payer, il a été licencié.

Fairwork Belgium, PAG-ASA (le centre bruxellois spécialisé dans l'aide aux victimes de la traite des êtres humains) et Myria se sont penchés sur le dossier. Ne remplissant pas les conditions pour être considéré comme victime de la traite des êtres humains, il a finalement été accompagné par Myria et Fairwork Belgium.

Il a introduit une plainte contre son ancien employeur auprès de l'inspection sociale en avril 2013.

En novembre 2013, avec l'appui de Myria, il a mis son ancien employeur en demeure pour non-paiement du salaire. L'employeur n'y a pas répondu et a fait faillite au début de l'année 2014.

11 www.fedasil.be/fr/actualites/accueil-des-demandeurs-dasile/mise-emploi-des-demandeurs-dasile.

12 Information via Theotuurt: <https://theotuurt.wordpress.com/2018/05/12/zwartwerk/> Ceci était un des points d'action du Plan d'action Lutte contre la fraude sociale 2018 : https://www.siod.belgie.be/sites/default/files/content/download/files/plan_daction_2018_fr.pdf.

13 Tribunal du travail francophone de Bruxelles, 23 juillet 2018, n° 17/2879/A.

14 Directive 2009/52/CE du 18 juin 2009 prévoyant des normes minimales concernant les sanctions et les mesures à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.

L'avocat du travailleur a ensuite déposé une réclamation auprès du curateur, à titre de créance privilégiée. Après un long processus au cours duquel le curateur a contesté l'emploi à temps plein et l'indemnité demandée pour licenciement injustifié, et après plusieurs négociations avec le curateur, l'affaire a finalement été portée devant le tribunal du travail pour régler le litige. Dans un jugement du 23 juillet 2018, le tribunal du travail a estimé que la demande était fondée.

Le tribunal a conclu qu'il était prouvé que l'homme avait travaillé au centre de fitness. Et ce notamment grâce aux témoignages, aux photographies, au compte-rendu et au rapport d'enquête de l'inspection sociale, au fait qu'il connaissait les noms et numéros de téléphone des autres employés et des responsables de la salle de fitness. L'absence constante et l'inaccessibilité de l'employeur vis-à-vis de l'inspection sociale ont aussi joué un rôle.

Le tribunal a également estimé que la directive sanctions 2009/52/CE du 18 juin 2009 était applicable malgré sa transposition tardive en droit belge. La directive aurait dû être transposée pour le 20 novembre 2011, mais il a fallu attendre la loi du 11 février 2013 pour que la Belgique le fasse¹⁵. Au moment où l'homme travaillait illégalement, la Belgique n'avait pas encore adopté la loi. Néanmoins, le tribunal a estimé que les obligations de la directive s'appliquaient déjà à la situation du travailleur.

En l'absence d'un contrat de travail écrit, le tribunal a considéré que la victime était employée en vertu d'un contrat de travail à temps plein à durée indéterminée et qu'elle avait droit à l'indemnisation correspondante. Le tribunal a accordé à la victime le droit à des arriérés de salaire, à une indemnité de départ et à une indemnité pour licenciement injustifié.

Le curateur a accepté le jugement et a pris les mesures nécessaires auprès du Fonds de fermeture des entreprises, qui a payé le travailleur. Comme le Fonds est limité à un montant maximal pour les salaires en souffrance, ce montant était malheureusement inférieur à ce que le travailleur aurait dû gagner réellement.

Myria a participé au traitement de la plainte du travailleur. Après la faillite de l'employeur, il a soutenu le travailleur, étroitement associé au processus et informé par l'avocat. Myria a ainsi été en mesure de le guider tout au long de la procédure.

15 Loi du 11 février 2013 prévoyant des sanctions et des mesures à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour illégal.

Encadré 1 : Permis unique – et une nouvelle politique de migration économique ?

L'Union européenne a promulgué ces dernières années différentes directives sur la migration économique : le permis unique¹⁶, les travailleurs saisonniers¹⁷, les étudiants et les chercheurs¹⁸ et le transfert temporaire intragroupe¹⁹ (ICT). Les directives comprennent aussi bien des changements procéduraux qu'une série de changements substantiels.

La sixième réforme de l'État a rendu les régions compétentes en matière de migration économique. Les règles en matière de séjour et d'emploi de travailleurs étrangers en situation de séjour spécifique restent une compétence fédérale. C'est pourquoi la transposition des directives est devenue un exercice complexe.

Enfin, les différents niveaux de gouvernement ont conclu un accord de coopération le 2 février 2018 et un accord de coopération d'exécution le 6 décembre 2018. La nouvelle procédure de permis unique est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2019 dans les trois régions et la Communauté germanophone.

La migration économique et l'admission au travail sont désormais organisées tant au niveau fédéral que régional. La Flandre a choisi d'adapter sa politique de migration économique au moment de la transposition. La Région Bruxelles-Capitale et la Wallonie ont aussi cette intention²⁰. Cela implique que les conditions d'accès au travail différeront selon la région. La procédure pour obtenir un permis unique auprès des autorités régionales et de l'OE est identique dans les trois régions et en Communauté germanophone.

16 Directive 2011/98/UE du 13 décembre 2011 établissant une procédure de demande unique en vue de la délivrance d'un permis unique autorisant les ressortissants de pays tiers à résider et à travailler sur le territoire d'un État membre et établissant un socle commun de droits pour les travailleurs issus de pays tiers qui résident légalement dans un État membre.

17 Directive 2014/36/UE du 26 février 2014 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi en tant que travailleur saisonnier.

18 Directive 2016/801/UE du 11 mai 2016 relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers des fins de recherche, d'études, de formation, de volontariat, de programmes d'échange d'élèves ou de projets éducatifs et de travail au pair.

19 Directive 2014/66/UE du jeudi 15 mai 2014 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers dans le cadre d'un transfert temporaire intragroupe.

20 À la clôture de la rédaction de ce rapport, la nouvelle politique n'était pas encore entrée en vigueur. Pour plus d'information sur la politique de la Région Bruxelles-Capitale, consultez <http://werk-economie-emploi.brussels/fr/permis-de-travail> et pour la Wallonie <https://emploi.wallonie.be>.

La transposition de certaines directives se trouve encore dans une phase de transition, ce qui complique davantage les choses. Cette procédure ne s'applique pas encore aux personnes *transférées temporairement en intergroupe*, aux travailleurs saisonniers, aux volontaires, aux chercheurs, aux étudiants et aux titulaires d'une carte bleue²¹. Ceux-ci sont toujours couverts par l'ancien règlement en attendant la transposition complète des directives. Les adaptations de la législation de séjour nécessaires pour l'entrée en vigueur de l'accord de coopération d'exécution du 6/12/2018, ont été planifiées au mois de mai 2019 pour la transposition de la directive sur les travailleurs saisonniers et titulaires d'une carte bleue²². Les autres seront transposées sous les auspices du prochain gouvernement.

Parallèlement à la transposition de directives européennes, principalement des adaptations procédurales, **la Flandre** a choisi de développer une nouvelle politique de migration économique visant à attirer les meilleurs talents étrangers et à développer un potentiel d'emploi en Flandre. Les grandes lignes de cette politique ont été développées dans la note de vision "Ontginnen buitenlands tewerkstellingspotentieel in Vlaanderen" (Exploiter le potentiel d'emploi étranger en Flandre) du Gouvernement flamand du 8 juin 2018²³.

Un nouveau décret d'application du 7 décembre 2018²⁴ a été adopté après avis du SERV (Conseil économique et social de Flandre) et de l'Adviescommissie voor Economische Migratie (la Commission consultative flamande des migrations économiques)²⁵.

D'une part, la Flandre veut attirer des talents étrangers qui peuvent contribuer à la croissance de la Flandre dans l'économie de la connaissance et des techniques innovantes. D'autre part, les talents étrangers doivent offrir une solution pour pallier les difficultés structurelles des métiers en pénurie. Les lignes directrices suivantes ont été intégrées à la nouvelle politique :

- Une approche concentrique : les candidats travailleurs sont d'abord recherchés sur leur propre marché du travail en Flandre, puis en Belgique, dans les pays voisins, en Europe et enfin dans le monde entier.
- Attrait et conservation de talents hautement qualifiés, notamment les fonctions qui sont classées comme hautement qualifiées (niveau graduat, bachelier ou master). Pour les personnes hautement qualifiées, l'accès reste très aisé, mais lié à un barème salarial, sans qu'une analyse du marché du travail soit nécessaire. Un certain nombre de modifications visent à rendre la Flandre encore plus attrayante.
- La période maximale actuelle d'admission à l'emploi de 12 mois est portée à 3 ans pour les personnes hautement qualifiées, les cadres, les chercheurs et les scientifiques.
- Dans certains cas, il sera plus facile pour les travailleurs d'être employés dans une autre entreprise, sans demander un nouveau permis de travail.
- Les étudiants étrangers récemment diplômés bénéficieront d'un droit de séjour plus long, afin de disposer de plus de temps pour trouver un emploi en Belgique.
- Il sera plus facile pour les étudiants étrangers de venir faire un stage dans des entreprises flamandes.
- Les barèmes salariaux pour les personnes hautement qualifiées seront alignés aux salaires actuels en vigueur sur le marché du travail (salaire annuel brut moyen belge). Les jeunes hautement qualifiés (jusque 30 ans) et les infirmiers employés par une entreprise belge doivent gagner 80% du salaire annuel brut moyen.
- Un accord pour l'emploi avec le pays d'origine n'est plus une condition pour l'octroi d'un permis de travail.
- Les personnes hautement qualifiées peuvent accéder au marché du travail pour une durée indéterminée après y avoir travaillé pendant 4 ans.
- Une exemption de l'analyse du marché du travail pour les personnes moyennement qualifiées et donc principalement des personnes ayant reçu une formation technique (niveau diplôme secondaire). La plus grande innovation est l'introduction d'une liste dynamique des professions en pénurie d'effectifs pour lesquelles on présume un manque de profils moyennement qualifiés, par analogie avec le manque présumé pour les personnes hautement qualifiées. Cette liste est adaptée tous les deux ans en fonction des besoins du marché du travail, sur avis du SERV, et ce sur base de l'étude annuelle des métiers en pénurie d'effectifs du VDAB.

21 Ces catégories spéciales ont été incluses dans l'accord de coopération d'exécution du 6 décembre 2018.

22 Au moment de rédaction de ce rapport annuel, la transposition n'était pas encore réalisée.

23 Les bases ont déjà été jetées dans les engagements de l'accord de la coalition flamande et dans la note de vision 2014-2019 du ministre flamand du Travail. Voir www.ewi-vlaanderen.be/sites/default/files/bestanden/visienota_arbeidsmigratie.pdf.

24 Arrêté du 7 décembre 2018 du Gouvernement flamand portant exécution de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers.

25 L'avis était essentiellement positif, avec un certain nombre de préoccupations.

- Exceptionnellement, les personnes peu qualifiées peuvent également accéder au marché du travail après une analyse individuelle du marché du travail. La demande est confrontée à des raisons sociales ou économiques particulières. Il s'agit de cas où l'employeur a ouvert un poste vacant et n'a pas trouvé de candidat approprié. La nouveauté, c'est que les candidats salariés ne doivent plus provenir d'un pays avec lequel la Belgique a conclu un accord international ou bilatéral pour l'emploi.
- La nouvelle politique vise à tenir compte de la concurrence loyale et à éviter le dumping social. Le travailleur étranger doit recevoir le même salaire qu'un travailleur national occupant le même emploi. Cette mesure s'applique également aux travailleurs détachés d'une société de l'EEE et d'une société n'appartenant pas à l'EEE. Toutefois, les conditions de détachement relèvent de la compétence fédérale. Les règles de la nouvelle directive sur le détachement des travailleurs, de la directive d'application et du règlement en matière de sécurité sociale s'y appliquent²⁶.

Dans la **Région de Bruxelles-Capitale**, la politique de migration économique existante a été maintenue. La législation a été adaptée en conformité avec les directives européennes. Contrairement à la Flandre, l'arrêté royal du 9 juin 1999 reste applicable dans sa version modifiée de Bruxelles, l'arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 5 juillet 2018²⁷.

En **Région wallonne** aussi, la politique d'immigration économique n'a pas été modifiée, à l'exception des ajustements prévus par les directives européennes. Un arrêté du gouvernement wallon du 14 juin 2018²⁸ remplace à présent l'AR du 9 juin 1999²⁹.

Un nouveau règlement sur le permis unique a également été adopté en **Communauté germanophone**. Là encore, le nouveau décret n'entraîne aucune modification de fond³⁰.

26 La Flandre veut également adapter le système actuel et obsolète de cartes professionnelles pour les entrepreneurs indépendants étrangers et le rendre plus attrayant pour les entrepreneurs qui constituent une valeur ajoutée pour l'économie flamande. Ceci n'a pas encore été réalisé.

27 À la clôture de la rédaction de ce rapport, la nouvelle politique n'était pas encore entrée en vigueur. Pour plus d'information, consultez <http://werk-economie-emploi.brussels/fr/permis-de-travail>.

28 Arrêté du 14 juin 2018 du Gouvernement wallon modifiant l'arrêté royal du 9 juin 1999 portant exécution de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers, en ce qui concerne l'instauration d'une procédure unique et d'un permis unique.

29 À la clôture de la rédaction de ce rapport, la nouvelle politique n'était pas encore entrée en vigueur. Pour plus d'information, consultez <https://emploi.wallonie.be>.

30 Décision du gouvernement de la Communauté Germanophone du 7 juin 2018. Pour plus d'informations, voir : www.ostbelgienlive.be/desktopdefault.aspx/tabid-269/4602_read-55301.

Encadré 2 : L'admission au travail et la procédure combinée = permis unique

Ci-dessous, nous essayons de donner un aperçu général de la nouvelle politique en matière de l'admission au travail et la procédure combinée dans les trois régions et en Communauté germanophone. Notre but n'est pas d'être exhaustif. Les conditions d'accès à l'emploi sont actuellement différentes selon la région, la réglementation est complexe et pas encore entièrement transposée dans les différentes régions et dans la Communauté germanophone.

Admission au travail

Dans la politique actuelle en matière de cartes de travail, trois situations peuvent se présenter : I) une personne peut demander un permis de travail, avec son employeur, II) avoir un titre combiné sur base de son séjour ou III) demander un permis unique sur base de travail.

- I. **Permis de travail** – l'ancienne procédure : pour les demandes de permis de travail de **moins de 90 jours**, dans une période maximum de 180 jours (court séjour), pour les personnes qui travaillent en Belgique sans y habiter (transfrontaliers) et les travailleurs au pair³¹. Dans tous ces cas, le permis de travail B existant est encore délivré par une procédure séparée.
- II. **Le titre combiné** sur base du **séjour** : ces titres sont accordé de manière automatique pour les **titres de séjour** ou l'objectif principal du séjour n'est *pas* un emploi. Il s'agit de ressortissants de l'EEE, de demandeurs d'asile dans le cadre de la procédure d'asile, de réfugiés reconnus, de personnes faisant l'objet d'un regroupement familial, de personnel diplomatique, etc. Dans ces cas, le gouvernement fédéral délivrait auparavant un **permis de travail C**. L'admission automatique au travail est désormais mentionnée sur le permis de séjour. Il s'agit d'une compétence partagée entre l'Office des étrangers et le SPF Emploi et Travail. Les régions n'interviendront plus³².

31 L'AR du 9 juin 1999 dans sa forme ancienne est encore uniquement en vigueur pour les au pairs.

32 Le nouvel arrêté royal du 2 septembre 2018 portant exécution de la loi du 9 mai 2018 relative à l'occupation de ressortissants étrangers se trouvant dans une situation particulière de séjour.

