La migration en chiffres et en droits

2023 | Cahier du rapport annuel

MYRIA
Centre fédéral Migration

Protection internationale



© Viktor Toader

Introduction

Les années 2022 et 2023 (première moitié à la clôture de la rédaction) ont été marquées par des scènes de demandeurs de protection internationale, principalement des hommes isolés, obligés de dormir à la rue ou dans des squats, parce que l'État belge ne leur fournit pas l'accueil auquel ils ont droit. Cette situation de crise persiste en dépit des décisions de justice de plus en plus nombreuses tant au niveau belge qu'européen. Plus de 32.000 personnes ont introduit une première demande de protection internationale en 2022, un chiffre bien plus élevé qu'avant la crise du Covid-19, mains moindre qu'en 2015 (où elles étaient près de 39.000). Parallèlement, la Belgique a fourni entre mars 2022 et mai 2023 près de 70.000 attestations de protection temporaire à des personnes ayant fui la guerre en Ukraine, principalement des Ukrainiens (dont près de la moitié en mars et avril 2022)[1]. Dans ce contexte, ce chapitre présente une analyse sur trois sujets marquants pour la protection internationale en 2023. Plus d'un an après sa mise en œuvre, sont abordés quelques aspects de l'application de la protection temporaire pour les personnes ayant fui l'Ukraine (1). Ensuite, l'Afghanistan retient l'attention sur deux points : d'une part, le taux de refus des demandeurs d'asile afghans en Belgique qui est supérieur à la moyenne européenne et, d'autre part, le risque de mauvais traitements en cas de retour vers ce pays souffrant d'une crise humanitaire catastrophique, qui ne semble pas, selon Myria, être examiné assez sérieusement (2). Enfin, il faut revenir sur la crise de l'accueil des demandeurs de protection internationale qui n'est à ce jour toujours pas résolue (3). Vu les chiffres rappelés ci-dessus et les mesures qui ne semblent pas à la hauteur du défi, la fin de cette crise, et des violations graves des droits fondamentaux qu'elle entraine ne semble malheureusement toujours pas en vue.

Bien d'autres points ont émaillé l'actualité, la plupart ayant trait aux personnes en demande de protection qui se trouvent encore dans la procédure d'asile. Tant dans la jurisprudence que dans les débats publics, la question concerne souvent l'accueil et la détermination du besoin de protection. Qui doit être reconnu réfugié ou, éventuellement, obtenir une protection subsidiaire (ou temporaire pour les personnes déplacées en provenance d'Ukraine), et qui n'en a pas besoin, avec, comme conséquence la plus probable, une décision de retour ? Cette question, ainsi que l'importance d'une procédure juste, équitable et rapide, est importante. Mais elle ne doit pas occulter celle du contenu concret de la protection, plus rarement discutée. En vertu du droit d'asile, les obligations des États ne se limitent pas à octroyer un statut de protection internationale purement formel ou un droit de séjour. Les obligations internationales de l'État lui imposent de garantir l'effectivité de cette protection. En particulier pour les personnes réfugiées au sens de la Convention de Genève[2], cela signifie parfois qu'il faut prendre des mesures pour protéger la personne d'éventuelles persécutions des autorités de son pays d'origine, ou s'abstenir de poser certains actes pouvant mener à de telles persécutions[3]. Ces obligations s'imposent à toutes les autorités et pas seulement aux instances d'asile et de migration. En pratique, ce n'est pourtant pas toujours aussi évident. Par exemple, le Médiateur fédéral a constaté que le SPF Finances transmettait des informations personnelles des demandeurs d'asile aux autorités de leurs pays d'origine dans le cadre de l'échange automatique de données fiscales, une pratique qui a cessé suite aux recommandations qu'il a formulées[4]. Ces obligations de protection s'imposent aussi aux autorités judiciaires dans des situations parfois délicates. Avant d'aborder les analyses de ce chapitre, il parait intéressant de revenir brièvement sur un arrêt de la Cour constitutionnelle de 2022 qui n'a peut-être pas retenu toute l'attention nécessaire. Il concerne l'obligation pour les autorités de permettre à un réfugié de contester la saisie de ses biens par l'État qu'il a fui.

---

1 Ces chiffres sont actualisés chaque jour ouvrable sur le site de l'OE.

2 Convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés.

3 L'article 30 de la directive 2013/32 se lit comme suit : « Dans le cadre de l'examen de cas particuliers, les États membres:
a) ne divulguent pas à l'auteur (ou aux auteurs) présumé(s) de persécutions ou d'atteintes graves les informations concernant une demande de protection internationale, ou le fait qu'une demande a été présentée;
b) ne cherchent pas à obtenir de l'auteur (ou des auteurs) présumé(s) de persécutions ou d'atteintes graves à l'encontre du demandeur des informations d'une manière telle que cet auteur (ou ces auteurs) soi(en)t directement informé(s) qu'une demande a été présentée par le demandeur en question, et que l'intégrité physique de ce dernier ou des personnes à sa charge, ou la liberté et la sécurité des membres de sa famille qui séjournent encore dans son pays d'origine, soient compromises. »

4 Médiateur fédéral, recommandation identité des demandeurs de protection internationale (Common reporting standard) 2019/37 ; Rapport annuel 2020, p. 44. Dans sa recommandation, le Médiateur fédéral souligne à juste titre que l'article 30 de la directive 2013/32 s'applique à toutes les autorités belges et pas seulement au CGRA (p. 5/11).



Cour constitutionnelle : les magistrats belges doivent garantir les droits des réfugiés en cas de saisie à la demande d'un État tiers

Les obligations des États en matière de protection internationale ne se limitent pas à octroyer un statut formel et un droit de séjour aux personnes concernées. Il faut aussi prendre les mesures nécessaires pour assurer une protection effective, en particulier pour les réfugiés reconnus. Ainsi, lorsqu'un État non membre de l'UE demande à la justice belge, dans une procédure pénale, de saisir les bien d'un de ses ressortissants reconnu réfugié en Belgique, les magistrats doivent obligatoirement tenir compte de sa qualité de réfugié. Doivent-ils systématiquement refuser la demande uniquement en raison du statut de réfugié ? Non, selon la Cour constitutionnelle, mais « les autorités belges doivent (…) envisager avec une grande circonspection l'exécution d'une demande d'entraide judiciaire émanant du pays à l'égard duquel la personne a été considérée comme encourant le risque d'être persécutée »[5]. La loi oblige de refuser une telle demande lorsque « la procédure dans laquelle cette demande s'inscrit est motivée par des raisons liées à la prétendue race, au sexe, à la couleur, aux origines ethniques ou sociales, aux caractéristiques génétiques, à la langue, à la religion ou aux convictions, aux opinions politiques ou à toute autre opinion, à l'appartenance à une minorité nationale, à la fortune, à la naissance, à un handicap, à l'âge ou à l'orientation sexuelle »[6]. Toutefois, la personne doit pouvoir introduire un recours contre une saisie de biens et obtenir la levée de celle-ci lorsqu'elle contrevient à ces principes. Un tel recours existe lorsque la saisie est demandée par un État membre de l'UE[7] mais n'est pas prévu par la loi lorsque cette mesure émane d'un État tiers. Pour la Cour constitutionnelle, cette absence de recours, est discriminatoire. Plus d'un an après cet arrêt de la Cour constitutionnelle, la loi du 9 décembre 2004 sur l'entraide judiciaire internationale en matière pénale n'a toujours pas été modifiée pour inclure cette possibilité de recours. Selon Myria, cette modification s'impose rapidement. Plus généralement, il est nécessaire d'accorder plus d'attention à la situation spécifique des réfugiés reconnus dans les procédures judiciaires, notamment par des formations destinées aux magistrats.

---

5 C. const., arrêt n° 1/2022 du 13 janvier 2022.

6 Art. 4, § 2, 3° de la loi du 9 décembre 2004 sur la transmission policière internationale de données à caractère personnel et d'informations à finalité judiciaire, l'entraide judiciaire internationale en matière pénale.

7 L'article 15 de la loi du 5 août 2006 « relative à l'application du principe de reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires en matière pénale entre les États membres de l'Union européenne » rend la procédure de recours prévue à l'article 61quater du Code d'instruction criminelle applicable à cette situation.

Dans ce cahier, Myria se focalise sur...



La protection internationale au niveau belge et européen
en chiffres | pg. **6**

Les mineurs étrangers non accompagnés (MENA)
en chiffres | pg. **14**

Le règlement Dublin
en chiffres | pg. **15**

La protection temporaire pour les personnes venant d'Ukraine
en chiffres | pg. **18**

Plus d'un an de protection temporaire en Belgique : étendre les bonnes pratiques et garantir la protection aux membres de la famille | pg. **20**

Afghanistan : taux de refus élevé et examen du risque de mauvais traitement lié à la crise humanitaire en cas de retour | pg. **25**

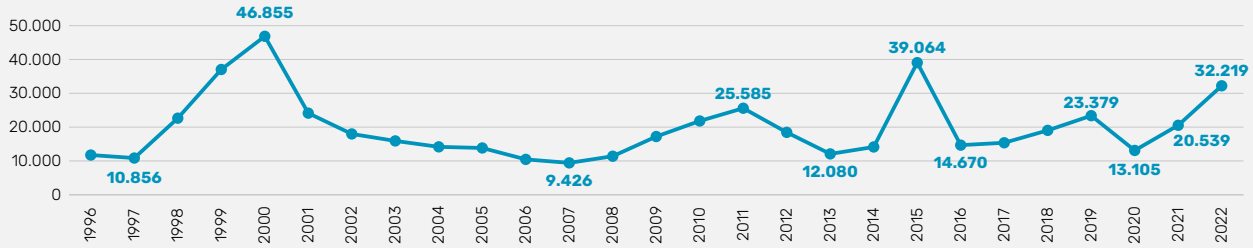
Une crise prolongée de l'accueil : la dignité des demandeurs d'asile et de l'État de droit en péril | pg. **29**

Les demandes de protection internationale en Belgique

Premières demandes

Les chiffres sur la **protection temporaire** accordés aux personnes venant d'Ukraine ne sont pas compris dans ces données. Ils sont présentés plus loin dans ce cahier.

Demandeurs de protection internationale (première demande)



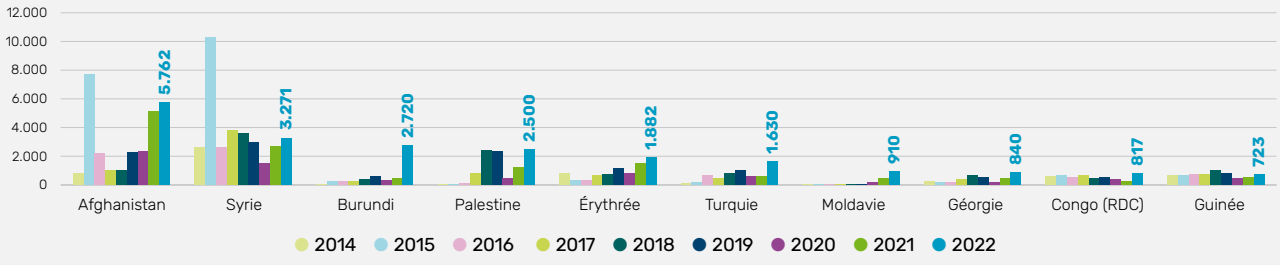
Forte augmentation des personnes faisant une première demande d'asile (+57% entre 2021 et 2022).

- En 2022, le nombre de personnes ayant introduit une première demande d'asile a fortement augmenté **(+57%)** pour atteindre des valeurs supérieures à ce qui était observé en 2019, avant la pandémie, mais tout en restant inférieures au pic de 2015.
- Comme en 2021, les deux principales nationalités restent les **Afghans** et les **Syriens**, ces deux nationalités augmentent respectivement de 12% et de 23%. Les **Burundais** se placent en 3ème position, ils sont six fois plus nombreux à avoir demandé l'asile qu'en 2021.

32.219 personnes ont introduit une première demande de protection internationale en 2022.

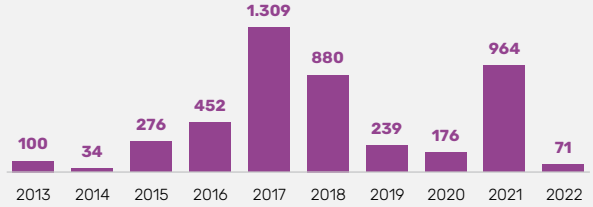
- On note une augmentation pour l'ensemble des principales nationalités, à l'exception des Iraniens (-32%), mais d'ampleur différente. Parmi les nationalités du top 10, les plus fortes augmentations s'observent chez les demandeurs d'asile de nationalités turque et congolaise (x3), moldave et géorgienne (x2).
- En 13ème position, le nombre de demandeurs d'asile ukrainiens passe de 86 en 2021 à 686 en 2022. Ces demandes d'asile ont majoritairement été enregistrées en février et mars 2022, au moment où la protection temporaire n'était pas encore octroyée.

Top 10 des nationalités des demandeurs d'asile en 2022 (première demande)



Réinstallations

Personnes réinstallées en Belgique



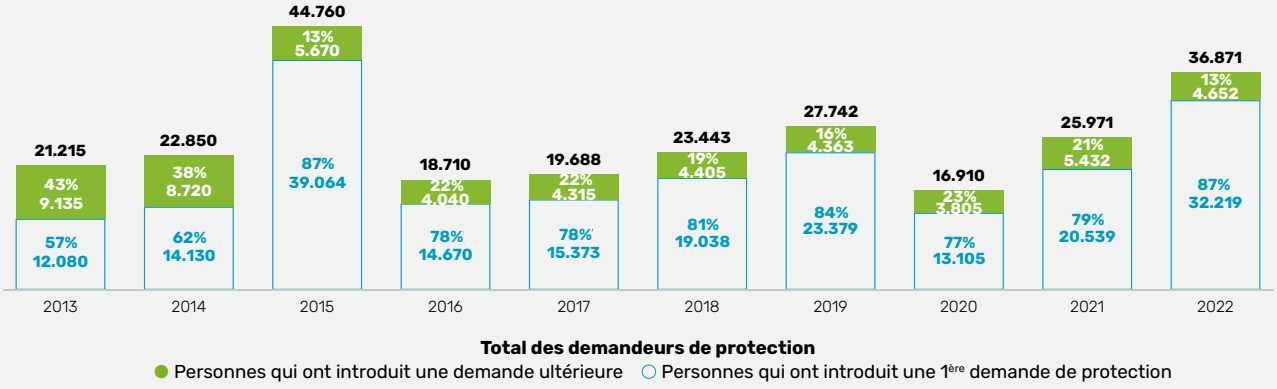
- Parmi les 32.219 personnes ayant fait une première demande d'asile en 2022, **71 personnes** ont été réinstallées en 2022.
- Alors que les personnes réinstallées représentaient 5% de l'ensemble des personnes ayant fait une 1ère demande d'asile en 2021, elles n'en représentent que **0,22%** en 2022.
- Environ ¾ de celles-ci sont des réfugiés syriens, dont la majorité ont été réinstallés depuis la Jordanie.

Sources : OE, Fedasil

Demandes ultérieures

En 2022, **4.652** personnes ont introduit une demande d'asile ultérieure.

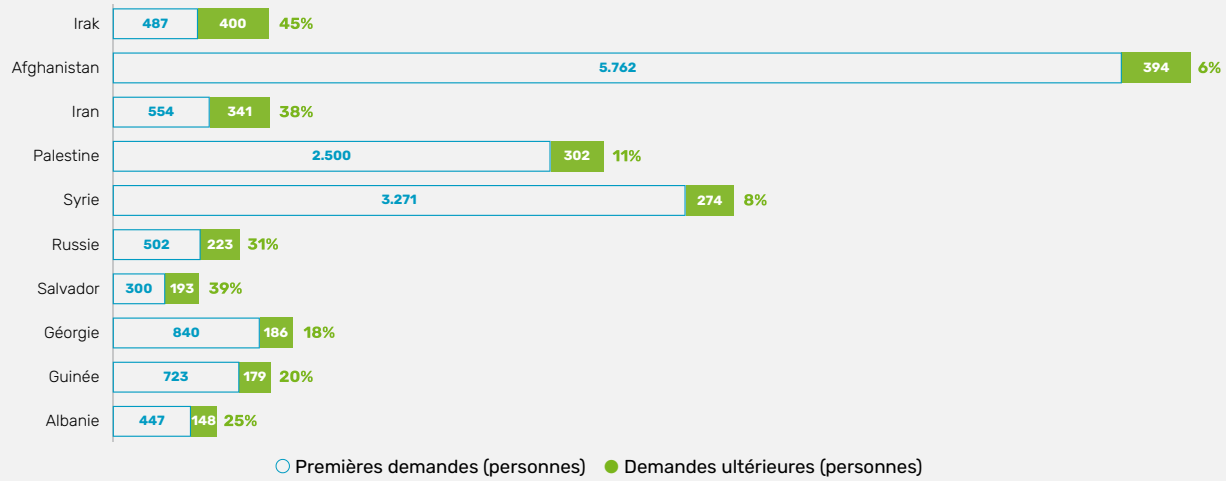
Les **premières demandes de protection** se distinguent des **demandes ultérieures** : on parle de demande ultérieure lorsqu'une personne, qui a déjà introduit et clôturé une ou plusieurs demandes dans le passé, introduit une nouvelle demande. Le demandeur doit alors apporter de nouveaux éléments à sa demande pour que celle-ci soit recevable.



Note: Certaines personnes peuvent avoir fait une première demande d'asile et une demande ultérieure la même année, elles seront donc présentes dans chacune des deux catégories et seront comptabilisées deux fois la même année. Certaines personnes peuvent également avoir fait une première demande d'asile une année donnée et, par la suite, une demande ultérieure une autre année, ces personnes seront également comptabilisées plusieurs fois sur le graphique.

- En plus des 32.219 demandeurs d'asile ayant introduit une première demande d'asile en 2022, **4.652 personnes** ont introduit une demande d'asile ultérieure, soit un total de 36.871 personnes.
- Si on observe une hausse globale de 52% des demandeurs d'asile entre 2021 et 2022, c'est la conséquence de l'augmentation des personnes faisant une première demande d'asile car celles faisant une demande ultérieure diminuent de 14%.
- Sur ce total de 36.871 personnes, les personnes ayant introduit une demande ultérieure représentent **13%.** Cette proportion est plus basse que celles observées les années précédantes. Il faut remonter à l'année 2015 pour retrouver une proportion du même ordre.