III. La nouvelle procédure combinée (permis unique) pour les migrants économiques dont le séjour est **supérieur à 90 jours**. L'admission au séjour et l'admission au travail sont délivrées ici à l'issue d'une seule et unique procédure administrative et avec un titre administratif unique. C'est une compétence commune de l'OE et des autorités régionales.

En principe, tout travailleur qui ne se trouve pas dans la situation I ou II doit demander un permis unique, sauf s'il en est exempté. (III).

La Flandre

- En Flandre, certaines catégories de travailleurs sont légalement admissibles à l'emploi et exemptés d'une demande de permis unique. L'employeur peut les mettre immédiatement au travail sans procédure ni permis préalable. Il s'agit de catégories spécifiques de travailleurs ou de certaines missions de courte durée :
 - des représentants commerciaux ;
 - les salariés détachés, dans le cadre de la prestation de services intra-européens (Vander Elst), c'est-à-dire des ressortissants de pays tiers qui sont détachés depuis un autre État membre de l'UE vers la Belgique ;
 - les journalistes pour un maximum de 3 mois ;
 - le transfert temporaire intragroupe, dans une fonction régulière, de cadre ou stagiaire, qui exerce son droit de mobilité à court terme, à condition que son salaire ne soit pas moins favorable que celui de fonctions similaires³³.
- Par ailleurs, certaines catégories de travailleurs sont admissibles à l'emploi³⁴. Ils doivent cependant demander un permis unique, mais sont exemptés de l'analyse du marché d'emploi. Il s'agit entre autre des :
 - personnes hautement qualifiées, qui ont un diplôme de l'enseignement supérieur et qui gagnent 100% du salaire annuel brut moyen. Une condition salariale inférieure existe pour les travailleurs âgés de moins de 30 ans et pour les infirmiers, qui doivent gagner 80% du salaire annuel brut moyen ;
 - les cadres avec un salaire de 160% du salaire annuel brut moyen ;
 - Les personnes moyennement qualifiées (dont le poste relève d'un diplôme d'études secondaires) si leur poste figure sur la liste dynamique des professions en pénurie³⁵. Leur demande doit être introduite depuis l'étranger ;
 - certains techniciens spécialisés ;
 - ...

3. Analyse du marché de l'emploi³⁶ - D'autres travailleurs sont seulement admissibles à l'emploi quand l'employeur ne trouve pas un candidat travailleur adéquat sur le marché du travail local dans un délai raisonnable. Cette impossibilité de trouver un candidat travailleur doit être démontrée par des raisons économique et sociale particulières.

Pour les **professions en pénurie** il est présumé que l'employeur ne trouve pas de candidat travailleur adéquat sur le marché de l'emploi.

Pour les emplois moyennement qualifiés (niveau secondaire), il est présumé que la recherche sur le marché de l'emploi est inutile si leur poste se trouve sur la liste dynamique des professions en pénurie d'effectifs³⁷.

La Flandre a supprimée l'exigence que l'admission au travail soit uniquement octroyée à des travailleurs provenant de pays avec lesquels un accord international ou bilatéral pour l'emploi a été conclu.

Wallonie, Bruxelles et Communauté germanophone³⁸

Les conditions antérieures d'admission au travail sont toujours d'application.

- Exemptions de plein droit.** Certaines catégories de personnes sont de plein droit exemptées de la procédure combinée. L'employeur peut les mettre immédiatement au travail sans procédure ni permis préalable. Il s'agit de catégories spécifiques de travailleurs ou de certaines missions de courte durée, par exemple :
 - les ministres des cultes reconnus ;
 - les sportifs professionnels pour un maximum de 3 mois ;
 - les journalistes pour un maximum de 3 mois ;
 - les salariés détachés, dans le cadre de la prestation de services intra-européens ;
 - certains stagiaires ;
 - les artistes pour un maximum de 3 mois ;
 - les titulaires d'une carte bleue ...³⁹.
- L'analyse du marché de l'emploi:** le principe est qu'on obtient le permis unique seulement après une analyse du marché. Le futur employeur doit démontrer qu'il ne trouve pas de candidat travailleur adéquat sur le marché du travail local⁴⁰.

33 Art. 16 AGF du 7 décembre 2018.

34 Art. 17 AGF du 7 décembre 2018.

35 Art. 18 § 1 2^e alinéa AGF du 7 décembre 2018. Voir également Arrêté ministériel du 19 décembre 2018 portant établissement de la liste des fonctions moyennement qualifiées pour lesquelles il existe un déficit structurel de main-d'œuvre.

36 Art. 18 AGF du 7 décembre 2018.

37 Art. 18 § 1 2^e AGF. Voir également Arrêté ministériel du 19 décembre 2018.

38 À la clôture de la rédaction de ce rapport, la nouvelle politique n'était pas encore entrée en vigueur. Pour plus d'information sur la politique de la Région Bruxelles-Capitale, consultez <http://werk-economie-emploi.brussels/fr/permis-de-travail> et pour la Wallonie <https://emploi.wallonie.be>.

39 Art. 2 AR du 9 juin 1999 (version région Bruxelles-capitale, région Wallon, communauté germanophone).

40 Art. 8 AR du 9 juin 1999 (version région Bruxelles-capitale, région Wallon, communauté germanophone).

En principe, la demande doit être présentée lorsque le travailleur est encore à l'étranger.

L'accès à l'emploi n'est en principe accordé qu'aux travailleurs originaires de pays avec lesquels un accord international ou bilatéral pour l'emploi a été conclu (Serbie, Macédoine, Kosovo, Bosnie-Herzégovine, Monténégro, Maroc, Turquie, Algérie et Tunisie). C'est une question de conditions d'admissibilité. Pour les autres nationalités, le ministre ne peut y déroger sur recours qu'au cas par cas pour des raisons sociales et économiques spécifiques.

3. Exemption de l'analyse du marché du travail : Certaines catégories de travailleurs doivent cependant demander un permis unique, mais sont exemptées de l'analyse du marché de l'emploi. Il s'agit par exemple des :

- cadres ;
- personnes hautement qualifiées ;
- certains techniciens spécialisés ...⁴¹.

Cette catégorie ne doit pas nécessairement faire la demande depuis l'étranger, mais peut également le faire à partir d'un court ou long séjour légal en Belgique. Toutefois, ces travailleurs doivent satisfaire à certaines exigences en matière de salaire et de diplôme, qui varient d'une région à l'autre.

En Région wallonne et à Bruxelles, les anciens barèmes salariaux et conditions d'obtention du diplôme sont toujours d'application.

Le demandeur ne doit pas nécessairement être originaire d'un pays avec lequel la Belgique a conclu un accord pour l'emploi.

Les résidents de longue durée peuvent aussi être exemptés d'une analyse du marché du travail pour un emploi figurant sur la liste des emplois en pénurie en Wallonie ou à Bruxelles.

La nouvelle procédure de demande – la procédure combinée

Ci-dessous suit un aperçu de la procédure combinée qui est identique dans les trois régions mais qui doit donc être introduite auprès de l'instance régionale compétente.

1. Élément de rattachement régional

Le lieu d'établissement où le travailleur étranger est employé détermine la région compétente pour la demande.

Si l'employeur a plusieurs établissements, c'est la région où l'employé est occupé à titre principal qui est compétente. Si le lieu d'affectation principal ne peut être déterminé, c'est la région dans laquelle se trouve le siège social de la société qui est compétente. Si l'employeur n'a pas de siège social ou d'établissement en Belgique, c'est la région où le salarié exerce ses activités qui est compétente⁴².

La demande s'effectue auprès du service régional compétent :

- En Flandre : Afdeling Tewerkstelling en Competenties, Dienst Economische Migratie ;
- En Wallonie : Direction de l'Emploi et des Permis de Travail ;
- En Région de Bruxelles-Capitale : Bruxelles Économie et Emploi, Direction de la migration économique ;
- En Communauté germanophone : Ministerium der Deutschsprachigen Gemeinschaft, Abteilung Ausbildung.

2. Reconnaissance mutuelle

Les régions reconnaissent mutuellement les permis délivrés par les autres régions. L'admission au travail pour une durée déterminée s'applique à l'emploi pour le même employeur sur l'ensemble du territoire belge⁴³.

3. Introduction de la demande

La demande est présentée par l'employeur à la région compétente avec le formulaire de demande et les documents requis. Si le dossier est complet, l'employeur reçoit une décision de recevabilité. C'est le point de départ de la période de traitement, qui peut aller jusqu'à **120 jours**. Pour les transferts temporaires intergroupes, les travailleurs saisonniers, titulaires de la carte bleue, stagiaires, volontaires en transferts temporaires intergroupes de mobilité longue durée un délai de 90 jours s'applique. Tandis que pour les chercheurs qui bénéficient d'une convention d'accueil, il est de 60 jours et pour les chercheurs de mobilité de longue durée il est de 90 jours.

41 Art. 9 AR du 9 juin 1999 (version région Bruxelles-capitale, Région wallonne, Communauté germanophone).

42 Art. 7 Accord de coopération du 2 février 2018.

43 Art. 14 Accord de coopération du 2 février 2018.

Si la région accorde la permission de travailler (feu vert), le dossier est envoyé à l'OE. S'il n'y a pas de décision dans le délai de 120 jours, la décision est automatiquement positive.

4. Décision

La décision d'accorder un permis est prise avec l'annexe 46 ou l'annexe 47⁴⁴ et est notifiée par l'Office des Étrangers au demandeur. L'ambassade ou la commune sont informés de la décision: l'ambassade délivre automatiquement un visa, la commune délivre le permis unique (carte électronique de séjour) lorsque le travailleur se présente. Dans l'attente de la délivrance d'une carte de séjour électronique, une annexe 49 est délivrée. Elle permet au travailleur de commencer à travailler. La carte de séjour électronique indique si la personne a un accès limité, illimité ou inexistant au marché du travail. La puce de la carte électronique contient également le numéro d'entreprise de l'employeur et le numéro de dossier de la région.

5. Durée déterminée ou indéterminée

Un permis de travail peut être délivré pour une durée déterminée ou indéterminée :

Durée déterminée

En principe, un permis unique est accordé pour la durée du contrat de travail, et pour une durée maximale d'un an, et uniquement pour ce poste spécifique.

- En Flandre, cette durée de 12 mois a été portée à 3 ans pour les cadres et les travailleurs hautement qualifiés⁴⁵.
- En Région wallonne, à Bruxelles et en Communauté germanophone, les anciennes règles restent d'application.

Durée indéterminée

Le travailleur qui a travaillé pendant plusieurs années avec un permis unique ou un permis de travail B peut obtenir un permis unique d'une durée indéterminée (l'ancien permis de travail A). Celui-ci doit être demandé par le travailleur. Grâce à ce permis, il ou elle peut travailler pour n'importe quel employeur dans n'importe quelle fonction⁴⁶.

En **Flandre**, cela s'applique à deux catégories :

- les personnes qui ont travaillé pendant 4 ans au cours des 5 années précédant la demande ;
- les résidents de longue durée ayant une deuxième résidence en Belgique qui ont travaillé pendant 12 mois sur les 18 mois précédant la demande⁴⁷.

En **Wallonie**, le travailleur doit avoir travaillé pendant 4 ans avec un permis de travail B ou un permis temporaire pendant une période préalable de 10 ans de séjour légal ininterrompu. Ces 4 ans peuvent être ramenés :

- à 3 ans pour les travailleurs originaires d'un pays avec lequel un accord international ou bilatéral pour l'emploi a été conclu (Serbie, Macédoine, Kosovo, Bosnie-Herzégovine, Monténégro, Turquie, Maroc, Algérie et Tunisie) ;
- à 2 ans si la femme ou les enfants du travailleur résident légalement avec lui en Belgique.

Les résidents de longue durée originaires d'un autre État membre qui ont travaillé en Belgique pendant 12 mois sans interruption sont également éligibles.

À **Bruxelles** et en **Communauté germanophone**, un permis unique pour une durée indéterminée peut également être demandé après une période de 2, 3 ou 4 ans. Les résidents de longue durée peuvent également obtenir un **permis unique pour une durée indéterminée** après 12 mois d'emploi ininterrompu dans une profession en pénurie.

6. Recours

Si, au cours de la première étape de la procédure, la région refuse l'admission au travail, un recours peut être introduit auprès du ministre compétent. Un recours devant le Conseil d'État contre une décision négative du ministre peut être formé dans un délai de 60 jours. Si le dossier est refusé par l'Office des Étrangers, un recours peut être introduit auprès du CCE⁴⁸.

7. Prolongation

Une prolongation s'effectue par le biais d'une demande à la commune, en principe 2 mois à l'avance⁴⁹. En attendant la prolongation, une annexe 49 est délivrée (la deuxième case de l'annexe 49 est cochée). Elle ne permet pas encore au travailleur de commencer à travailler.

8. Retrait

En cas de retrait ou de non-prolongation d'un permis de travail, le permis de séjour est en principe également retiré. Dans la pratique, la personne reçoit alors une annexe 51 qui permet de rester sur le territoire pendant 3 mois supplémentaires⁵⁰.

44 L'annexe 47 est délivrée par décision automatique à l'issue de la période maximale de 120 jours.

45 Art. 8 AGF du 7 décembre 2018.

46 Art. 16 AR du 9 juin 1999.

47 Art. 19 AGF.

48 Art. 37 et 38 Accord de coopération du 2 février 2018.

49 En Flandre, cela devrait déjà pouvoir se faire 4 à 5 mois à l'avance et deux mois avant l'expiration de la décision.

50 Art. 36 Accord de coopération du 2 février 2018.

Travailler en tant qu'étranger en Belgique : cinq contextes

Libre circulation des personnes : le droit des citoyens de l'UE et des membres de leur famille de travailler et de séjourner dans un autre État membre de l'UE à titre de salarié ou d'indépendant et d'y être traités de la même manière que les ressortissants de l'État membre concerné.

Libre circulation des services - détachement : le détachement concerne aussi bien les travailleurs salariés que les travailleurs indépendants. En cas de détachement, une personne qui est établie dans un autre État membre de l'UE travaille en Belgique pendant un certain temps tout en continuant, elle-même et/ou son employeur, à payer ses cotisations de sécurité sociale dans son pays d'établissement.

Détachement international : lorsqu'un employeur établi en dehors de l'Espace économique européen (EEE) ou en Suisse envoie un de ses employés en Belgique pour y prêter certains services. Dans ce cas, la Belgique a conclu avec ces pays des accords bilatéraux ou multilatéraux qui fixent les règles en matière de cotisations de sécurité sociale. L'employé obtiendra un permis de séjour ou un permis de travail par les filières habituelles de la migration économique.

Sous-traitance : lorsque des employés effectuent certains travaux ou services dans une autre entreprise pour le compte et au nom de leur employeur, par exemple une entreprise de nettoyage qui envoie ses employés pour l'entretien de locaux à usage de bureau.

Mise à disposition de travailleurs : lorsqu'un employeur prête ses employés à un tiers qui recourt aux services de ces employés et exerce sur eux une autorité que l'employeur exerce normalement lui-même. Dans ce contexte, le terme « prêt de personnel » est parfois utilisé. En Belgique, cette mise à disposition n'est autorisée que dans certaines situations, par exemple une agence d'intérim qui emploie des travailleurs intérimaires en vue de les mettre à la disposition d'une autre entreprise.



Détachement en Belgique – portrait de nouveaux modèles migratoires et de mobilité

Dries Lens

Chercheur doctorant

Centre de politique sociale

Universiteit Antwerpen

Ninke Mussche

Chercheur postdoctoral

Centre de politique sociale

Universiteit Antwerpen

1. Objectif de la contribution

Cette contribution souligne l'importance du détachement temporaire et des services en tant que forme de mobilité de la main-d'œuvre sur le marché unique européen du travail. Le détachement est principalement abordé dans le débat social et dans les médias dans le cadre de la lutte contre la fraude et le dumping social. L'attention (négative) accordée au détachement ne permet cependant pas toujours de mettre suffisamment en lumière la diversité et les évolutions rapides du phénomène. Notre contribution vise précisément à combler cette lacune en décrivant les différents flux, origines et évolutions du détachement. Elle s'inscrit dans le travail de Myria pour mieux comprendre le phénomène du détachement en Belgique.