Top 10 des nationalités des demandes ultérieures en 2022 (personnes)



- Les principales nationalités des personnes ayant fait une demande d'asile utlérieure en 2022 sont les nationalités irakienne, afghane, iranienne, palestinienne et syrienne.
- La proportion de demandes d'asile ultérieure est particulièrement importante chez les Irakiens (45%), les Salvadoriens (39%) et les Iraniens (38%). Au contraire, les Afghans et les Syriens présentent les proportions les plus faibles du top 10 (respectivement 6% et 8%).

Source : CGRA

Les décisions en matière de protection internationale en Belgique

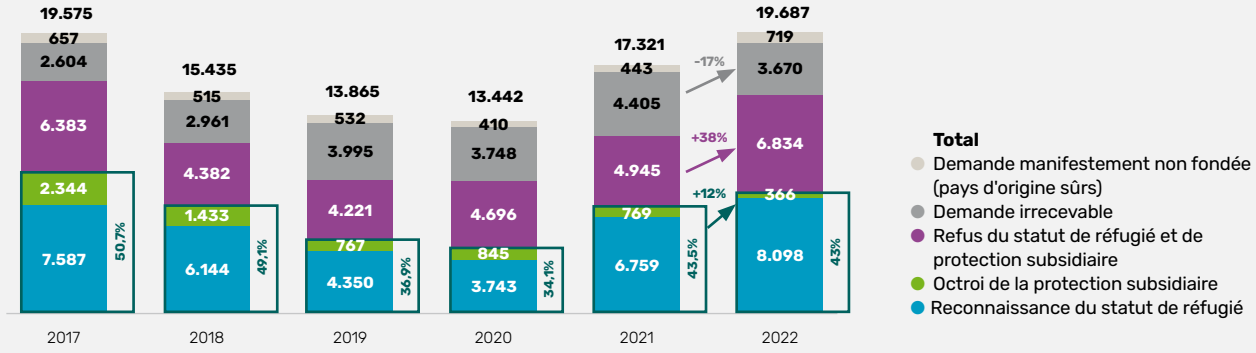
Décisions prises en première instance (CGRA)

- En 2022, le Commissariat général aux Réfugiés et aux Apatrides (CGRA) a pris une décision pour **19.687 dossiers**, concernant 24.102 personnes. C'est une augmentation de 14% par rapport au nombre de décisions prises en 2021.
- Par ailleurs, **721** dossiers concernent une **demande ultérieure déclarée recevable** (examen ultérieur (frontière) + demande ultérieure recevable). Pour ces personnes, la décision définitive n'est pas encore connue.

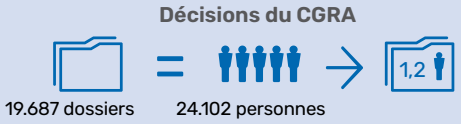
Reconnaissance d'un statut de protection internationale

- 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 internationale ne remplit pas les conditions pour être reconnu comme réfugié, 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 illimitée 5 ans après l'introduction de la demande de protection.

Répartition des décisions définitives prises par le CGRA en première instance 2017-2022 (dossiers)



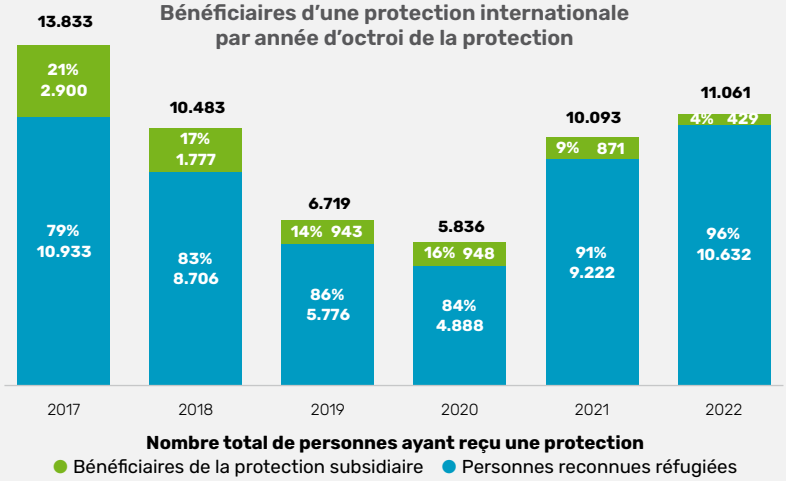
Certains dossiers contiennent plusieurs demandes de protection, lorsqu'il s'agit de personnes de la même unité familiale. En moyenne, on compte **1,2 personnes par dossier** en 2022.



Évolution du nombre de personnes recevant une protection internationale

- En 2022, **43%** des décisions définitives ont donné lieu à **l'octroi d'un statut de protection internationale**. Ces 8.464 dossiers concernent 11.061 personnes, soit :
  - **10.632 personnes reconnues réfugiées (96%)** et
  - **429 bénéficiaires de la protection subsidiaire (4%)**.
- Le nombre de personnes ayant reçu une protection a augmenté de 10% par rapport à 2021. Le nombre de réfugiés reconnus a augmenté (+15%) tandis que celui des bénéficiaires de la protection subsidiaire a baissé (-51%).

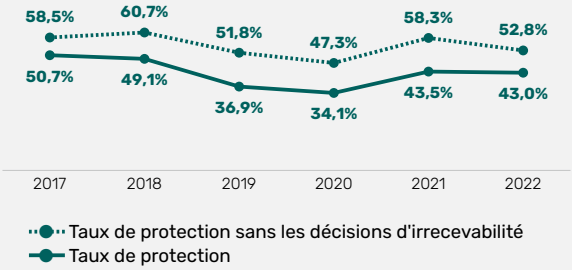
Bénéficiaires d'une protection internationale par année d'octroi de la protection



Source : CGRA

Taux de protection

Taux de protection (dossiers)



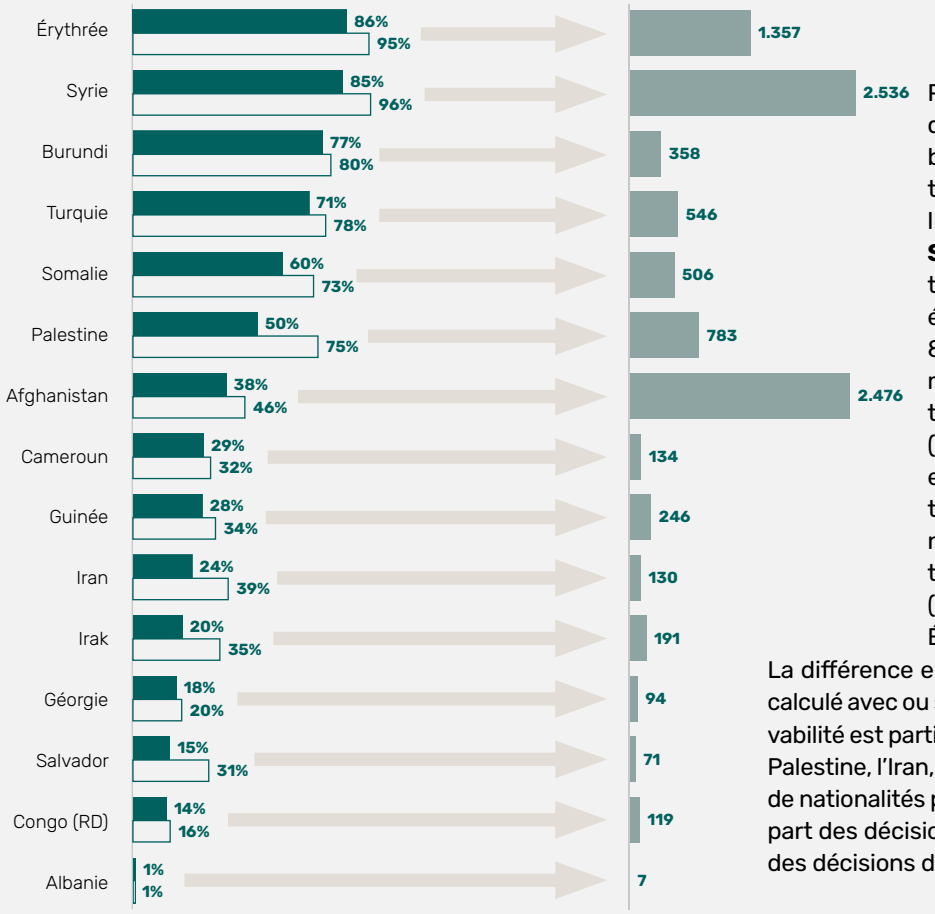
- En 2022, le taux de protection est de **43%**. Il présente une stabilité par rapport à l'année précédente. Il est plus élevé qu'en 2019-2020 mais reste en dessous des valeurs observées en 2017 et 2018.
- Si l'on calcule le taux de protection sans tenir compte des demandes irrecevables, celui-ci s'élève à 52,8% en 2022.

Derrière le taux de protection moyen de 43% se cache une grande disparité selon l'origine.