Par détachement, nous entendons l'envoi temporaire de travailleurs employés dans un État membre de l'UE vers un autre État membre de l'UE pour y exécuter un contrat de service, et ce dans le contexte de la libre circulation des services. Les détachements et les prestations de services reflètent une forme de mobilité de la main-d'œuvre dans laquelle le lien avec le pays d'accueil est moins fort. Il n'y a pas de contrat de travail avec un employeur en Belgique, mais il existe un contrat de détachement (ou un simple contrat pour la réalisation d'une mission spécifique). En principe, le détachement est temporaire et – dans la pratique – le plus souvent de courte durée, mais cela n'empêche qu'il peut être de longue durée. Cependant, il n'y a aucune perspective de résidence permanente pour le travailleur. Les cotisations sociales pour le travailleur ne sont pas payées en Belgique, mais dans le pays où l'employeur est établi et actif. Enfin, le détachement est souvent circulaire : les mêmes personnes viennent réaliser

différents projets dans le pays d'accueil et retournent ensuite dans leur pays d'origine.

Dans cette contribution, nous démontrons que le détachement joue un rôle de plus en plus important dans les différents flux de mobilité en Europe. Même si une libre circulation plus permanente des personnes a toujours été le fer de lance de la pensée traditionnelle sur la mobilité, le détachement (détachement international ou détachement dans le cadre de la libre circulation des services) dépasse progressivement la libre circulation. En outre, le détachement n'est pas seulement un phénomène qui se produit entre des États membres « plus pauvres » et « plus riches » comme le laisse parfois entendre le débat sur le dumping social. Le détachement concerne principalement les anciens États membres (UE15) et reflète un marché intérieur de plus en plus intégré.

De plus, dans cette contribution, nous montrons que les personnes détachées ont aussi des origines nationales plus diverses qu'on ne le pense généralement. Les données pour la Belgique montrent qu'un nombre croissant de ressortissants de pays tiers sont mobiles en Europe en tant que travailleurs détachés ou indépendants. Les ressortissants de pays tiers sont généralement associés à la forme « traditionnelle » de migration de main-d'œuvre, basée sur une autorisation au travail et un permis de séjour (depuis le 1^{er} janvier un permis unique). Toutefois, en vertu de la jurisprudence de la Cour européenne de justice (Van der Elst 1994, récemment confirmé dans l'arrêt Daniëli du 14 novembre 2018 – C-18/17), les ressortissants de pays tiers titulaires d'un permis de travail et de séjour valable dans un État membre peuvent être détachés librement dans d'autres États membres de l'UE. Cela est possible sans que l'employeur ou l'indépendant soient entravés dans leur droit de libre circulation de services en imposant des conditions d'autorisation pour les ressortissants de pays tiers qu'ils emploient. Cette évolution a entraîné une augmentation des entrées de ressortissants de pays tiers par le canal des prestations de services à l'intérieur de l'UE via le détachement.

Nous étayons les arguments ci-dessus avec une analyse descriptive du détachement en Belgique. Avec LIMOSA, la Belgique dispose d'une base de données relativement riche qui permet de cartographier de manière fiable les flux de services. Les travailleurs étrangers détachés ainsi que les travailleurs indépendants effectuant temporairement une mission en Belgique ou travaillant structurellement en Belgique et dans d'autres pays, doivent en informer les autorités belges avant de commencer leurs activités. Le signalement obligatoire dans LIMOSA⁵¹ s'applique tant aux services intra-européens qu'aux personnes de

pays tiers détachées vers la Belgique. Cette contribution présente les principaux résultats d'une analyse des données LIMOSA pour la période 2008-2018.

2. La Belgique, portrait de flux de mobilité de plus en plus diversifiés

La « mobilité » en Europe est principalement associée à la migration permanente d'un État membre vers un autre, et ce sur la base de la libre circulation de personnes. La libre circulation des travailleurs, qui est l'une des quatre libertés consacrées par le Traité de Rome (1957), est activement réglementée et promue depuis les années 1960, avec, entre autres, des dispositions complexes pour coordonner la sécurité sociale des travailleurs mobiles. En effet, ils étaient considérés comme la force motrice d'un marché du travail européen unifié. Toutefois, les chiffres montrent que cette mobilité intracommunautaire permanente des travailleurs reste un phénomène très modeste, y compris pour la Belgique. Selon les statistiques d'EUROSTAT sur la population et les migrations, en 2017, environ 600.000 citoyens de l'UE en âge de travailler vivaient en Belgique, soit 9% de la population active totale (*stock*). L'afflux annuel de citoyens de l'UE en Belgique en 2017 était d'environ 47.000, soit 0,7% de la population totale en âge de travailler (*flow*). De plus, ces chiffres sont restés très stables entre 2009 et 2017.

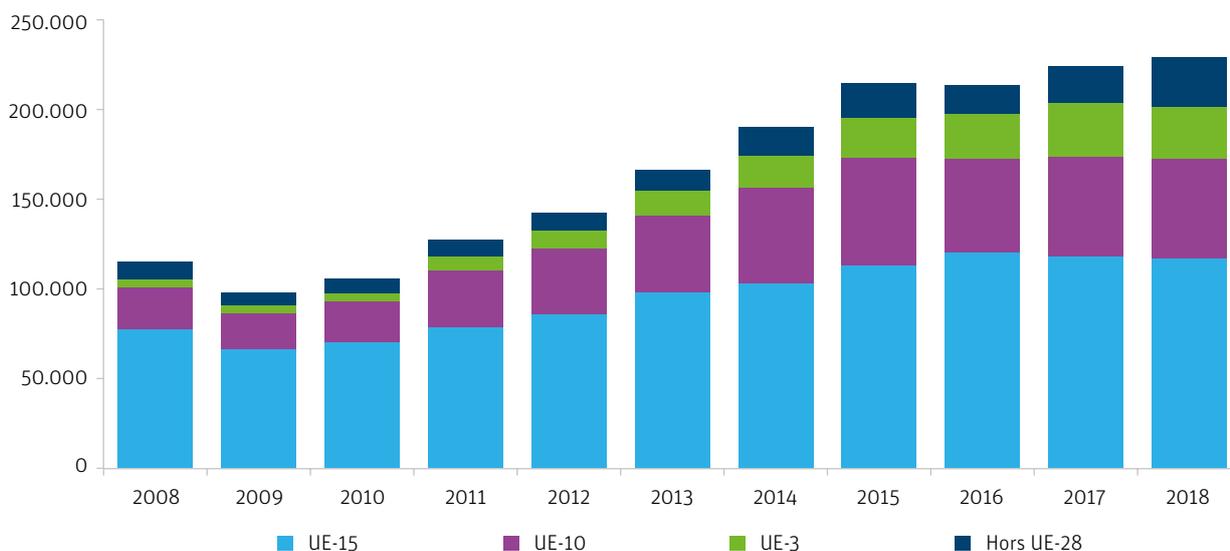
Les niveaux plutôt modestes et stables de la mobilité permanente contrastent fortement avec l'afflux croissant de travailleurs détachés et indépendants en Belgique. La figure 1 montre le nombre d'individus⁵² qui viennent travailler pour un service en Belgique chaque année, par groupe de nationalité. Ce chiffre reflète une augmentation forte et régulière du nombre de détachés : alors qu'en 2008, environ 115.000 salariés détachés et prestataires de services indépendants étaient enregistrés, ce chiffre a progressivement augmenté pour atteindre environ 230.000 détachés en 2018⁵³. Ces chiffres montrent que la mobilité permanente fondée sur la libre circulation des personnes est de plus en plus complétée et même dépassée par des flux de mobilité très circulaires et plus temporaires fondés sur la libre circulation des services.

52 Veuillez noter qu'il ne s'agit que des individus dont les détachements ont été déclarés cette année-là. Les individus détachés qui ont déjà été déclarés les années précédentes dans LIMOSA et dont la période de détachement s'étend sur deux ans ou plus ne sont visibles que la première année (l'année de création du rapport).

53 Cependant, le nombre de déclarations est beaucoup plus élevé. Une même personne peut venir en Belgique pour plusieurs projets de courte durée. Les 230.000 travailleurs détachés en 2018 correspondent à environ 847.000 déclarations effectives, et la durée moyenne de leur service est d'environ 107 jours. Dans cette contribution, nous nous concentrons sur le nombre d'individus.

51 www.limosa.be.

Figure 1. Nombre d'individus détachés par groupe de nationalité, 2008-2018



Source : Office national de Sécurité sociale, LIMOSA (traitement propre)

La figure 1 montre également que le détachement en Belgique est une question très européenne, avec les travailleurs de l'UE-15 dans le rôle principal⁵⁴. Sur les 230.000 détachés en 2018, 117.000 (51%) sont des citoyens des États membres de l'UE-15 (principalement des Pays-Bas, de France, du Portugal et d'Allemagne). Environ 55.000 (24%) sont citoyens des États membres de l'UE-10 (principalement de Pologne) et 29.000 (12%) viennent des États membres de l'UE-3 (principalement de Roumanie)⁵⁵. Toutefois, la part des travailleurs détachés des pays de l'UE-10 et de l'UE-3 augmente fortement avec le temps, passant de 24% en 2008 à 37% en 2018. Et ce, principalement au détriment de la part de détachés de l'UE-15.

3. Origines nationales diverses - détachement croissant avec des ressortissants de pays tiers

Outre le fait que le détachement représente une part croissante de la mobilité européenne, il est également important d'attirer l'attention sur la diversité grandissante des origines nationales des travailleurs détachés. De plus en plus de ressortissants de pays tiers sont détachés librement par leur employeur, situé dans un

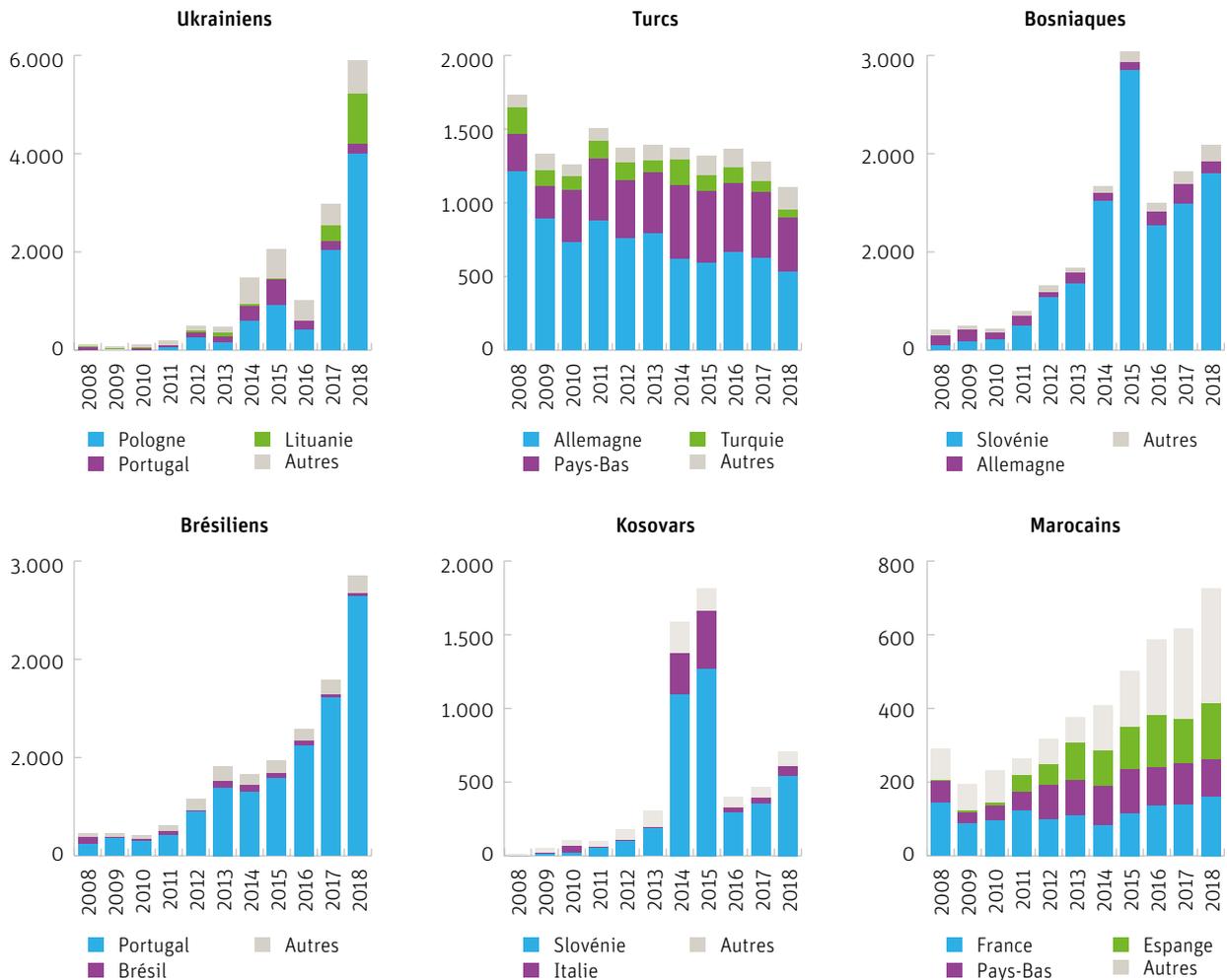
pays membre, dans toute l'UE sur la base de la libre circulation des services. En 2018, LIMOSA a enregistré 28.000 ressortissants de pays tiers, dont 20.000 (72%) ont été détachés en Belgique depuis d'autres États membres de l'UE, c'est-à-dire sans permis de travail belge.

Le régime de mobilité des ressortissants de pays tiers détachés à l'intérieur de l'UE est utilisé par de nombreuses nationalités (environ 200 nationalités différentes). Pour avoir une meilleure idée de qui utilise principalement ce régime de mobilité, nous nous focalisons sur les 6 nationalités les plus détachées en Belgique depuis d'autres États membres de l'UE au cours de la période 2008-2018. Le top 6 se compose des Ukrainiens, des Turcs, des Bosniaques, des Brésiliens, des Kosovars et des Marocains. La figure 2 montre, pour ces groupes, le nombre d'individus qui viennent travailler pour prester un service en Belgique chaque année, en fonction du siège principal de l'employeur. Tout d'abord, pour tous les groupes (à l'exception des Turcs), nous constatons une nette augmentation du nombre d'individus détachés au cours de la période d'observation. La Pologne est le pays détachant le plus important pour les détachés ukrainiens, sachant par ailleurs que ceux-ci sont également envoyés depuis des entreprises portugaises et lituaniennes. Les travailleurs détachés bosniaques et kosovars sont principalement détachés par des entreprises slovènes. Les Turcs sont principalement détachés d'Allemagne et des Pays-Bas, tandis que les Brésiliens sont principalement envoyés depuis le Portugal. Enfin, les Marocains sont pour leur part détachés depuis des entreprises françaises, hollandaises, espagnoles et italiennes.

54 UE-15 : Belgique, Grèce, Luxembourg, Danemark, Espagne, Pays-Bas, Allemagne, France, Portugal, Irlande, Italie, Royaume-Uni, Autriche, Finlande et Suède.

55 EU-10 : Pologne, République tchèque, Lettonie, Lituanie, Slovaquie, Estonie, Slovaquie, Hongrie, Chypre et Malte. EU-3 : Roumanie, Bulgarie et Croatie.