- Le **taux de protection** correspond au nombre de dossiers pour lesquels un statut de protection internationale a été accordé (réfugié ou protection subsidiaire) rapporté au nombre total de dossiers pour lesquels une décision définitive a été prise (les décisions de recevabilité d'une demande ultérieure ainsi que les retraits ou abrogations de statut ne sont pas pris en compte dans les décisions définitives).
- En Belgique, le **taux de protection en première instance**, c'est-à-dire en tenant compte des décisions du CGRA uniquement, est très proche du taux de protection définitif (lorsque toutes les voies de recours ont été épuisées). Les décisions prises après par l'instance de recours, le Conseil du Contentieux des Étrangers sont présentées plus loin dans ce cahier.

Taux de protection en 2022 (top 15 des nationalités)

Personnes bénéficiant d'une protection en 2022



Parmi les 15 nationalités qui comptent le plus de bénéficiaires d'une protection en 2022, ce sont les **Érythréens** et les **Syriens** qui présentent les taux de protection les plus élevés (respectivement 86% et 85%). Cependant, malgré un taux de protection beaucoup plus faible (38%), les Afghans arrivent en deuxième position en termes de personnes bénéficiaires d'une protection avec 2.476 personnes (pour 2.536 Syriens et 1.357 Érythréens).

La différence entre le taux de protection calculé avec ou sans les décisions d'irrecevabilité est particulièrement élevée pour la Palestine, l'Iran, l'Irak et le Salvador. Il s'agit de nationalités pour lesquelles une grande part des décisions prises en 2022 étaient des décisions d'irrecevabilité.

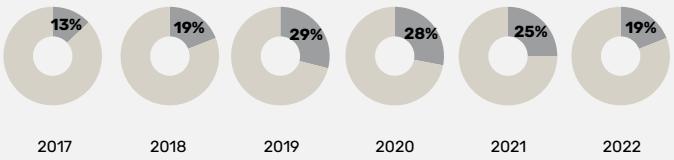
Source : CGRA

Décisions d'irrecevabilité et taux de protection

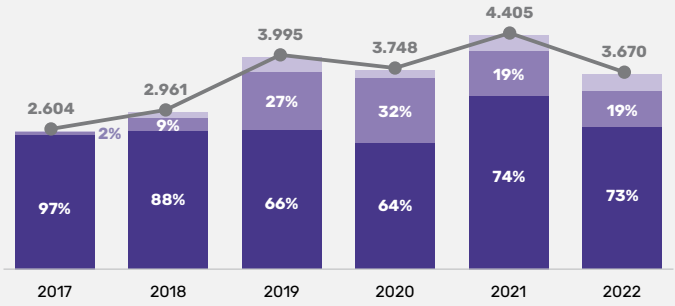
Le nombre de décisions d'irrecevabilité contribue à faire varier le taux de protection, puisque ces décisions sont incluses dans les décisions négatives. Plus ce nombre est élevé, plus il contribue à faire baisser le taux de protection.

- Le nombre de décisions d'irrecevabilité passe de 4.405 en 2021 à **3.670** en 2022.
- En 2022, leur part s'élève à **19%** de l'ensemble des décisions.
- Si l'on ne tient pas compte des décisions d'irrecevabilité, le taux de protection est plus élevé (52,8% en 2022, contre 43% lorsqu'on en tient compte, voir la figure sur les taux de protection à la page précédente).

Proportion des décisions d'irrecevabilité par rapport au total des décisions



Nombre de demandes jugées irrecevables par le CGRA et raisons de l'irrecevabilité



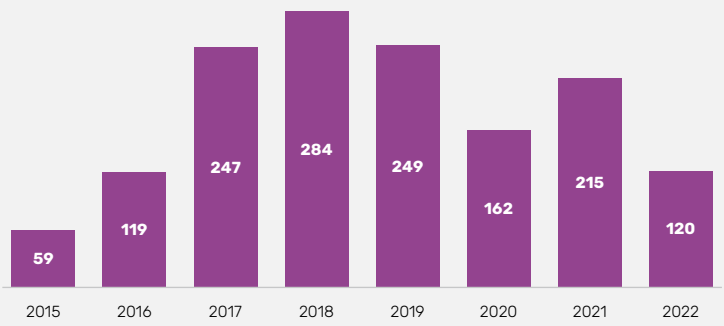
	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Autres demandes irrecevables (pays tiers sûr, mineur accompagné, citoyen de l'UE)	16	105	265	150	292	307
Protection internationale dans un autre État membre de l'UE	59	254	1.097	1.214	848	686
Demande ultérieure irrecevable	2.529	2.602	2.633	2.384	3.265	2.677
Nombre total de décisions d'irrecevabilité	2.604	2.961	3.995	3.748	4.405	3.670

Source : CGRA

Retraits et abrogations

Pour 106 dossiers, le statut de protection a été retiré ou abrogé en 2022. Au total, cela concerne **120 personnes**, un chiffre en diminution depuis 2021. Presqu'un quart de ces retraits ou abrogations de statut concernaient des Irakiens.

Personnes dont le statut de protection a été abrogé ou retiré



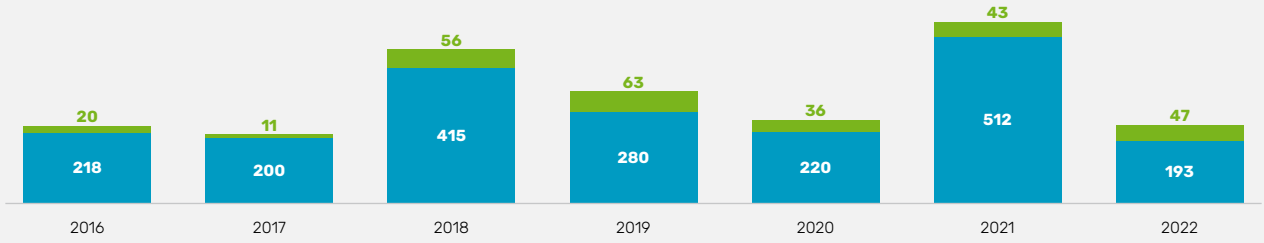
Nationalité	Retraits/ abrogations (personnes)	Proportion du total
Irak	28	23%
Albanie	17	14%
Russie	11	9%
Syrie	9	8%
Indéterminé	8	7%
Congo (RD)	6	5%
Guinée	6	5%
Afghanistan	4	3%
Autres	*31*	*26%*
Total	**120**	**100%**

Source : CGRA

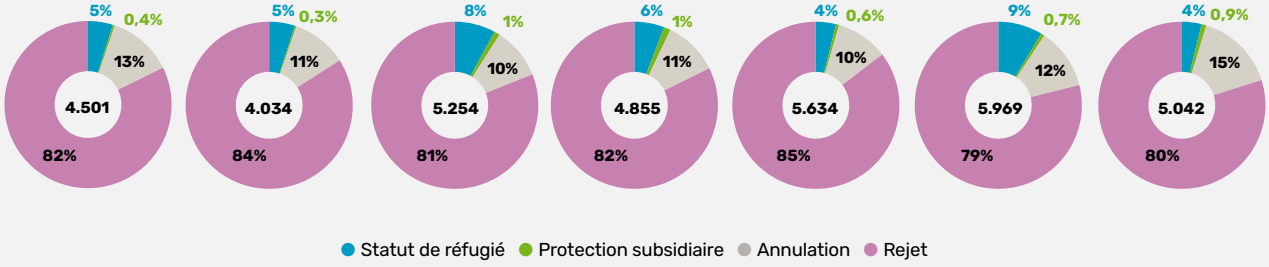
Octroi d'un statut de protection internationale par le Conseil du Contentieux des Étrangers

- Les taux de protection présentés dans les pages précédentes sont calculés sur base des décisions prises en première instance par le CGRA. Des décisions de protection internationale peuvent également être prises par le **Conseil du Contentieux des Étrangers (CCE)**, après un recours introduit contre une décision du CGRA.
- En Belgique, le taux de protection en première instance correspond quasiment au taux de protection définitif (lorsque toutes les voies de recours ont été épuisées). Les proportions de décisions positives prises par le CCE sont en effet assez faibles.
- Le CCE peut également annuler la décision du CGRA en cas d'irrégularité ou si des éléments essentiels manquent. Dans ce cas, le CGRA doit prendre une nouvelle décision.
- En 2022, **5.042** décisions ont été prises par le CCE, un chiffre en baisse depuis 2021. Parmi celles-ci, **240 décisions étaient positives** (octroi d'un statut), soit 5% des décisions.

Octrois de la protection internationale par le CCE (dossiers)



Répartition des décisions prises par le CCE (total des décisions prises au centre du cercle)

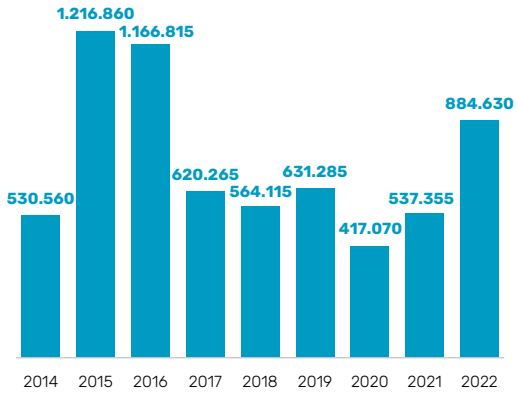


Source : CCE

La protection internationale au niveau européen (UE-27)

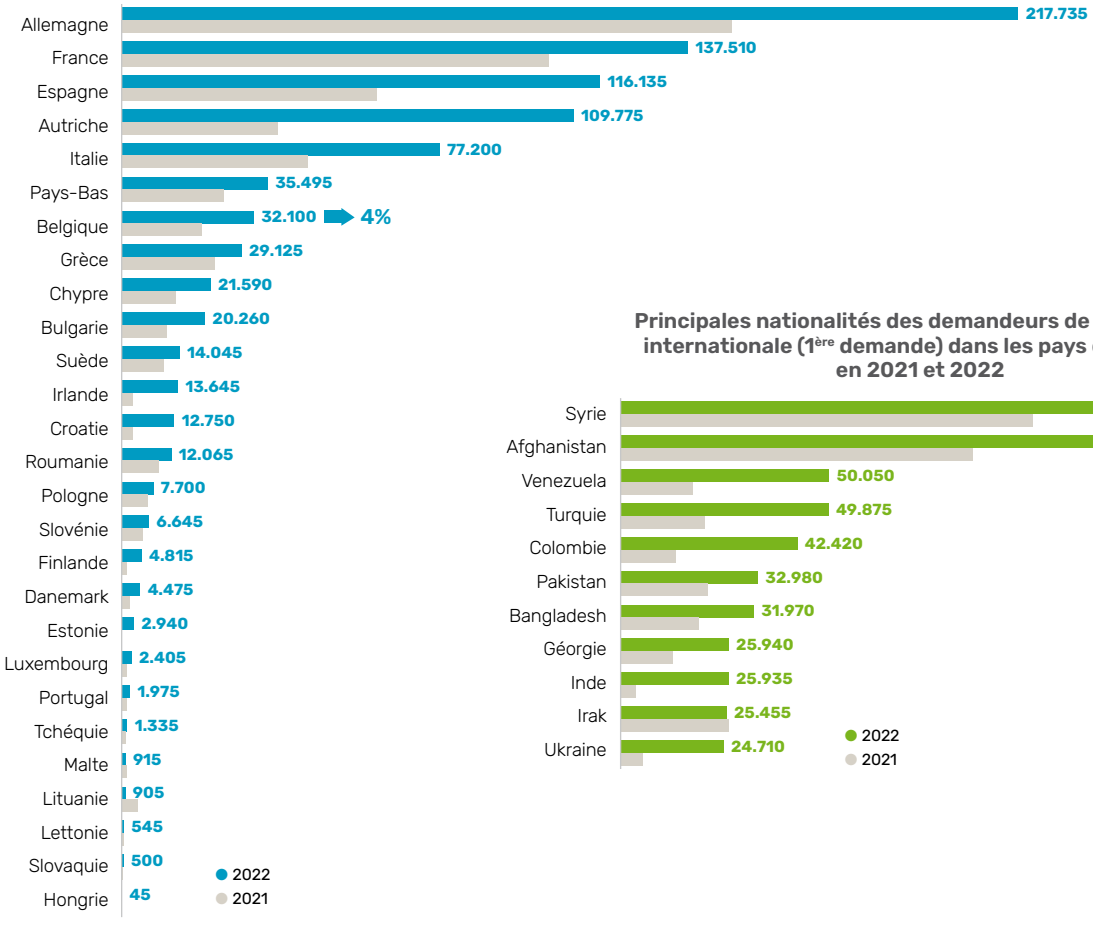
Nombre de demandes de protection internationale (premières demandes)

Demandeurs de protection internationale dans l'UE-27 (1ère demande)



- **884.630 personnes** ont fait une **première demande de protection internationale** dans l'UE-27 en 2022.
- C'est avant tout en Allemagne (25%), en France (16%), en Espagne (13%), en Autriche (12%) et en Italie (9%) qu'ont été introduites ces demandes d'asile. La **Belgique** se place à la **7ème position** avec **4%** des demandes d'asile introduites dans l'UE-27 en 2022.
- Les principales nationalités des demandeurs d'asile dans l'UE-27 en 2022 restent, comme en 2021, les **Syriens** et les **Afghans**. Ils représentent respectivement 15% et 13% de l'ensemble des demandeurs d'asile.
- On note de fortes augmentations pour certaines nationalités. Les hausses les plus impressionnantes sont celles des Indiens et des Ukrainiens (respectivement x7 et x5 entre 2021 et 2022). Le nombre de **Colombiens** et de **Vénézuéliens** a triplé, celui des **Turcs**, des Tunisiens et des Géorgiens a doublé.

Demandeurs de protection internationale (1ère demande) par pays d'accueil (UE-27) en 2021 et 2022



Principales nationalités des demandeurs de protection internationale (1ère demande) dans les pays de l'UE-27 en 2021 et 2022

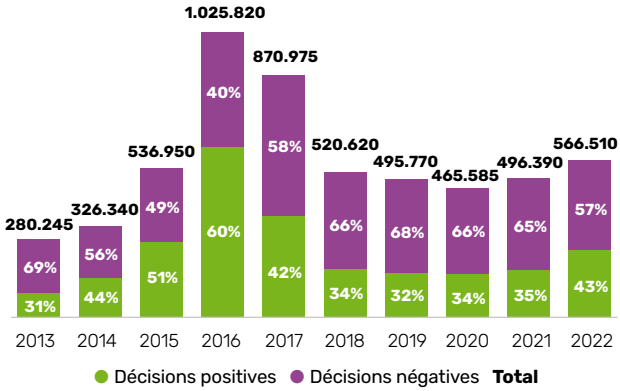
Note: Les chiffres présentés ici ne comprennent pas les personnes arrivées dans le cadre d'une réinstallation. Le Royaume-Uni n'est pas inclus.

Source : Eurostat (données extraites le 22/06/23)

Décisions en matière de protection internationale

Alors que le taux de protection au sein de l'UE-27 restait stable entre 2018 et 2021 (entre 32 et 35%), il a augmenté à 43% en 2022. En termes absolus, 244.550 personnes au sein de l'UE-27 ont reçu une protection en 2021.

Décisions dans l'UE-27

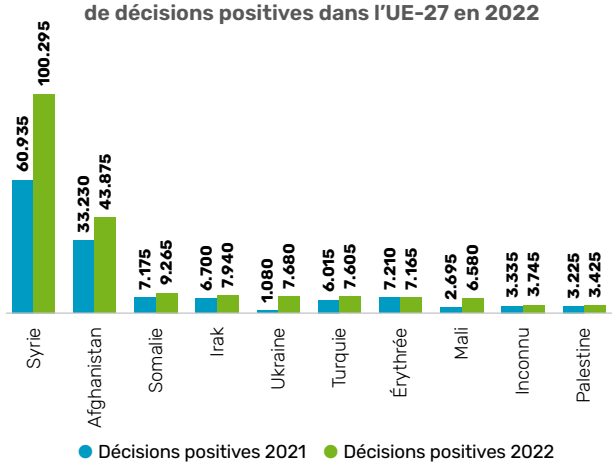


Taux de protection dans l'UE-27

Ces chiffres d'Eurostat sont légèrement différents de ceux présentés précédemment pour la Belgique. Ils sont calculés sur base des personnes (et pas des dossiers) et ne tiennent pas compte des réfugiés réinstallés.

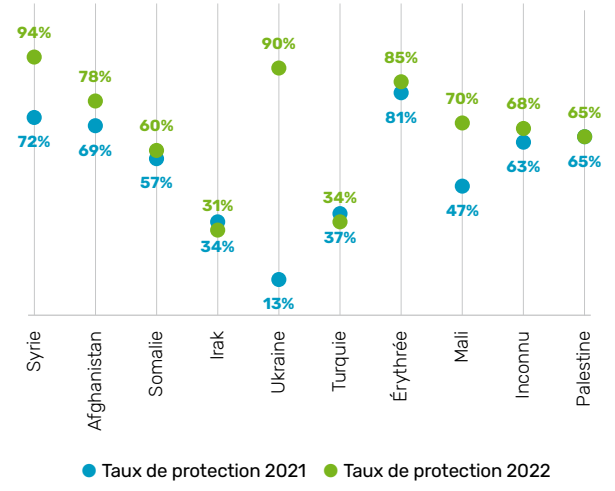
- Le taux de protection est le rapport entre le nombre de décisions positives et le nombre total de décisions prises au cours de la même année.
- Les données tiennent uniquement compte des décisions positives en *première instance*. Pour d'autres pays, le taux de protection après recours est important, notamment pour la France.
- Seuls les statuts de protection internationale sont inclus, excluant de ce fait les « statuts humanitaires ».