Figure 2. Nombre d'individus détachés par pays d'établissement de l'employeur, top 6 des ressortissants de pays tiers de l'UE-28, 2008-2018



Source : Office national de Sécurité sociale, LIMOSA (données traitées par les auteurs)

Les chiffres ci-dessus montrent clairement que la mobilité des ressortissants de pays tiers dans les États membres de l'UE par le biais du détachement, rendue possible par la Cour européenne de justice depuis l'affaire Vander Elst⁵⁶, est un phénomène important et croissant. Afin d'évaluer l'importance relative du détachement intracommunautaire par rapport au système traditionnel de migration de travail/permis de travail, nous présentons à la figure 3 le top 6 des nationalités des ressortissants de pays tiers détachés et le nombre de permis de travail délivrés pour les mêmes nationalités. Pour les Ukrainiens, les Bosniaques, les Brésiliens, les Turcs et les Kosovars, le nombre de travailleurs détachés est nettement supérieur au nombre de permis de travail. Pour les personnes originaires d'Ukraine (le groupe le

plus important en 2018), le nombre d'individus détachés en 2016 est presque trois fois plus élevé que le nombre de permis de travail. Pour les Bosniaques (2^{ème}), la migration par le biais de permis de travail est plutôt marginale (45 permis de travail) par rapport au nombre important de détachés (1.500 individus). Une tendance similaire se dessine pour les Kosovars (5^{ème}), mais le nombre absolu de détachements est inférieur. Pour les Brésiliens (3^{ème}), le détachement est progressivement devenu plus important que l'emploi par le biais de permis de travail, tandis que pour les Turcs (4^{ème}), le nombre de détachés a toujours été supérieur au nombre de permis de travail (environ deux à trois fois supérieur). Seulement pour les Marocains (6^{ème}), l'emploi par le biais de permis de travail est encore plus important que par le biais du détachement.

56 C-43/93 Vander Elst c. Office des Migrations Internationales [1994] ECR I-3803.

Figure 3. Nombre de permis de travail B délivrés (premières demandes et renouvellements) et travailleurs détachés uniques, top 6 des ressortissants de pays tiers de l'UE-28, 2008-2016



Note : Dans cette figure, nous n'indiquons que le nombre d'individus détachés en Belgique en provenance d'autres États membres de l'UE-28.

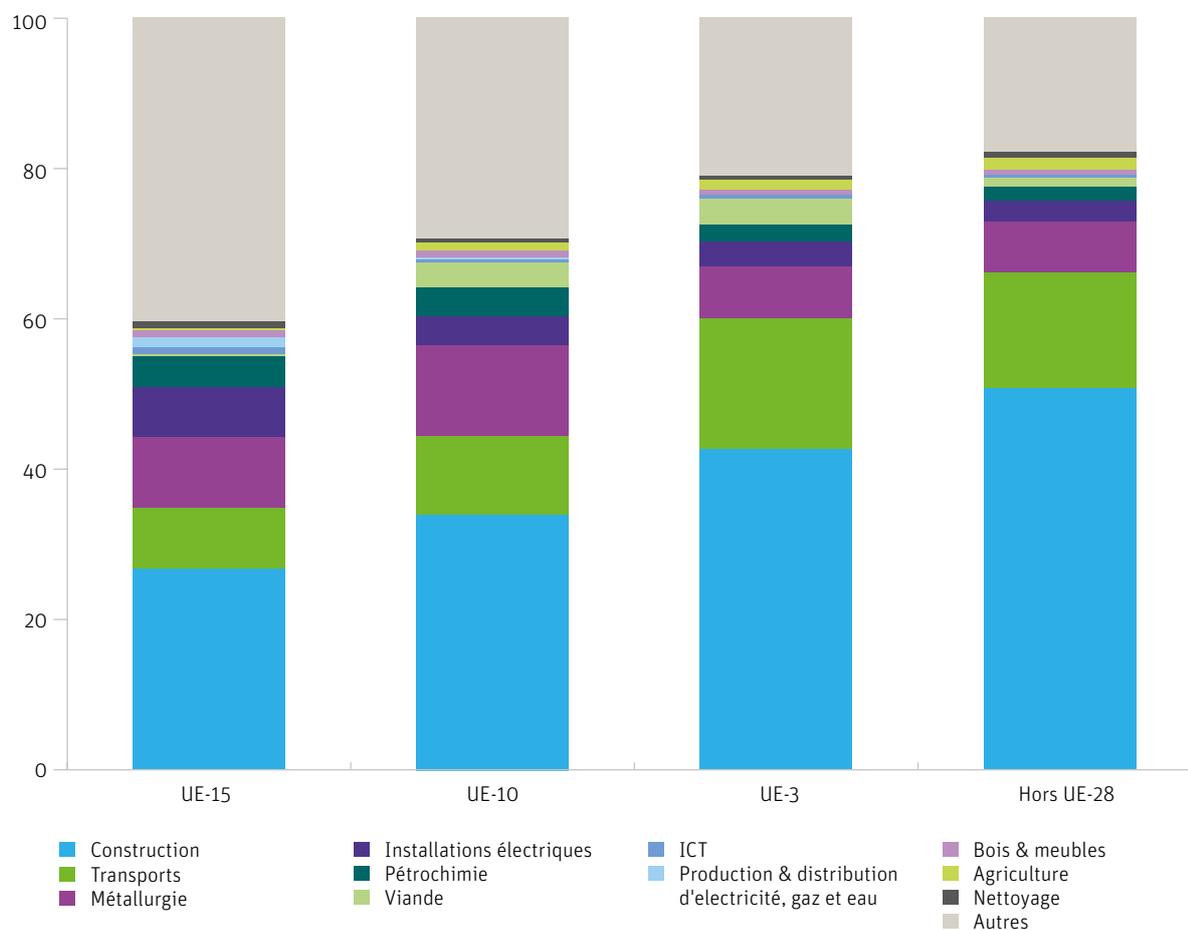
Source : SPF ETCS - Office national de Sécurité sociale, LIMOSA (données traitées par les auteurs)

Ces chiffres montrent que la migration classique de main-d'œuvre, où un travailleur étranger vient en Belgique pour travailler sur la base d'un permis de travail et d'une carte professionnelle, est de plus en plus complétée et même dépassée par des flux de mobilité très circulaires et temporaires, sous forme de détachement. Toutefois, il est particulièrement important de nuancer cette comparaison, précisément en raison de la nature temporaire et se reproduisant souvent et donc circulaire du détachement. L'autorisation de travail (assortie d'un permis de travail) (dans le cadre du règlement qui était en vigueur jusque fin 2018) offre un droit de séjour permanent d'un an, qui est généralement utilisé. Ce n'est pas le cas du détachement : ces personnes viennent (souvent plus d'une fois) pour des périodes de service plus courtes.

Afin de mieux comprendre le profil du détachement par rapport à celui de la migration classique de main-d'œuvre, nous montrons à la figure 4 la part des travailleurs détachés par secteur pour les différentes nationalités. Notez que

dans cette figure, nous nous concentrons à nouveau sur les ressortissants de pays tiers envoyés en Belgique depuis des entreprises d'États membres de l'UE-28. Le secteur principal est incontestablement celui de la construction, et ce pour toutes les nationalités. La construction est suivie du transport, de la métallurgie, de l'entretien des installations électriques, de la pétrochimie et de la viande. L'importance relative des « secteurs à risque » (transport, viande et construction) diffère en fonction des différentes nationalités. Parmi les ressortissants de pays tiers envoyés depuis des entreprises d'États membres de l'UE-28, 50% travaillent dans le secteur de la construction, 15% dans le secteur des transports, 7% dans le secteur de la métallurgie et 3% dans l'entretien des installations électriques. Cela montre que le profil des ressortissants de pays tiers à l'intérieur de l'UE est très différent de celui des ressortissants de pays tiers venant travailler en Belgique sous le couvert d'un permis de travail. En effet, les permis de travail couvrent principalement des catégories d'exception (personnes hautement qualifiées et cadres).

Figure 4. Part des travailleurs uniques détachés par secteur et par groupe de nationalité, 2018



Note : Dans cette figure, nous nous limitons aux salariés détachés, car LIMOSA ne contient que des informations sectorielles limitées (construction - autres) pour les indépendants.

Source : Office national de Sécurité sociale, LIMOSA (traitement propre)

4. Conclusion

Dans cette contribution, nous montrons que le détachement est un phénomène diversifié qui se produit au sein de l'UE-15 et de l'UE-28. L'analyse des chiffres indique un nombre croissant de ressortissants de pays tiers qui sont détachés en Belgique en provenance d'autres États membres de l'UE, sans conditions d'autorisation supplémentaires. Le profil des détachés est très différent du profil des travailleurs qui travaillent en Belgique sur base de la migration de travail traditionnelle (avec une autorisation au travail et depuis récemment, avec un

permis combiné). C'est particulièrement vrai pour les ressortissants de pays tiers détachés depuis une entreprise d'un État membre de l'UE-28. Les ressortissants de pays tiers qui entrent sur le territoire avec un permis de travail belge sont soumis à une enquête sur le marché de l'emploi ou doivent relever d'une catégorie d'exception (par exemple, être hautement qualifiés). Les ressortissants de pays tiers détachés d'autres pays de l'UE ne sont pas tenus de se soumettre à une étude du marché de l'emploi, à une condition de revenu ou à une exigence de diplôme.



Chapitre 7

Régularisation de séjour

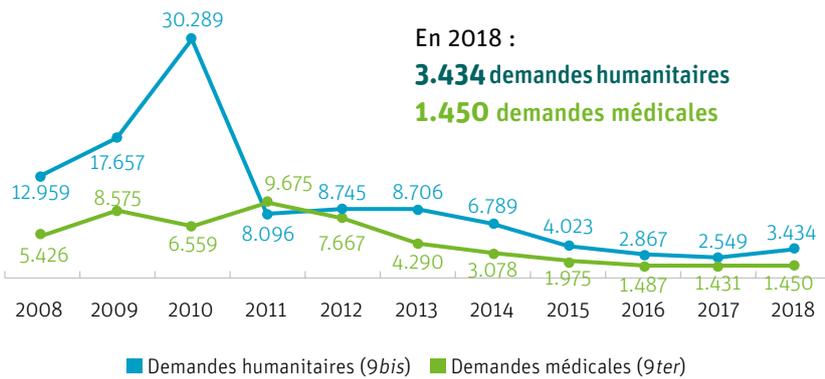
Les autorisations de séjour pour raisons humanitaires et médicales sont souvent confondues. Pourtant, il s'agit de deux procédures très différentes. En principe, c'est le membre du gouvernement compétent pour l'asile et la migration qui dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour la procédure humanitaire. Or, dans la pratique c'est l'Office des étrangers (OE) qui décide. L'autorisation de séjour pour raisons médicales se rapproche, quant à elle, d'une forme de protection internationale.

Régularisation de séjour

La régularisation de séjour pour **raisons humanitaires** (Art. 9bis de la loi des étrangers) relève, dans son principe, du pouvoir discrétionnaire du Ministre ou de son délégué d'autoriser ou non un étranger à séjourner, pour autant que les conditions de recevabilité soient remplies.

La régularisation de séjour pour des **raisons médicales** (Art. 9ter) est une forme de protection, dont les obligations internationales liant la Belgique en sont notamment la source.

Demandes de régularisation



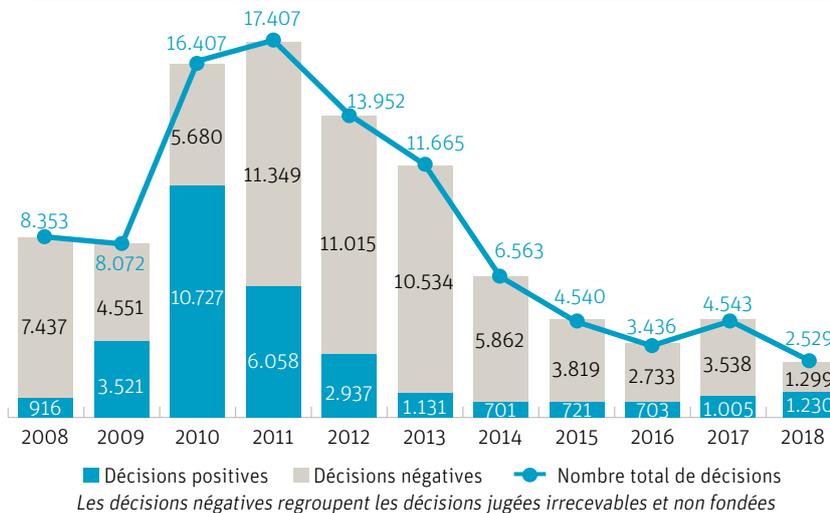
Après avoir atteint des chiffres historiquement bas en 2017, la tendance s'inverse en 2018

En 2018, les demandes de régularisation (toutes procédures confondues) repartent à la hausse.

Entre 2017 et 2018, on enregistre une augmentation de 35% des demandes de régularisation humanitaire et de 1% des demandes de régularisation médicale.

source : OE

Décisions concernant les régularisations humanitaires (Art. 9bis)

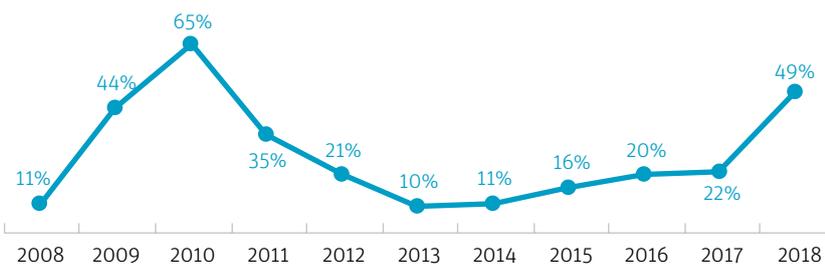


Depuis 2011, une tendance globale à la baisse

Après un récent sursaut en 2017, le nombre total de décisions concernant les régularisations humanitaires subit à nouveau une diminution.

L'année 2018 enregistre un nombre total de décisions exceptionnellement bas (2.529) par rapport aux années antérieures. Par ailleurs, le pourcentage de décisions positives a quant à lui brusquement augmenté.

Proportion de décisions positives



En 2018 :

- Le nombre absolu de décisions positives a augmenté : **1.230** décisions positives (contre 1.005 en 2017).
- La proportion de décisions positives a également fortement augmenté : **49%** de décisions positives (contre 22% en 2017).

Note : Les articles 9bis et 9ter entrés en vigueur le 1^{er} juin 2007, remplacent l'ancien article 9 alinéa 3 de la loi du 15 décembre 1980 (médicale et humanitaire). Le nombre de décisions prises sur base de l'article 9,3 n'a cessé de diminuer depuis 2008. Cette diminution s'explique par la baisse progressive de l'arriéré de traitement de dossiers introduits sur base de l'article 9,3. De fait du nombre réduit de demandes de ce type toujours à l'examen, elles ne sont plus distinguées dans les données de l'OE à partir de 2014 et sont reprises parmi les demandes et les décisions 9bis (puisque elles invoquent des motifs humanitaires).

source : OE

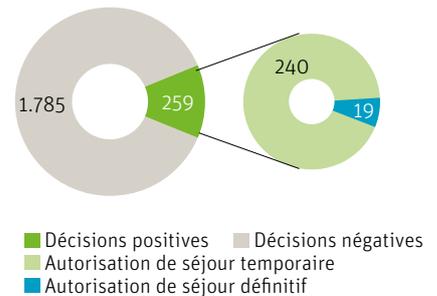
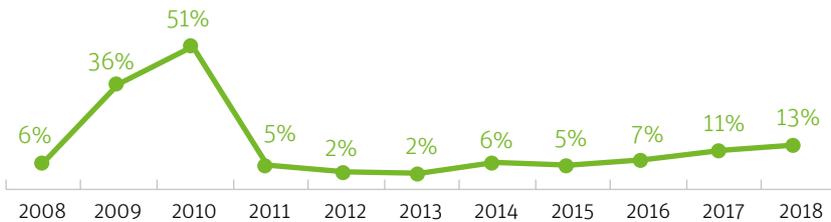
Décisions concernant les régularisations médicales (Art. 9ter)



Stagnation du nombre total de décisions ces dernières années

Depuis 2016, le nombre total de décisions concernant les régularisations médicales évolue légèrement et se stabilise aux alentours des 2.000-2.300 décisions (positives et négatives) chaque année. Ces chiffres sont relativement similaires à ceux observés avant la campagne de régularisation de 2009..

Proportion de décisions positives



En 2018 :

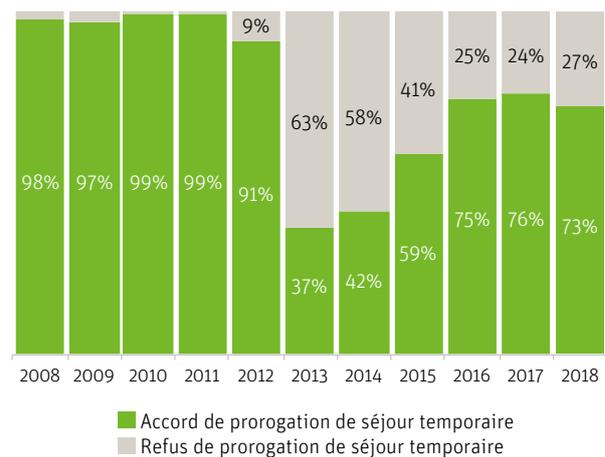
- Le nombre absolu de décisions positives est resté stable : **259** décisions positives.
- La proportion de décisions positives est en légère augmentation : **13%** de décisions positives.

Séjour temporaire et séjour définitif

- Après une décision positive sur le fond, la personne se voit en principe autorisée au séjour temporaire. Chaque année, l'OE réexamine son cas et décide de lui accorder ou non la prolongation de son séjour pour une année supplémentaire. Cinq ans après l'introduction de la demande, l'autorisation de **séjour temporaire** est convertie en autorisation de **séjour définitif**.
- Dans certains cas, une décision positive sur le fond conduit directement l'OE à délivrer une autorisation de **séjour définitif**. Dans certains cas, l'OE délivre directement une autorisation de séjour définitif suite à une décision positive sur le fond. Cela se produit lorsque cinq années se sont écoulées depuis l'introduction d'une première demande et qu'aucune décision n'a été prise par l'OE ou qu'une décision négative antérieure avait été annulée par le CCE.

En 2018, les séjours définitifs en Belgique comptabilisent à la fois les 19 autorisations de séjour définitif et les 31 conversions de séjour temporaire vers un séjour définitif (total : 50).

Prorogation de séjour temporaire



En 2018 :

- **144** accords de prorogation de séjour temporaire pour **54** refus (soit 73% d'accords).
- **31** conversions de séjour temporaire vers un séjour définitif. On en comptait 42 en 2017.
- **188** attestations d'immatriculation ont été délivrées en 2018 en attente d'un examen sur le fond pour des dossiers déclarés recevables (pour 693 en 2017). C'est pratiquement 4 fois moins qu'en 2017.

Nouvelles demandes et demandes clôturées

En 2018 :

5.007 demandes de régularisation clôturées

4.884 nouvelles demandes entrantes

- Hausse des nouvelles demandes de régularisation : +23% entre 2017 et 2018.
- En 2018, diminution des demandes clôturées : -37% par rapport à 2017. Ces demandes avaient pourtant connu une croissance entre 2016 et 2017.



Pour plus d'informations, voir les statistiques publiées sur le site de l'OE
https://dofi.ibz.be/sites/duzoe/FR/Documents/Statistiques/Stat_M_SRH_Fr_201812.pdf

Source : OE

Les personnes régularisées (humanitaire + médicale)

2.721 personnes régularisées en 2018

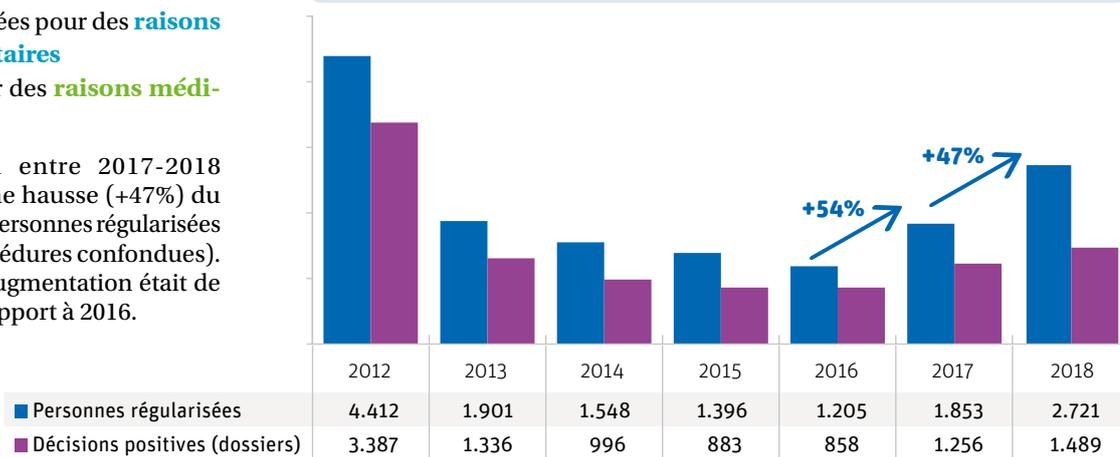
Parmi celles-ci :

- **2.309 personnes** ont été régularisées pour des **raisons humanitaires**
- **412** pour des **raisons médicales**.

L'évolution entre 2017-2018 présente une hausse (+47%) du nombre de personnes régularisées (toutes procédures confondues). En 2017, l'augmentation était de +54% par rapport à 2016.

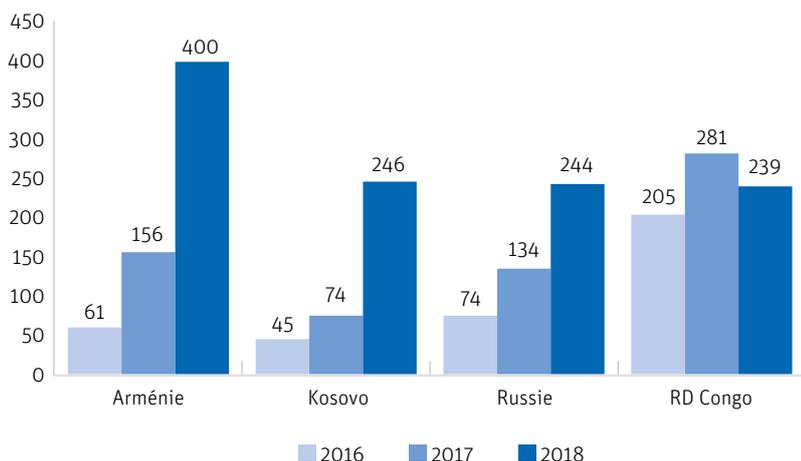
Une décision peut concerner plusieurs personnes. En effet, un même dossier de régularisation peut être introduit pour plusieurs personnes d'une même cellule familiale.

On compte **en moyenne 1,8 personne par décision positive en 2018** (1,9 dans le cadre de la régularisation humanitaire et 1,6 dans le cadre de la régularisation médicale).



Forte hausse du nombre de personnes régularisées originaires d'Arménie, du Kosovo et de Russie en 2018

Principales nationalités des personnes régularisées de 2016 à 2018



La plupart des nationalités des personnes régularisées augmentent en chiffres absolus chaque année.

- Les **Arméniens** ont connu une croissance importante ces dernières années et sont devenus les premiers bénéficiaires de régularisation en 2018.
- Sur la période de 2016 à 2018, d'autres nationalités se démarquent également. Le nombre de bénéficiaires **Kosovars et de Russes** connaît une hausse importante depuis 2016.
- Les **Congolais** se retrouvent en 4^{ème} position en 2018, alors qu'ils étaient les premiers bénéficiaires de régularisation en 2017. Leur nombre a peu diminué entre 2017 et 2018 (-15%). Ils occupent pourtant toujours la 1^{ère} place des régularisations médicales.

Source : OE

1. Régularisation humanitaire (9bis)

Le caractère discrétionnaire des décisions de régularisation pour raisons humanitaires

La procédure de séjour exceptionnel prévue par l'article 9bis peut être engagée pour des situations humanitaires. Pour Myria cela ne concerne pas uniquement des situations graves ou urgentes, mais aussi les longues procédures d'asile. L'octroi d'un droit de séjour humanitaire sur la base d'une longue procédure implique toutefois une responsabilité des autorités dans la lenteur de la procédure. Pour qu'une demande de titre de séjour soit recevable, l'étranger doit remplir les conditions légales de recevabilité et justifier de circonstances particulières qui rendent impossible ou très difficile l'introduction d'une demande de titre de séjour par la voie normale, à savoir à l'ambassade de Belgique dans le pays d'origine. Un séjour pour raisons humanitaires peut être accordé dans le cadre du pouvoir discrétionnaire du membre du gouvernement compétent en la matière, qui dispose donc d'une large marge d'appréciation pour accorder un tel séjour.

Le séjour humanitaire est une faveur, pas un droit. La loi ne prévoit aucun critère d'admissibilité spécifique. L'Office des étrangers (OE) ne motive pas les décisions positives, ce qui signifie que ces critères ne peuvent être déduits des décisions positives. L'OE motive néanmoins les décisions négatives : on peut en déduire les motifs non retenus pour un séjour humanitaire. L'OE évalue chaque dossier séparément en tenant compte de la situation individuelle du requérant et de tous les éléments du dossier. Par conséquent, il est très difficile de savoir pour quelles raisons une personne bénéficie d'un droit de séjour humanitaire. L'interprétation du pouvoir discrétionnaire par le membre compétent du gouvernement peut apporter plus de transparence.

Ce qui fait la différence, c'est la personne qui prend l'initiative. Le demandeur peut citer lui-même sa propre

situation. Dans ce cas, il s'agit souvent d'une série d'éléments dont le demandeur espère une appréciation globale (éducation spéciale pour un enfant handicapé, longue procédure d'asile, bonne intégration, etc.). D'autre part, il existe une approche récente selon laquelle le membre compétent du gouvernement fait preuve d'une certaine sélectivité qui n'est pas rendue publique et dont on ne sait pas si elle est concertée au sein du gouvernement. Un certain nombre de dossiers est désigné pour un traitement prioritaire en vue de prendre une décision de régularisation. Le fait qu'un dossier soit repris sur la liste des dossiers à traiter en priorité, n'implique évidemment pas que la décision soit d'office positive. Dans chaque dossier une évaluation est faite.

Dans la première hypothèse, le demandeur tente de trouver une oreille attentive auprès des autorités concernant sa situation et ses droits en matière de séjour. Les chances de succès sont alors très incertaines. Dans la deuxième hypothèse, la probabilité que les personnes et les familles se voient offrir une perspective de séjour est beaucoup plus élevée. Évidemment, cette situation manque de transparence.

En 2018, plusieurs familles avec enfants et personnes seules ont reçu une lettre de l'OE les informant qu'il était opportun pour elles d'introduire une demande de régularisation. Cette lettre a été envoyée parce que l'OE a conclu, sur base d'un examen proactif de leur dossier, qu'une autorisation de séjour pouvait être envisagée conformément aux instructions du membre compétent du gouvernement. Cette méthode, initiée par l'ancien secrétaire d'État, concernait certaines familles qui séjournaient déjà depuis plusieurs années dans des centres d'accueil. Le secrétaire d'État a déclaré dans les médias¹ qu'il allait se pencher sur le sort de plus de 500 personnes en procédure d'asile de

1 Het Laatste nieuws, 5 février 2018, 584 asielzoekers al 5 jaar of langer in tijdelijke opvang. « C'est ainsi qu'en octobre de l'année dernière, Francken a mis sur pied un groupe de travail pour trouver une solution pour toutes ces personnes, à commencer par celles qui attendent depuis le plus longtemps [...] Nous examinerons au cas par cas si un permis de séjour leur sera accordé ou s'il sera plutôt question de retour ». Knack, 5 février 2018, 584 mensen blijken al vijf jaar op beslissing in asielpcedure te wachten. « Au cas par cas, en commençant par les gens qui attendent depuis le plus longtemps. Soit nous délivrons à ces personnes - souvent des familles avec enfants - un permis de séjour pour qu'elles puissent séjourner légalement en Belgique, soit cela aboutit à un retour. Il n'y aura pas de régularisation collective ».

longue durée (et donc en séjour dans un centre d'accueil). Ce procédé a été à l'origine de certaines rumeurs sur une éventuelle campagne de régularisation. Dans ces lettres, l'OE soulignait l'importance de soumettre la demande de régularisation conformément à la procédure établie. Faute de dépôt d'une demande, l'OE conseillait aux intéressés de procéder à un retour volontaire. En l'absence de retour volontaire, l'OE prendrait les mesures nécessaires pour mettre fin au séjour.

Des travailleurs sociaux ont constaté ensuite que davantage de décisions positives ont effectivement été prises à l'égard de certaines catégories de personnes, comme les familles avec des enfants scolarisés qui séjournaient depuis plusieurs années en Belgique ou dont les enfants étaient nés en Belgique².

Les chiffres relatifs aux décisions de régularisation semblent révéler qu'en 2018, davantage de familles ont reçu une autorisation de séjour que l'année précédente. En 2018, un dossier pour lequel une décision positive de régularisation humanitaire avait été prise concernait en moyenne 1,9 personne. Il s'agit d'une augmentation remarquable par rapport aux chiffres de 2017 (1,4 personne par dossier). L'OE a confirmé à Myria (dans une réaction au présent rapport) que cette tendance a commencé en 2016 et se prolonge en 2019. Pour le premier trimestre de 2019 le ratio est de 2,1 personnes par dossier. Ce ratio n'a jamais été aussi élevé ces dernières années. Seule l'année 2009 a connu un ratio aussi élevé (2,1 personnes par dossier), année au cours de laquelle de nombreuses familles ont reçu une autorisation de séjour pour raisons humanitaires. L'OE explique que cette croissance est liée à la nationalité des personnes qu'il régularise. L'OE régularise en effet plus souvent qu'avant des personnes originaires de pays de l'Est, et donc plus proches de l'UE (Arménie, Russie, Macédoine, Kosovo, Albanie, Serbie, Turquie, Géorgie...). Selon l'OE, c'est un fait que les demandes émanant de ces nationalités concernaient principalement des familles. Ce n'était pas le cas pour les personnes qui obtenaient auparavant une décision de régularisation positive, qui étaient le plus souvent de nationalité guinéenne, pakistanaise, brésilienne (abstraction faite du Maroc et de la RD Congo). Les chiffres actuelles que l'OE met à disposition ne permettent pas

d'effectuer une analyse approfondie en fonction du sexe ou de l'âge, ce qui serait évidemment intéressant.

Myria réclame depuis des années plus de clarté sur la politique relative aux demandes de séjour humanitaire. Il a également suggéré que le gouvernement élabore un cadre plus clair et plus objectif³. Cela mènerait à plus de transparence.