Évolution du nombre de décisions positives entre 2021 et 2022 pour les nationalités avec le plus de décisions positives dans l'UE-27 en 2022

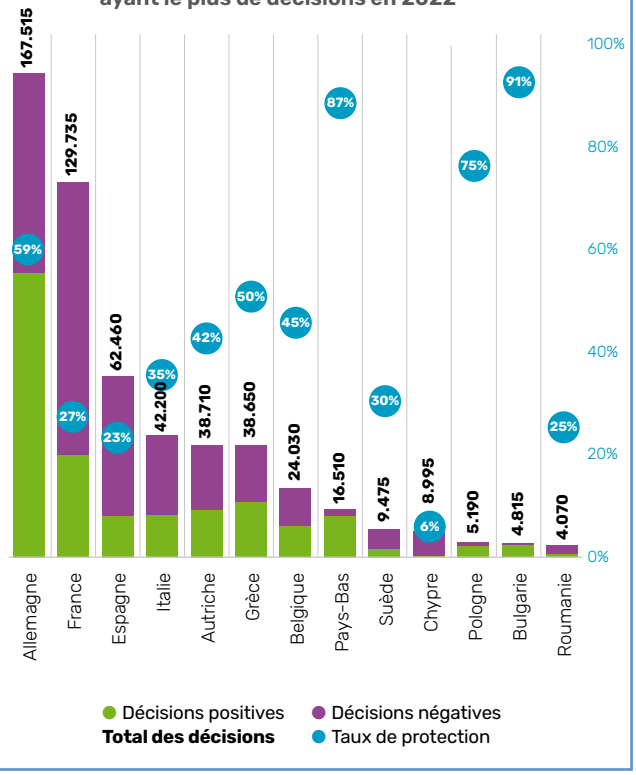


- Les Ukrainiens ont vu leur taux de protection très fortement augmenter entre 2021 et 2022 (90% en 2022 pour 13% en 2021). Dans une moindre mesure, c'est également le cas pour les Syriens (94% en 2022 pour 72% en 2021), les Maliens (70% en 2022 pour 47% en 2021) et les Afghans (78% en 2022 pour 69% en 2021).
- Le taux de protection varie fortement d'un pays à l'autre au sein de l'UE-27, mais il faut rappeler qu'il s'agit du taux de protection en 1ère instance et que le taux définitif est fort différent dans certains pays européen, comme en France par exemple.

Évolution du taux de protection entre 2021 et 2022 pour les nationalités avec le plus de décisions positives dans l'UE-27 en 2022



Décisions et taux de protection des pays de l'UE-27 ayant le plus de décisions en 2022



Source : Eurostat (données extraites le 12/04/2023)

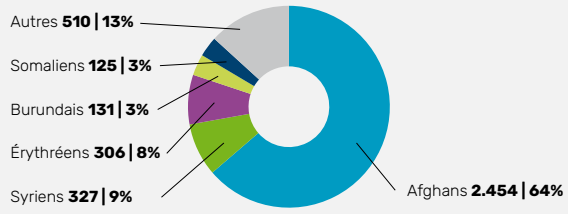
Les mineurs étrangers non accompagnés (MENA)

Premières demandes et demandes ultérieures

- En 2022, **3.853** demandes de protection internationales ont été introduites par des personnes se déclarant MENA. Ce chiffre est en nette augmentation depuis 2017.
- Suite à l'identification de certaines personnes pour lesquelles il y avait un doute sur leur âge, 2.394 personnes ont été considérées comme MENA, soit 62% des personnes se déclarant MENA lors de la demande de protection.

- L'Office des étrangers (OE) publie des statistiques sur les personnes qui se sont déclarées comme étant des MENA au moment de la demande de protection internationale.
- Comme le précise l'OE, « lorsque le service des Tutelles ou les autorités compétentes en matière d'asile, d'accès au territoire, de séjour et d'éloignement ont des doutes concernant l'âge de l'intéressé, il est procédé immédiatement à un test médical par un médecin à la diligence dudit service afin de vérifier si cette personne est âgée ou non de moins de 18 ans. Le test médical est réalisé sous le contrôle du service des Tutelles ».
- À l'issue de la procédure de détermination de l'âge, certaines personnes sont considérées comme ayant 18 ans ou plus.

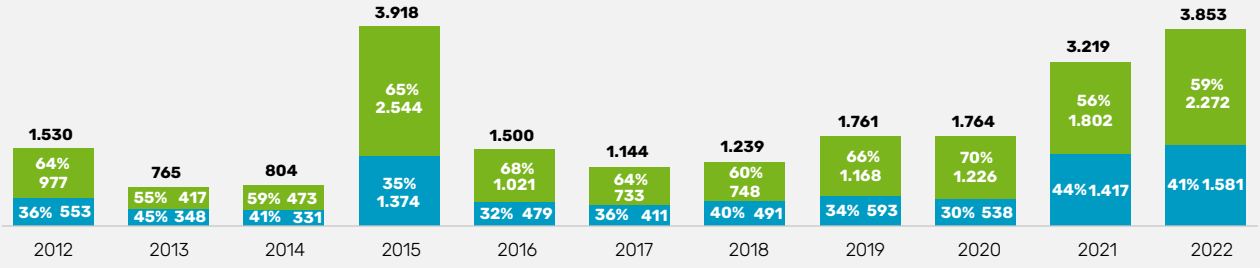
Nationalité des personnes se déclarant MENA en 2022



Parmi l'ensemble des demandeurs de protection internationale se déclarant MENA en 2022 (3.853), on compte :

- 94% de **garçons**.
- 64% d'**Afghans**. Si leur nombre est resté stable depuis 2021, on note par contre une augmentation du nombre Syriens, d'Érythréens et de Burundais, tandis que le nombre de Somaliens a diminué.

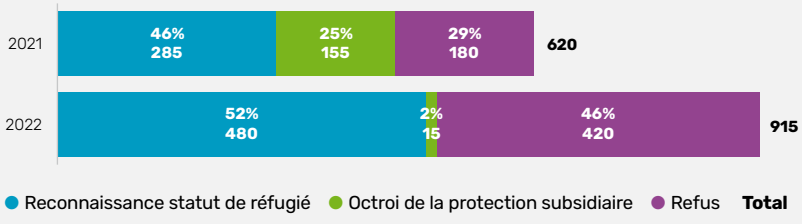
Évolution des demandes de protection internationale par des personnes se déclarant MENA



Source : OE. Les données sur les décisions quant à l'âge des personnes se déclarant MENA ont été fournies par l'OE le 30/06/2023, elles sont susceptibles d'être actualisées par la suite en fonction des résultats des tests d'âge.

Décisions prises en première instance

Évolution des décisions concernant les personnes identifiées comme MENA

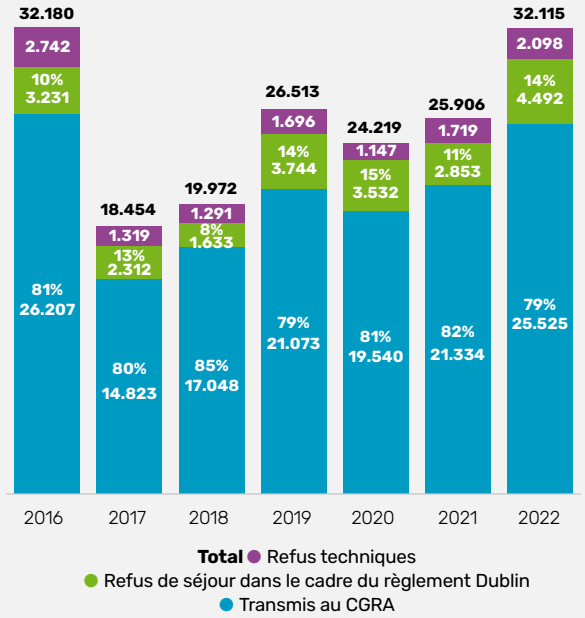


- En 2022, 54% des mineurs étrangers non accompagnés identifiés comme tels lors de la décision ont reçu un statut de protection internationale.
- La proportion de refus est passée de 29% en 2021 à 46% en 2022.

Source : Eurostat, données extraites le 04/07/23

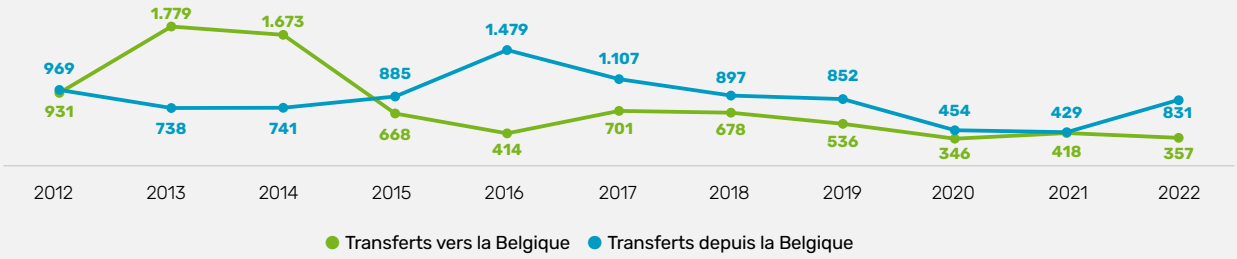
Le règlement Dublin

Personnes ayant reçu une décision et par type de décision, 2022

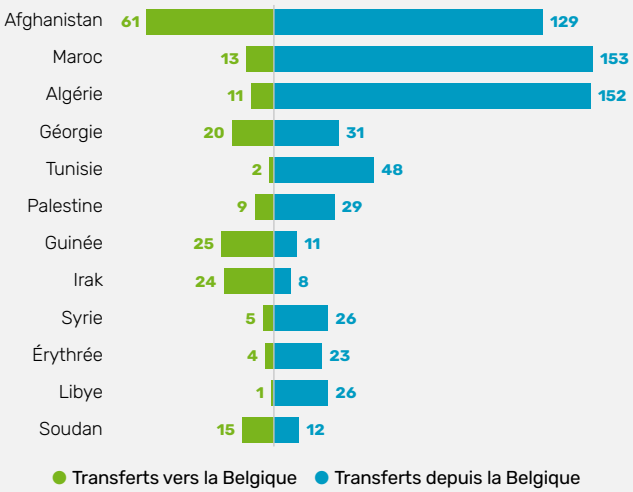


- Le règlement Dublin établit les critères et mécanismes qui servent à déterminer l'État membre responsable du traitement de la demande d'asile.
- Il est d'application dans 31 pays (l'UE-27, la Norvège, l'Islande, la Suisse et le Liechtenstein).
- Une requête est envoyée par l'un de ces États auprès d'un autre qui devra y répondre endéans les 2 mois. L'État qui est requis de (re)prendre en charge le demandeur d'asile ne peut refuser que s'il démontre qu'il n'est pas responsable en vertu du règlement Dublin. L'absence de réponse dans le délai prévu est considérée comme un accord tacite.
- Après acceptation de l'État requis, le demandeur d'asile reçoit un ordre de quitter le territoire (OQT) vers l'État responsable du traitement de sa demande d'asile. Ces OQT n'aboutissent pas toujours à des transferts effectifs.