Bien que les opérations de régularisation collective soient exclues par l'accord de gouvernement, les rumeurs jouent toujours un certain rôle. Celles-ci sont généralement totalement fantaisistes ou résultent de mauvaises compréhensions de changements de politique, qui sont perçus et propagés comme des indices de campagne de régularisation. Par exemple, l'introduction du permis unique a rapidement fait naître l'espoir qu'un nouveau type de permis de séjour était introduit, pour répondre aux plaintes des personnes à la recherche d'une perspective de séjour, que ce soit par le travail ou non. Comme dans ses recommandations sur les visas humanitaires⁴, Myria répète ici qu'il est souhaitable que le pouvoir discrétionnaire soit exercé de manière cohérente et concertée afin d'éviter toute forme d'arbitraire. Les principes généraux de bonne administration sont pleinement applicables, même dans les domaines où les autorités disposent d'un pouvoir discrétionnaire. Les demandeurs doivent pouvoir comprendre ce qui les attend. Le principe de prudence et l'obligation de motivation sont ainsi d'application ici. De plus, le principe d'égalité est d'application et implique que les cas identiques doivent être traités de la même manière. Les différences de traitement peuvent être justifiées, mais seulement dans la mesure où la distinction peut être justifiée de manière objective. C'est indispensable pour que l'étranger concerné et les travailleurs sociaux sachent clairement si l'introduction d'une demande est opportune et pour éviter toute confusion et inquiétude.

Une approche cohérente et concertée au niveau du gouvernement et avec tous les partenaires (administration et société civile) permettra également de mieux contrer la propagation de rumeurs. Un pouvoir discrétionnaire ne doit pas empêcher le gouvernement de clarifier davantage la politique menée.

2 Voir également : De Standaard, 31 janvier 2019, *Kinderpardon valt op koude steen*. De Standaard, 1 février 2019, *Veel Armeense families kregen wél papieren*.

3 Pour des informations complémentaires, voir : *Rapport annuel 2015, Chapitre 8 - Régularisation de séjour*, pp. 146-150. Myria y examinait la perspective offerte par le projet de Code des migrations que le gouvernement souhaitait élaborer, en mettant l'accent sur une plus grande sécurité juridique pour les demandeurs de régularisation. Myria a déclaré que l'élaboration de ce Code était l'occasion idéale de fixer des critères de régularisation clairs dans les règlements et de ne laisser que des situations vraiment exceptionnelles à la discrétion du membre compétent du gouvernement ou de l'OE. Il a également donné quelques exemples qui pourraient s'inscrire dans ces situations vraiment exceptionnelles.

4 Myria, *Myriadoc 4 : Visa humanitaire*, 23 mai 2017.

En l'absence de communication claire et de transparence, une analyse de la jurisprudence des juridictions compétentes est nécessaire pour mieux comprendre les critères qui peuvent ou non conduire à une décision positive ou négative.

En 2018, le **Conseil du contentieux des étrangers** (CCE) a statué dans un certain nombre de dossiers sur la **phase de recevabilité** et les **circonstances exceptionnelles** d'introduction d'une demande de régularisation en Belgique.

L'OE ne peut plus remettre en cause la **recevabilité** d'une demande de régularisation humanitaire après l'annulation par le CCE de sa décision antérieure déclarant la demande non-fondée⁵. Le CCE explique que le requérant a le droit de déposer une demande en Belgique si sa demande a déjà été déclarée recevable par l'OE auparavant. Ainsi, l'OE a accepté les circonstances exceptionnelles permettant de présenter une demande depuis la Belgique. Il est impossible de révoquer une telle décision régulière conférant des droits, cela constituerait une violation du principe de sécurité juridique.

La recevabilité d'une demande de régularisation pour raisons médicales (9ter) constitue une **circonstance exceptionnelle** qui l'empêche d'introduire en parallèle une demande pour raisons humanitaires (9bis) dans son pays d'origine⁶. Le Conseil se réfère au Conseil d'État (CE) pour justifier sa position⁷.

Pour prendre une décision, l'OE doit toujours examiner et justifier pourquoi un élément spécifique constitue une circonstance particulière pour qu'une demande humanitaire puisse être introduite en Belgique. Dans le cas d'une personne qui vient d'atteindre l'âge de la majorité et qui vit en Belgique depuis longtemps en tant que mineur avec ses parents, l'OE doit prendre ce long séjour en Belgique en tant que mineur en considération et ne peut se référer uniquement aux parents et à leur responsabilité pour ce long séjour irrégulier⁸. L'OE doit également examiner une relation de fait en tant qu'élément de circonstance exceptionnelle et ne peut renvoyer automatiquement les demandeurs à la procédure de regroupement familial⁹.

5 CCE 6 décembre 2017, n° 196.214. Pour plus d'informations, voir : www.agii.be/nieuws/dvz-kan-9bis-aanvraag-niet-meer-onontvankelijk-verklarena-vernietiging-ongegrondebeslissing. Pour des informations sur la violation du principe de sécurité juridique, CE, 29 septembre 2010, n° 207.727.

6 CCE 27 février 2018, n° 171.491. Pour le raisonnement complet du Conseil, voir point 3.3 de l'arrêt.

7 CE, 18 décembre 2014, n° 229.610.

8 CCE 9 juillet 2018, n° 206.633. Pour plus d'informations, voir : www.agii.be/raad-voor-vreemdelingenbetwistingen-09-07-2018.

9 CCE 17 octobre 2018, n° 211.109. Pour plus d'informations, voir : www.agii.be/nieuws/rvv-artikel-9bis-vw-is-geijkte-procedure-voor-aanvraag-verblijfsmachtiging.

Examen d'une demande humanitaire introduite après réception d'une interdiction d'entrée

L'OE ne déclare plus une demande humanitaire sans objet ou irrecevable au motif que le demandeur a déjà fait l'objet d'une interdiction d'entrée qu'il n'a pas respectée¹⁰. L'OE a changé de position à la suite de l'arrêt *Ouhrami* de la Cour de justice (CJUE) et de plusieurs arrêts du CCE et du CE¹¹. En effet, la période d'interdiction d'entrée ne commence à courir qu'à partir du moment où le demandeur quitte le territoire¹².

Délai raisonnable non respecté pour l'examen du recours

Le tribunal de première instance de Bruxelles a condamné l'État belge à verser 2.000 euros pour dédommager un étranger qui avait introduit un recours au CCE contre un refus de régularisation humanitaire (9bis) en août 2014 et n'avait toujours pas reçu de décision en février 2019. Selon le tribunal, malgré le renforcement du personnel du CCE et la rationalisation des recours en 2015, le délai raisonnable n'a pas été respecté et le stress lié à l'incertitude doit faire l'objet d'un dédommagement¹³.

Transparence sur la politique en matière des demandes de régularisation

La **Commission d'Accès aux Documents Administratifs** (CADA) a recommandé¹⁴ que l'OE communique une copie d'un document interne si elle ne peut pas invoquer des exceptions motivées pour ne pas publier le document. Dans le cas examiné, l'avocat avait demandé une copie des lignes directrices sur base desquelles une demande de régularisation doit être traitée et qui reprennent les cas dans lesquels une régularisation est octroyée. L'OE a confirmé à Myria (dans une réaction au présent rapport) que le principe de transparence ne lui pose aucun problème. Toutefois, l'OE a précisé à la Commission qu'une telle instruction écrite n'existait pas et qu'il s'agissait d'un malentendu. Le seul document

10 Agentschap II, 22 janvier 2019, DVZ licht diverse praktijken toe in overleg met AgII. www.agii.be/nieuws/dvz-licht-diverse-praktijken-toe-in-overleg-met-agii.

11 CCE, 23 octobre 2017, n° 194.066 ; CCE, 16 novembre 2017, n° 195.142 ; CCE, 11 janvier 2018, n° 197.804 ; CCE, 3 août 2018, n° 207.504, *RDE* 2018, n° 199, p. 437. Jurisprudence confirmée par le CE, 11 janvier 2018, n° 240.394. Voir également : CJUE, 26 juillet 2017, *Mossa Ouhrami*, C-225/16 et www.agii.be/nieuws/inreisverbod-en-gezinshereniging-of-humanitaire-regularisatie.

12 CJUE, 26 juillet 2017, *Mossa Ouhrami*, C-225/16.

13 Tribunal de première instance de Bruxelles, 28 mars 2019, rôle n° 18/3437/A.

14 CADA, 20 août 2018, Avis n° 2018-98 concernant l'accès à des directives reprenant les situations dans lesquelles une régularisation est accordée, CADA/2018/95, voir in : www.ibz.rrn.fgov.be/fileadmin/user_upload/fr/com/publicite/avis/2018/AVIS-2018-98.pdf.

pertinent existant était la lettre-type qui était envoyée aux familles séjournant dans des centres d'accueil ouverts comme décrit au début de ce chapitre.

2. Régularisation pour raisons médicales (9ter)

Le CCE a également prononcé des décisions intéressantes sur les demandes de régularisation pour raisons médicales.

Exemption de conditions pour le regroupement familial

Les membres de la famille des personnes régularisées pour des raisons médicales sont exemptés de conditions pour le regroupement familial au même titre que les membres de la famille de bénéficiaires de protection subsidiaire¹⁵. Toutefois, l'OE a imposé ces conditions aux membres de personnes régularisées pour des raisons médicales après l'arrêt M'Bodj de la CJUE¹⁶ en 2014. Le CCE estime aujourd'hui que la volonté du législateur belge était d'exempter les deux membres de la famille de conditions pour le regroupement familial. Il se base à cet effet sur les travaux préparatoires de différents amendements législatifs¹⁷.

La situation individuelle du demandeur et le traitement médical dans le pays d'origine

Le CCE a précisé que l'OE devait examiner la situation individuelle d'un demandeur et donc prendre en compte tous les certificats médicaux additionnels qui permettent de mettre à jour la situation médicale de l'intéressé¹⁸.

Dans le même ordre d'idées, le CCE a déclaré que l'OE devait vérifier si le traitement médical était adéquat et suffisamment accessible dans le pays d'origine, et adapté à la situation individuelle de l'intéressé¹⁹.

Pouvoir d'investigation du fonctionnaire médecin

Le CE a précisé que le fonctionnaire médecin disposait d'un pouvoir spécifique pour examiner le traitement médical disponible dans le pays d'origine. Par conséquent, il s'agit d'une charge de la preuve partagée qui ne pèse pas exclusivement sur le demandeur²⁰.

Droit à un recours effectif

Le CE a également posé une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle sur la compétence juridique du CCE : le recours en annulation auprès du CCE viole-t-il les principes de non-discrimination de la Constitution et le droit à la vie, l'interdiction de la torture et le droit à un recours effectif consacré par la CEDH, sachant que le CCE ne peut pas prendre en considération de nouveaux éléments (il ne peut juger ex nunc, c'est-à-dire évaluer la situation telle qu'elle apparaît à l'heure du prononcé), alors qu'il le peut pour les recours émis dans le cadre d'une protection internationale ?²¹

Le traitement unique des demandes de régularisation pour raisons médicales et humanitaires

La **Cour constitutionnelle** a rejeté les recours contre le traitement unique²² de la dernière demande ou du dernier recours dans le cas de requêtes successives 9bis ou 9ter. Selon la Cour, l'accès à la justice, et le droit à un recours effectif notamment, ne sont pas compromis²³. Dans l'analyse de cette loi, Myria en a critiqué l'« effet guillotine », à cause duquel l'OE et le CCE n'ont pas eu à traiter des éléments invoqués dans les demandes et recours précédents. Selon Myria, les problèmes posés par les demandes et les recours successifs auraient pu être résolus différemment, par exemple, en prévoyant qu'une seule décision réponde à tous les éléments des différentes demandes ou recours²⁴. La Cour rappelle que les recours antérieurs pourraient de toute façon être traités par le CCE si l'étranger en manifeste l'intérêt (par exemple, parce que ses droits fondamentaux sont menacés) et précise que le CCE doit également prendre en compte la bonne administration de la justice dans son évaluation²⁵.

15 CCE 22 février 2018, n° 200.115. Pour des informations complémentaires, voir : www.agii.be/nieuws/medisch-geregulariseerden-niet-meer-vrijgesteld-van-voorwaarden-gezinshereniging-tijdens-eerste-jaar?

16 CJUE, *Mohamed M' Bodj c. Belgique*, C-524/13, 18 décembre 2014.

17 La loi portant création du Conseil du contentieux des étrangers et transposant la Directive Qualification, sur les travaux préparatoires de la loi du 8 juillet 2011 et sur un arrêt de la Cour constitutionnelle n° 121/2013.

18 CCE 12 juin 2018, n° 205.194. Pour plus d'informations sur la mise à jour de la situation médicale, voir CE, 24 janvier 2013, n° 222.232. Pour plus d'informations sur cet arrêt, voir : *RDE* 2018, n° 199, p.421.

19 CCE 23 août 2018, n° 208.174. Pour plus d'informations, voir *Info-Adde*, 20 septembre 2018 ; Note Céline Verbrouck, « Quelques mises au point concernant les étrangers malades et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme ».

20 CE 27 mars 2018, n° 12.768, État belge c. X, *RDE* 2018, n° 198, p.245.

21 CE, 7 juin 2018, n° 241.737, X c l'État belge, *RDE* 2018 n° 198, p. 257. La Cour Constitutionnelle ne s'est pas encore prononcé sur cette demande. Voir : www.etaamb.be/fr/arret-de-la-cour-constitutionnelle_n2018203870.html.

22 En raison des nombreuses demandes successives (pour raisons humanitaires ou médicales) et des nombreux recours successifs auprès du CCE, le législateur a décidé que si de nombreuses demandes (pour raisons humanitaires ou médicales) sont en souffrance, l'OE ne doit traiter que la dernière. Une même procédure s'applique également si plusieurs recours sont pendants devant le CCE. Le CCE ne doit traiter que le dernier recours introduit. C'est ce qu'on appelle le « traitement unique » d'une demande ou d'un recours.

23 Cour constitutionnelle, 19 juillet 2018, n° 92/2018.

24 Voir : Myria, *La migration en chiffres et en droits 2016*, pp. 206-208.

25 Cour constitutionnelle, 19 juillet 2018, n° 92/2018, point B.12.

Chapitre 8

Nationalité

Toute personne peut obtenir la nationalité belge par attribution ou par acquisition, en fonction du Code de la nationalité belge (CNB). L'attribution est automatique, le plus souvent pour les mineurs. Ceux-ci deviennent belges par filiation, adoption ou de par leur naissance en Belgique. L'acquisition se fait selon deux procédures: la procédure de déclaration et la naturalisation.



Obtention de la nationalité belge

Environ 36.000 personnes sont devenues Belges au cours de l'année 2018. Un chiffre légèrement plus bas qu'en 2017 (-4%).

La tendance observée ces dernières années laisse entrevoir des fluctuations dans le nombre annuel de nouveaux Belges : ni véritablement en baisse, ni tout à fait en hausse (voir figure ci-dessous). Les prochaines années seront probablement teintées de cette même variabilité :

- D'un côté, **une tendance à la baisse est possible**, en raison des effets de la réforme du Code de la nationalité belge entrée en vigueur en 2013. Il y a, en effet, encore un grand nombre de dossiers introduits sous l'ancienne loi (20% des dossiers environ). Mais lorsque l'arriéré sera traité, il est probable que le nombre annuel de nouveaux Belges diminue, en particulier en ce qui concerne la procédure de naturalisation. Le recours à cette procédure est devenu l'exception, ne s'appliquant plus que dans les cas de « mérites exceptionnels » (réservés à quelques catégories de personnes comme les artistes, les sportifs, les scientifiques, etc.). En 2018, sur les 1.666 naturalisations accordées, 50 seulement (3%) l'ont été sur base de la nouvelle législation.
- De l'autre côté, **une augmentation du nombre d'acquisitions de la nationalité belge pour certaines catégories de personnes est probable** dans les prochaines années. On pense notamment aux personnes reconnues réfugiées ces dernières années (cf. Chapitre protection internationale), ainsi qu'aux Britanniques, dans le cadre du processus entamé du Brexit (cf. encadré).

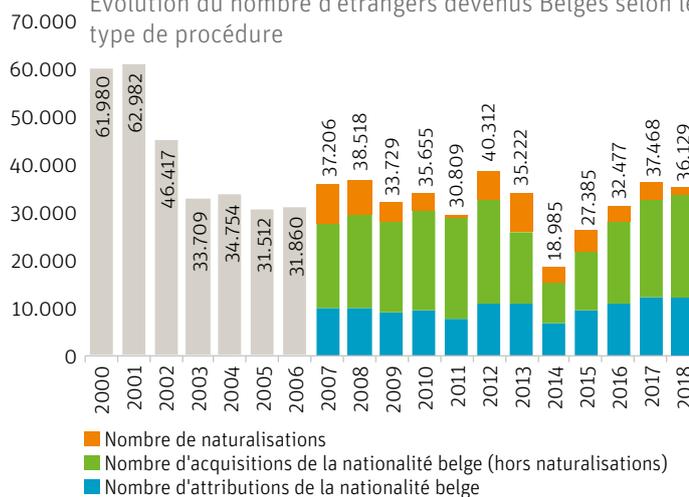


Obtention de la nationalité belge

La nationalité belge peut être obtenue par le biais de deux mécanismes différents :

- **L'attribution** de la nationalité belge est le résultat d'une procédure quasiment automatique et concerne essentiellement les mineurs.
- **L'acquisition** de la nationalité belge dépend plutôt d'un acte volontaire de la personne qui veut l'acquérir, et concerne des personnes majeures. Depuis l'importante modification du Code de la nationalité belge (CNB) (loi du 4 décembre 2012 entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2013), les modes d'acquisition de la nationalité belge sont la déclaration et la naturalisation. Les articles 13 à 15 (acquisition par option) et 16 (acquisition par le mariage) ont été abrogées. Cependant, les demandes introduites avant le 1^{er} janvier 2013 restent traitées selon les anciennes procédures. La **naturalisation** est l'une des formes d'acquisition de la nationalité belge devenue marginale.

Évolution du nombre d'étrangers devenus Belges selon le type de procédure



Nombre d'attributions et d'acquisitions de la nationalité belge

Attribution de la nationalité	2014	2015	2016	2017	2018
Attribution de la nationalité en raison de la nationalité du père ou de la mère (art 8)	672	697	627	571	689
Attribution de la nationalité en raison d'une adoption (art. 9)	143	141	108	72	63
Attribution en raison de la naissance en Belgique, cas d'apatridie (art 10)	34	25	32	26	46
Attribution 3ème génération (art. 11)	306	352	511	576	629
Attribution 2ème génération (art. 11bis)	4	7	9	11	20
Attribution par effet collectif d'un acte d'acquisition (art. 12)	5.547	8.653	9.956	11.401	10.901
Total attributions	6.706	9.875	11.243	12.657	12.348
Acquisition de la nationalité	2014	2015	2016	2017	2018
Acquisition par déclaration (art. 12bis)	9.007	12.486	17.545	20.886	22.036
Acquisition par option (art. 13-15)	13	6	8	6	8
Acquisition par le conjoint étranger d'un Belge (art. 16)	116	70	85	68	35
Total Acquisitions	9.136	12.562	17.638	20.960	22.079
Total naturalisation (art. 19)	3.005	4.814	3.505	3.756	1.666
Autres modes de changement de nationalité (recouvrements et cas spéciaux)	2014	2015	2016	2017	2018
	138	134	91	95	97
Total	18.985	27.385	32.477	37.468	36.129

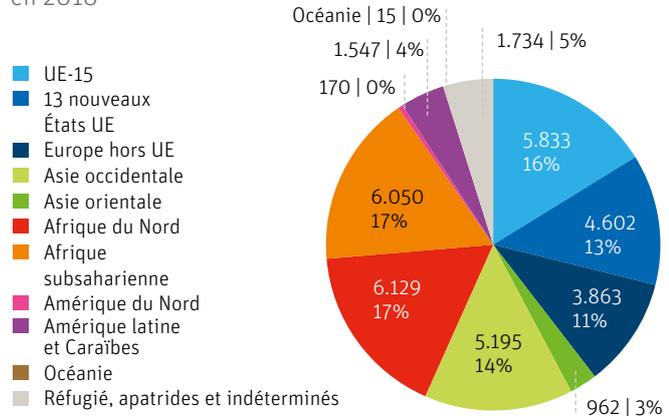
Toutes les attributions de la nationalité sur base de l'article 8 ne sont pas incluses dans ces chiffres. Seules celles qui concernent une personne ayant une autre nationalité que belge antérieurement sont incluses.

Origines des nouveaux Belges

Les personnes étrangères obtenant la nationalité belge sont principalement originaires des pays tiers.

- Le premier pays d'origine des nouveaux Belges est le Maroc (13%), loin devant les autres pays d'origine, et ce, quel que soit le type de procédure (attribution, acquisition, naturalisation).
- Le Maroc est suivi par la Roumanie (6%), la Pologne (4%) et l'Italie (4%).
- Pourtant, au total, **les nouveaux Belges issus de l'UE-28 sont minoritaires (29%)**.
- Parmi les nouveaux Belges issus des pays tiers, les principaux pays d'origine (après le Maroc) sont la RD Congo, l'Afghanistan et la Turquie.

Région d'origine des personnes ayant obtenu la nationalité belge en 2018



Taux de changement de nationalité

Il s'agit du nombre de changements de nationalité au cours d'une année sur la population étrangère au début de l'année. Il en résulte un nombre de nouveaux Belges pour 100 étrangers.

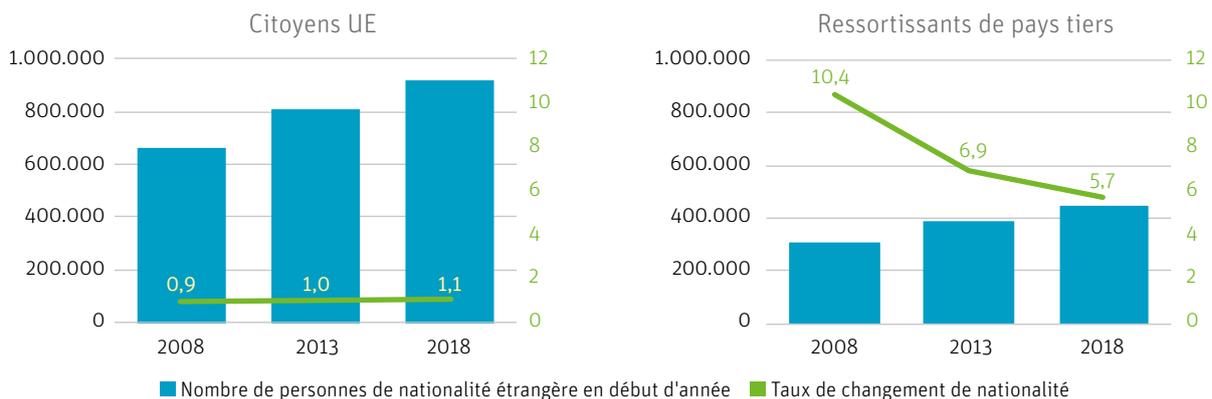
Effets du Brexit

Suite au référendum organisé au Royaume-Uni le 23 juin 2016, une majorité de citoyens britanniques a choisi de quitter l'UE. Cet événement politique a eu un impact important sur le nombre de Britanniques devenus Belges ces dernières années. Entre 2015 et 2017, ce nombre a été multiplié par 10, passant de 132 à 1.380. En 2018, on en comptabilisait 1.042. En 3 ans, le taux de changement de nationalité pour les Britanniques en Belgique est passé de 1% à 6%.

La proportion de personnes étrangères originaires des pays tiers devenues Belges a fortement diminué

- Entre 2008 et 2018, le nombre annuel de personnes devenues Belges a légèrement diminué, passant de 38.000 à 36.000 environ. Pourtant, sur la même période, la population de nationalité étrangère, donc susceptible de devenir Belge, a augmenté d'environ 45%, qu'il s'agisse des citoyens UE ou des ressortissants de pays tiers.
- Comparer le nombre annuel de personnes devenues Belges au nombre de personnes de nationalité étrangère permet de mettre en évidence plusieurs éléments :
 - la propension à devenir Belge (autrement dit le taux de changement de nationalité) est plus élevée chez les ressortissants de pays tiers que parmi les citoyens UE. En 2008, ce taux était de 0,9% pour les citoyens UE, contre 10,4% pour les ressortissants des pays tiers ;
 - ce taux a fortement diminué ces dix dernières années pour les personnes originaires des pays tiers (passant de 10,4% à 5,7% en dix ans), alors que pour les citoyens UE, il est resté assez stable et a même légèrement augmenté (0,9% en 2008 et 1,1% en 2018).
 - En moyenne, toutes nationalités confondues, le taux de changement de nationalité est passé de 4 nouveaux Belges pour 100 étrangers en 2008 à 2,6 pour 100 en 2018.

Évolution du nombre d'étrangers (UE/non-UE) et du taux de changement de nationalité

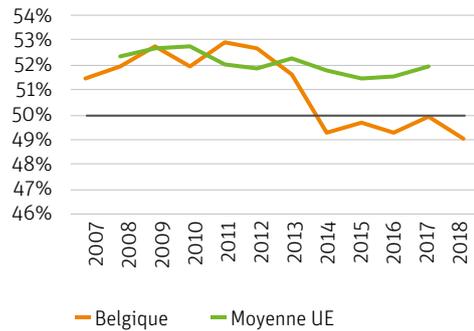


Genre et octroi de la nationalité belge

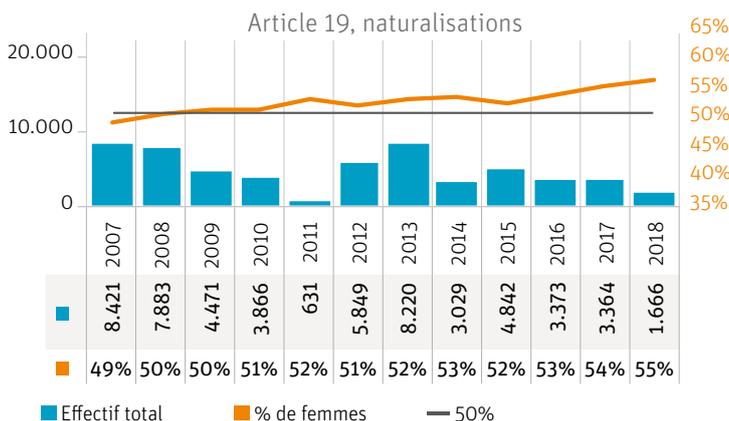
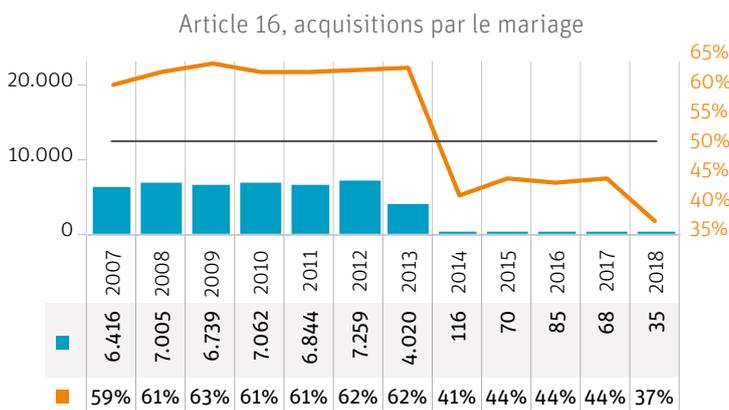
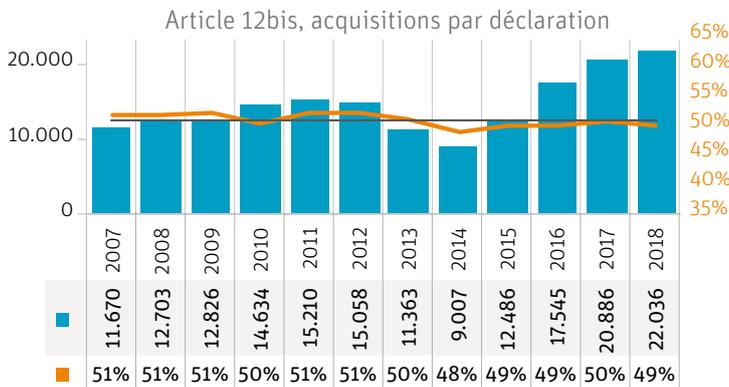
Depuis peu, la Belgique se distingue des autres pays de l'UE en matière d'octroi de la nationalité aux femmes étrangères

- Généralement, en Belgique comme dans la plupart des autres pays européens, les changements de nationalité concernent en moyenne un peu plus les femmes que les hommes. Myria estimait déjà il y a quelques années que la réforme du Code de la nationalité belge de 2012 était susceptible d'avoir un impact différent selon le sexe, avec un effet moins favorable pour les femmes. C'est, en effet, ce que les chiffres indiquent. Entre 2012 et 2014, on observe une diminution de la proportion de femmes dans les octrois de la nationalité belge. Elles représentaient 53% des changements de nationalité en 2012 (20.900 femmes versus 18.800 hommes), contre 49% en 2014 (9.300 femmes versus 9.600 hommes). En la matière, l'évolution observée au niveau belge se distingue nettement de celle que l'on observe pour l'ensemble des pays UE, qui reste au dessus du seuil des 50% de femmes.

Proportion de femmes dans les changements de nationalité (attributions et acquisitions)



La combinaison du durcissement des conditions d'accès à la nationalité belge dans le cadre de l'article 12bis et la disparition de l'article 16 a eu des effets importants sur l'acquisition de la nationalité belge pour les femmes.



- La réforme de 2012 a donc conservé deux modes d'acquisition de la nationalité belge : la déclaration (article 12bis) et la naturalisation (article 19). En ce qui concerne l'acquisition par déclaration, des **conditions d'accès plus strictes** notamment en termes d'emploi ou d'intégration sociale ont été introduites, affectant en premier lieu les femmes. La part des femmes devenues Belges par le biais de cette procédure a d'ailleurs diminué depuis plusieurs années.
- Outre ces conditions d'accès durcies, **l'abrogation de l'article 16** du CNB (facilitant les changements de nationalité suite au mariage) a également pour conséquence d'affecter davantage les femmes que les hommes, puisque celles-ci recouraient plus souvent que les hommes à un changement de nationalité via cette disposition légale.
- Enfin, la procédure de **naturalisation**, comptant proportionnellement plus de femmes que d'hommes depuis 2008, a été fortement modifiée en 2012 également (cf. *supra*). En conséquence, une fois que les demandes de naturalisation introduites sous l'ancienne loi auront toutes été traitées, on peut s'attendre à ce que la proportion totale de femmes étrangères devenant Belges diminue encore davantage.

Les taux de changement de nationalité des hommes et des femmes ont diminué au cours de cette dernière décennie, pour progressivement converger à 2,6 nouveaux Belges pour 100 étrangers. Il y a 10 ans, ce taux était de 3,7 pour les hommes et 4,2 pour les femmes.