- En 2022, **4.492** personnes ayant demandé l'asile ont reçu une décision de refus de l'OE dans le cadre du règlement Dublin. Leur dossier n'a donc pas été transmis au CGRA.
- Ce nombre est en forte augmentation depuis 2021 (+57%) et est le plus élevé observé depuis 2016.
- Cela représente **14%** des décisions de l'OE en termes de traitement des demandes d'asile en 2022. Si cette proportion est plus élevée qu'en 2021, elle est par contre du même ordre que celles observées en 2019 et 2020.



Nationalité des personnes transférées vers et depuis la Belgique en 2022

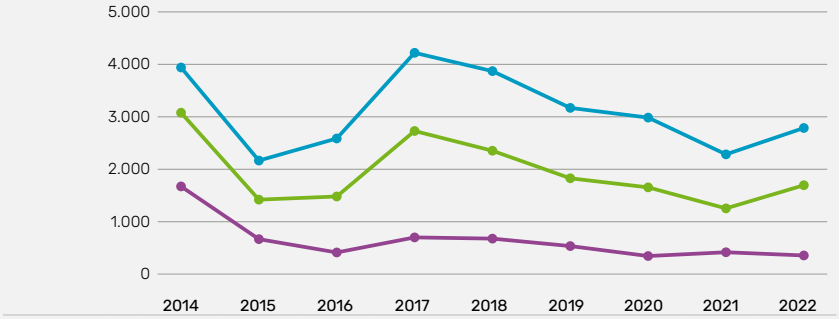


- En 2022, **831 transferts Dublin** ont été effectués **depuis la Belgique** et **357 vers la Belgique**.
- Les transferts Dublin depuis la Belgique reviennent à des valeurs proches de celles observées en 2019, avant la pandémie. Comme les autres types d'éloignements, les transferts Dublin ont été fortement réduits en 2020 et 2021 en conséquence des mesures sanitaires et des difficultés de voyage au niveau international.
- Les transferts Dublin vers la Belgique sont en baisse depuis 2017.
- Les **Marocains** et les **Algériens** sont les nationalités les plus représentées parmi les personnes transférées depuis la Belgique avec les **Afghans**.
- Les **Afghans** représentent 17% des transferts Dublin vers la Belgique. C'est la nationalité la plus représentée, loin devant les nationalités guinnéenne et irakienne.

Source : OE

Transferts Dublin entrant en Belgique depuis d'autres pays

- La Belgique a reçu **2.787 requêtes** de transferts Dublin en 2022. Sur un total de 2.754 décisions, elle a émis **1.686 accords** de transferts. Cette même années, **357 personnes ont été transférées** vers la Belgique depuis un autre pays.
- Alors que le nombre de requêtes et d'accords de transferts ont augmenté entre 2021 et 2022 (de, respectivement, +22% et +35%), le nombre de transferts effectifs vers la Belgique a quant à lui baissé (-15%).



	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Requêtes	3.940	2.166	2.587	4.220	3.871	3.170	2.985	2.284	2.787
Accords	3.078	1.421	1.481	2.730	2.353	1.828	1.655	1.254	1.696
Transferts	1.673	668	414	701	678	536	346	418	357

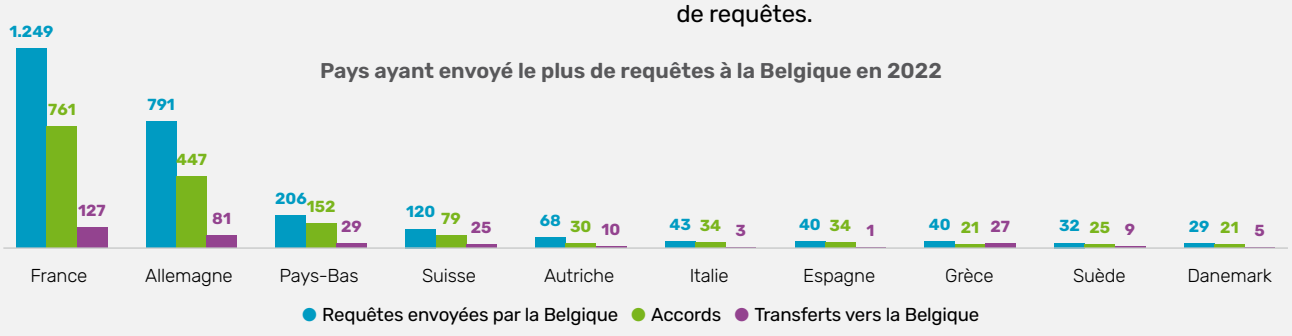
- En 2022, La Belgique a accepté, en moyenne, 62% des requêtes qui lui ont été adressées. 45% de celles-ci ont été émises par la France, 28% par l'Allemagne et 7% par les Pays-Bas.

Décisions prises par la Belgique en 2022 par pays émetteur de la requête

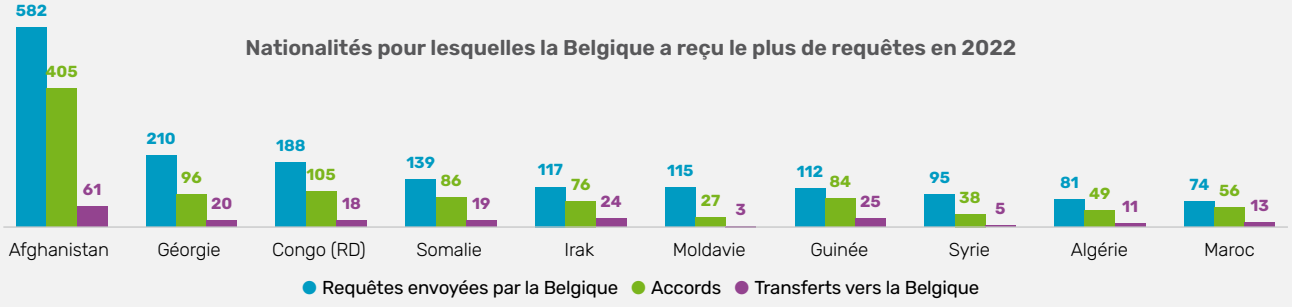


- Le rapport du nombre de requêtes sur le nombre de transferts montre que la Grèce a un nombre élevé de transferts effectifs vers la Belgique par rapport au nombre de requêtes qu'elle a émises en 2022. Au contraire, l'Espagne compte très peu de transferts effectifs par rapport au nombre de requêtes qu'elle a émises à la Belgique.
- Les requêtes reçues par la Belgique en 2022 concernaient en majorité des Afghans, des Géorgiens et des Congolais.
- Pour les Moldaves et les Syriens, le rapport des requêtes sur les transferts effectifs est particulièrement élevé, c'est-à-dire qu'il y a eu peu de transferts effectifs par rapport au nombre de requêtes, en comparaison avec les autres nationalités.
- Au contraire, les Guinéens et les Irakiens ont compté davantage de transferts effectifs par rapport au nombre de requêtes.

Pays ayant envoyé le plus de requêtes à la Belgique en 2022



Nationalités pour lesquelles la Belgique a reçu le plus de requêtes en 2022

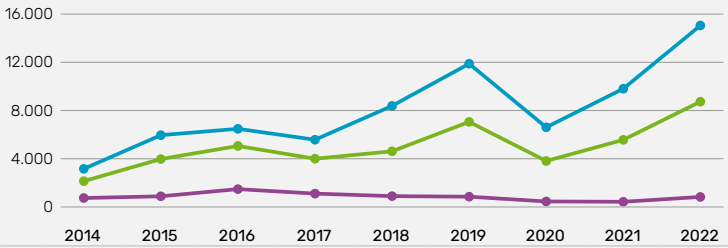


Note: Les accords donnés en 2022 peuvent porter sur des requêtes émises les années précédentes. Il en est de même pour les transferts réalisés.