1. La loi du 18 juin 2018 et ses difficultés d'application sur le terrain

Depuis le 12 juillet 2018, le Code de la nationalité belge a été modifié¹, notamment sur les points suivants :

- La durée de la procédure d'asile ayant abouti à la reconnaissance du statut de réfugié (pour les réfugiés reconnus) et la durée de la procédure de séjour (pour les citoyens de l'UE et les membres de leur famille) sont à nouveau prises en compte pour le calcul de la durée du séjour légal (5 ou 10 ans) précédant la déclaration de nationalité.
- Le suivi d'un simple « cours » d'intégration ne suffit plus pour prouver son intégration sociale : il faudra désormais avoir suivi avec succès un parcours d'accueil ou un trajet ou parcours d'intégration (le terme varie en fonction de la communauté qui l'organise). À Bruxelles, les étrangers qui se trouvent légalement en Belgique depuis plus de 3 ans n'ont pas accès au parcours d'accueil organisé par la Cocof (qui est réservé aux primo-arrivants). Ils pouvaient, auparavant, prouver leur intégration par un cours organisé par une des ASBL reconnues par la Cocof. Ce ne sera plus le cas sauf pour les étrangers ayant entamé un tel cours avant le 1^{er} août 2021.
- Un parcours d'intégration suivi avec succès dans une langue nationale servira de preuve de l'intégration sociale pour toute déclaration de nationalité, même si celle-ci est introduite dans une autre région linguistique que celle du parcours.
- Les mineurs émancipés (et plus seulement les majeurs) pourront désormais devenir belges par naturalisation pour mérites exceptionnels ou s'ils sont reconnus apatrides.
- Les attestations consulaires remplaçant un acte de naissance ne seront plus admises, sauf pour les pays figurant dans une liste fixée par arrêté royal.
- Les Belges nés à l'étranger ne perdront plus automatiquement leur nationalité pour ne pas avoir introduit une demande pour la conserver, s'ils ont demandé et reçu un passeport ou une carte d'identité belge entre 18 et 28 ans. Les personnes qui ont perdu leur nationalité pour cette raison pourront la recouvrer

depuis l'étranger sans remplir la condition de séjour en Belgique.

- La personne de bonne foi considérée par erreur comme Belge par les autorités pendant au moins 10 ans pourra à nouveau acquérir la nationalité belge dans un délai d'un an à compter de la contestation de cette nationalité. L'article 17 du Code reprend cette possibilité de recouvrement de la nationalité, supprimée en 2012, pour les personnes qui ont la possession d'état de Belge (c'est-à-dire qui se considèrent et sont considérées par les autorités comme Belges).

Les recommandations émises par Myria à la Commission Justice de la Chambre dans le cadre de la discussion du projet de loi n'ont malheureusement pas été reprises², sauf la disposition transitoire permettant de faire valoir les cours d'intégration déjà entamés. Myria note que :

- L'effet déclaratif du séjour devrait aussi être pris en compte pour les membres de famille de Belges (comme pour les membres de famille des citoyens de l'UE).
- L'impossibilité de prouver son intégration sociale par un cours d'intégration pour le public francophone bruxellois limite l'accès à la nationalité pour les personnes les plus vulnérables et notamment les femmes, qui ne peuvent prouver leur intégration par un travail ininterrompu, une formation professionnelle ou un diplôme belge.
- L'accès des personnes analphabètes à la nationalité belge reste très problématique. Ce phénomène semble toucher davantage de femmes. Contrairement aux Pays-Bas et à la France³, la Belgique n'a toujours pas prévu la possibilité de prouver la connaissance linguistique par un entretien oral pour les personnes analphabètes.
- La difficulté de produire un acte de naissance doit s'examiner en fonction de la situation concrète du pays d'origine (voir ci-dessous).

Sur base des situations rapportées par les personnes concernées ou les acteurs de terrain, Myria constate que, plusieurs mois après l'entrée en vigueur de la loi, la prise en compte obligatoire du séjour pendant la durée de la procédure d'asile des réfugiés reconnus n'est pas toujours respectée par les communes ou même le parquet. En quelques mois, Myria a reçu plus d'une dizaine de signalements.

¹ Loi du 18 juin 2018 portant dispositions diverses en matière de droit civil et des dispositions en vue de promouvoir des formes alternatives de résolution des litiges (M.B., 2 juillet 2018), art. 132 à 148 (voir aussi art. 90 à 97).

² Voir Myria, Note à la Commission Justice de la Chambre, 6 mars 2018, 3 p. ; Audition de Myria, Doc. Ch. 54, 2919/006, p. 155.

³ Pour la France, voir décret n° 2013-794 du 30 août 2013, art. 6 ; pour les Pays-Bas, l'analphabétisme est visé par les dispenses pour raisons non médicales à la condition d'intégration (voir https://ind.nl/Paginas/Inburgering-in-Nederland.aspx#Inburgeringsexamen_voor_naturalisatie (consulté le 22 mars 2019)).

Par exemple Monsieur B., réfugié originaire d'un pays arabe, a obtenu le statut de réfugié en 2014 suite à une procédure d'asile introduite en 2012. Il introduit une déclaration de nationalité le 17 septembre 2018 avec la preuve de sa reconnaissance comme réfugié. Le 16 janvier 2019 (dernier jour du délai légal de 4 mois), le parquet de Bruxelles rend un avis négatif au motif que Monsieur B. « doit prouver qu'il réside en Belgique sur base d'un titre de séjour légal depuis le 17.09.2013. Or, à cette date, il n'avait qu'une attestation d'immatriculation (AI) ». Cette AI couvrait précisément son séjour pendant la procédure d'asile. Monsieur B. l'explique en détail dans une lettre demandant au parquet de revenir sur cet avis négligeant la nouvelle loi, 6 mois après son entrée en vigueur. Réponse du substitut : « Impossible de revoir mon avis. Délai expiré ». Monsieur B. est donc contraint d'entamer une procédure judiciaire pour faire respecter la loi.

2. Difficulté d'obtenir un acte de naissance : tenir compte du taux d'enregistrement des naissances

Selon l'article 5 du Code de la nationalité belge, les personnes qui ne peuvent pas se procurer un acte de naissance peuvent prouver leur identité au moyen d'un acte de notoriété dressé par le juge de paix. Cet acte de notoriété doit ensuite être homologué par le tribunal de la famille. Ces personnes doivent donc poursuivre une double procédure judiciaire et en supporter les coûts et une attente parfois longue.

Les personnes originaires de certains pays peuvent prouver leur identité d'une manière plus simple en fournissant une attestation consulaire, produite par le poste diplomatique du pays concerné. La liste des pays « où l'obtention d'actes de naissance est impossible ou engendre des difficultés sérieuses » est proposée par l'administration des Affaires étrangères et adoptée en Conseil des ministres sous la forme d'un arrêté royal. L'arrêté royal du 14 janvier 2013 ne vise que l'Afghanistan, l'Angola (seule l'enclave Cabinda), la Somalie et le Soudan du Sud. Il n'a jamais été adapté au contexte international qui a des conséquences notables sur la possibilité d'obtenir un acte de naissance (conflits syrien et yéménite par exemple). Selon Myria, il convient de mettre à jour cette liste plus régulièrement. En outre, cette liste doit tenir compte non seulement d'éventuels

conflits mais aussi du faible taux d'enregistrement des naissances dans certains pays, constaté notamment par l'UNICEF⁴. Le taux d'enregistrement des naissances est un indicateur objectif permettant de mesurer les difficultés de se procurer un acte de naissance.

Selon l'UNICEF, moins de 50% des naissances sont enregistrées dans les pays suivants :

Pays	Taux d'enregistrement des naissances (%)
Libéria	4
Zambie	14
Tchad	16
Tanzanie	16
Guinée-Bissau	24
Pakistan	27
RD Congo	28
Ouganda	30
Bangladesh	31
Niger	32
Angola	36
Guinée équatoriale	37
Inde	41
Népal	42
Mozambique	42
Vanuatu	43
Samoa	48
Zimbabwe	49

3. Déchéance de nationalité

En février 2018, la Cour constitutionnelle a **validé le principe de la procédure de déchéance de nationalité** des Belges qui « manquent gravement à leurs devoirs de citoyen belge ». La Cour considère que ce n'est pas une double peine mais une mesure civile et que son applicabilité aux personnes nées en Belgique ayant obtenu par la suite la nationalité, et pas aux Belges de naissance,

4 L'UNICEF constate qu'un enfant sur quatre n'est pas enregistré dans le monde actuellement. Le taux d'enregistrement des naissances par pays semble être un indicateur objectif démontrant les difficultés sérieuses structurelles de se procurer un acte de naissance (voir UNICEF, *Un droit de chaque enfant à sa naissance. Inégalités et tendances dans l'enregistrement des naissances*, 2013, 44 p., Tableau pp. 40-43 https://data.unicef.org/wp-content/uploads/2015/12/Birth_Registration_French_LoRes_24.pdf).

est justifiée par les « liens particulièrement forts avec la communauté nationale » de ces derniers⁵.

4. Les Belges de statut congolais ne peuvent pas être discriminés

La Cour constitutionnelle a considéré qu'il fallait accorder un **droit à la pension aux « Belges de statut congolais »** tenant leur nationalité de la Charte coloniale de 1908, résidant régulièrement en Belgique, dans les mêmes conditions qu'aux anciens fonctionnaires coloniaux belges tenant leur nationalité de la loi belge sous peine de discrimination⁶.

Selon la Cour d'appel de Bruxelles, **les « sujets Belges de statut congolais »** avant l'indépendance du Congo en 1960 possédaient bien la « nationalité belge » (qui est une et indivisible), même s'ils avaient un autre « statut » (qui peut être différent) que les « citoyens belges ». Ils **peuvent donc recouvrer la nationalité belge** s'ils ont un séjour illimité en Belgique et 5 ans de séjour légal, même s'ils n'ont pas utilisé les procédures spécifiques leur permettant de conserver ou recouvrer leur nationalité après 1960⁷.

5 Cour constitutionnelle n° 16/2018, 7 février 2018.

6 Cour constitutionnelle n° 133/2018, 11 octobre 2018; T. Maheshe Musole, « Nationalité et sous nationalité dans l'accès à la pension de retraite coloniale : le cas des Belges de statut congolais », *Cahiers de l'EDEM*, octobre 2018.

7 CA Bruxelles (43^e ch.) 10 août 2018, Newsletter ADDE, n° 147, novembre 2018, p. 7. Le raisonnement très détaillé de la Cour d'appel remet en cause la position de la Cour de cassation (Cass., 21 avril 2011, C.10.0394.F/6).

COLOPHON

La migration en chiffres et en droits 2019

Bruxelles, juillet 2019

Éditeur et auteur :

Myria

Rue Royale 138, 1000 Bruxelles

T: 02 212 30 00

myria@myria.be

www.myria.be

.....
Rédaction : Mathieu Beys, Victoria Bourgeois, Alexandra Büchler, Sophie Coppens, Astrid Declercq, Gwenda Decooman, François De Smet, Koen Dewulf, Camille Gillard (stagiaire), Katleen Goris, Carolina Grafé, Mira Masamba (stagiaire), Elizabeth Mensah, Joke Swankaert, Ina Vandenberghe, Joke Vanderhaeghe, Tom Vanhoren, Sophie Vause

Contributions externes : Jean-Luc Bodson (ambassadeur belge auprès des Nations Unies), Dries Lens et Ninke Mussche (Universiteit Antwerpen)

Traduction : Alphavit (www.alphavit.be)

Conception graphique et mise en page : StudiOrama

Photos couverture et pages de titre : Belga Image

Impression : Bulckens

Éditeur responsable : Koen Dewulf

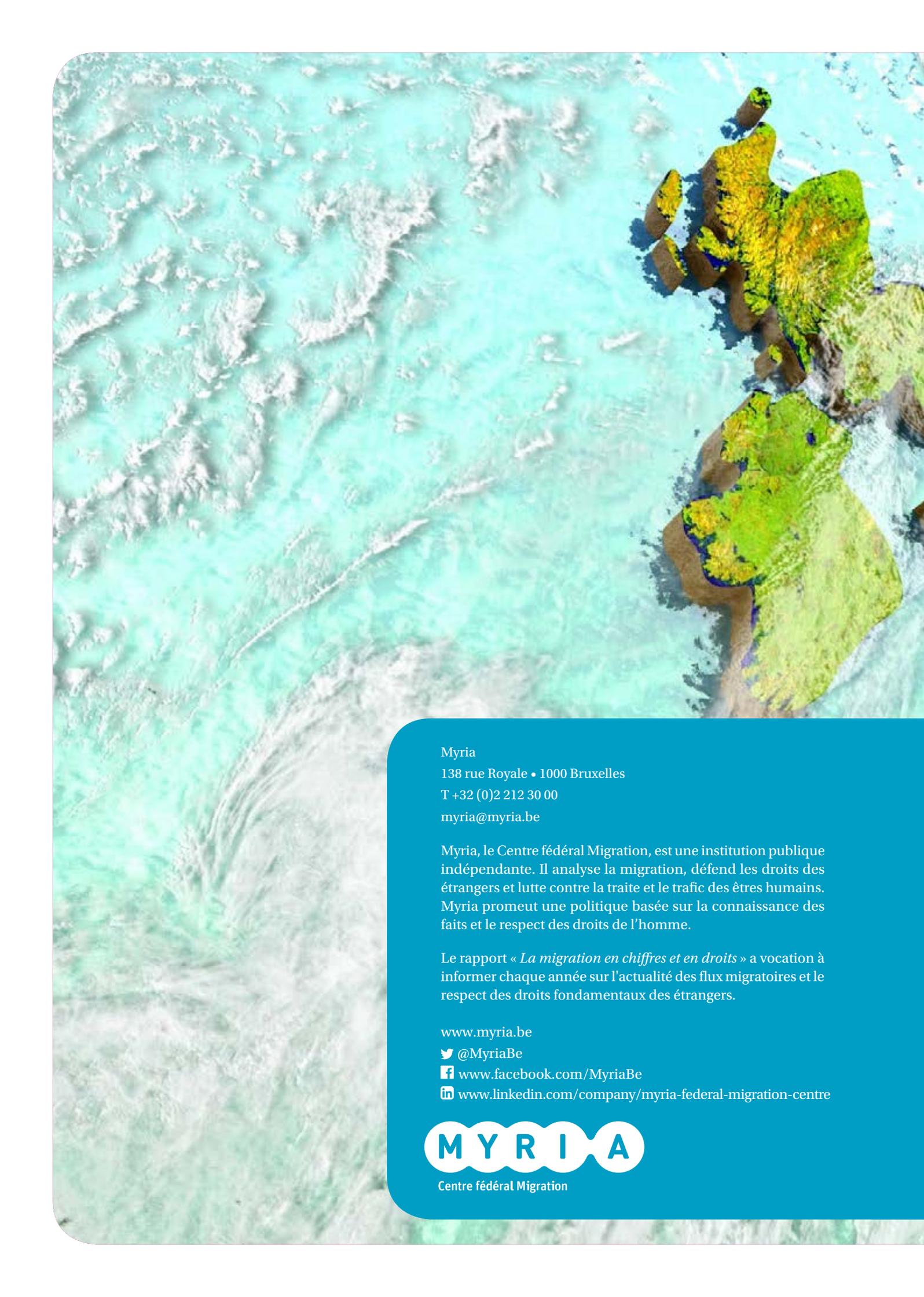
Remerciements: Fedasil, Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (CGRA), Statbel, Centre de recherche en démographie (DEMO) de l'Université catholique de Louvain, Office national de la Sécurité sociale (ONSS), SPF Economie, SPF Emploi, département Werk en Sociale economie Vlaanderen, UNHCR et Unia. Myria tient tout particulièrement à remercier l'Office des étrangers (OE) d'avoir mis à sa disposition des données essentielles, relu et commenté les textes de travail de ce rapport. Toutes les remarques ont été examinées de près et traité au mieux.

.....
 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 des textes de cette publication. Le texte ainsi que les figures et tableaux du rapport 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 du droit 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

 www.linkedin.com/company/myria-federal-migration-centre



Centre fédéral Migration