Source : OE-Eurostat, données extraites le 4/7/23

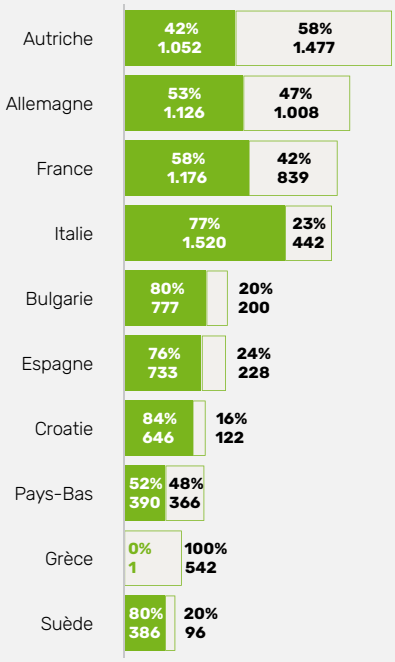
Transferts Dublin sortant depuis la Belgique vers d'autres pays

- En 2022, la Belgique a émis **15.052 requêtes** de transferts Dublin. Sur un total de 14.804 décisions, elle a reçu **8.735 accords** de transferts. Cette même années, **831 personnes ont été transférées** depuis la Belgique vers un autre pays.
- Après une chute entre 2019 et 2020, le nombre de requêtes et d'accords de transfert ont fortement augmenté entre 2020 et 2022 pour atteindre, en 2022, des valeurs suppérieures à celles observées avant la pandémie. Les transferts effectifs sont quant à eux restés stables entre 2020 et 2021, mais ont fortement augmenté entre 2021 et 2022 pour atteindre des valeurs proches de 2019.



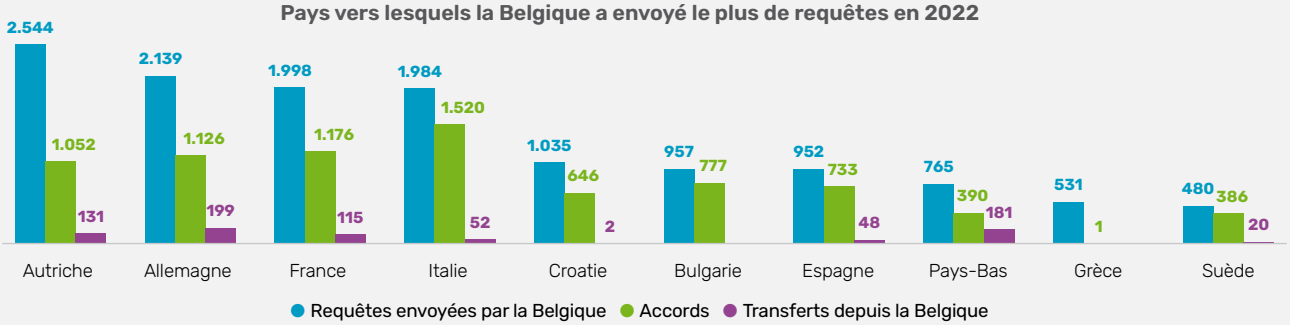
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Requêtes	3.160	5.955	6.483	5.575	8.384	11.882	6.607	9.808	15.052
Accords	2.143	3.975	5.059	4.002	4.617	7.058	3.813	5.567	8.735
Transferts	741	885	1.479	1.107	897	852	454	429	831

Décisions reçues par la Belgique en 2022

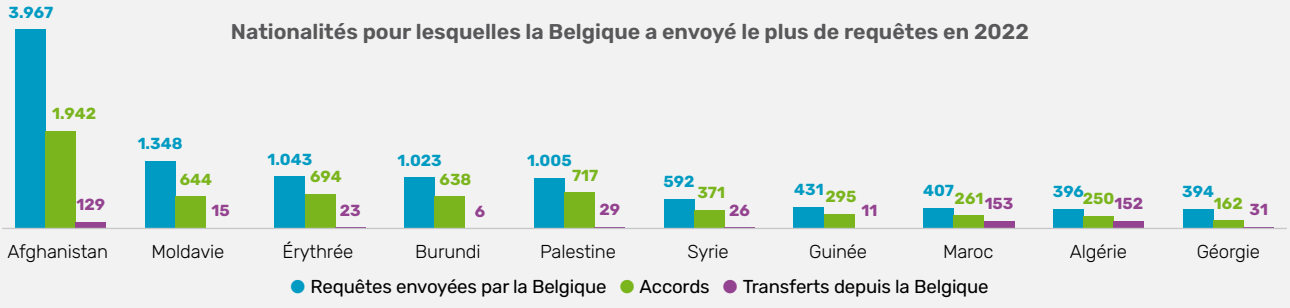


- En 2022, 59% des requêtes émises par la Belgique ont été acceptées par les autres pays. 17% de celles-ci concernaient l'Autriche, 14% l'Allemagne et 13% la France.
- Le rapport du nombre de requêtes sur le nombre de transferts montre, qu'en comparaison avec les autres pays de destination, il y a très peu de transferts vers la Bulgarie, la Grèce et la Croatie par rapport au nombre de requêtes émises par la Belgique. Au contraire, les Pays-Bas présentent le plus grand nombre de transferts effectifs par rapport au nombre de requêtes.
- Les requêtes émises par la Belgique concernaient principalement des Afghans (26%), des Moldaves (9%) et des Érythréens (7%).
- Les Marocains et les Algériens sont les nationalités pour lesquelles il y a eu le plus de transferts effectifs, alors qu'ils sont respectivement 8ème et 9ème en nombre de requêtes.
- Au contraire, les Burundais et les Moldaves ont été peu transférés par rapport au nombre de requêtes concernant ces nationalités.

Pays vers lesquels la Belgique a envoyé le plus de requêtes en 2022



Nationalités pour lesquelles la Belgique a envoyé le plus de requêtes en 2022

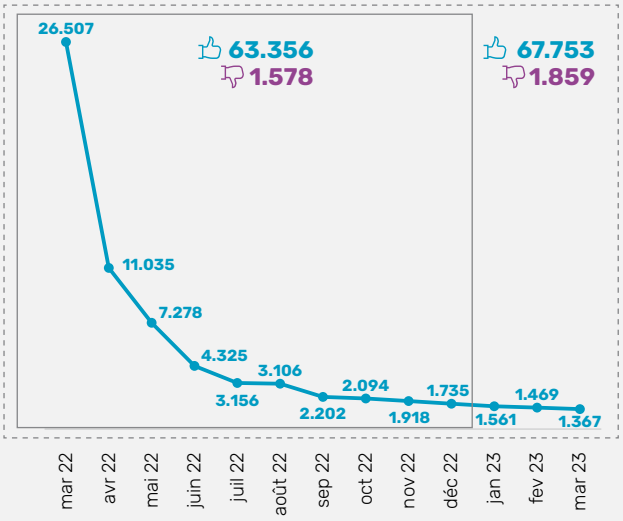


Source : OE-Eurostat, données extraites le 4/7/23

La protection temporaire pour les personnes venant d'Ukraine

Bénéficiaires de la protection temporaire

Personnes qui ont reçu une attestation (Source: OE)

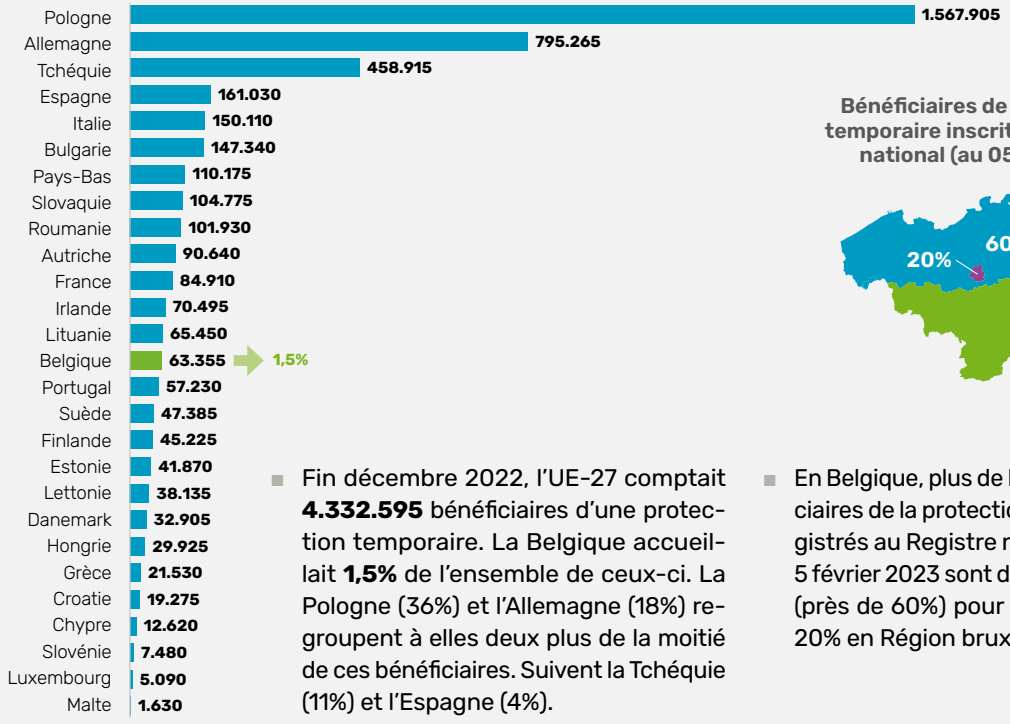


- En 2022, un total de **63.356** personnes ont reçu une attestation de protection temporaire en Belgique. Sur la période allant de début mars 2022 à fin mars 2023, il s'agit de 67.753 personnes.
- En 2022, il y a eu **1.578 refus** de la protection temporaire (1.859 refus sur la période allant de début mars 2022 à fin mars 2023).

La protection temporaire (définie par l'article 2 (a) de la directive 2001/55/EC, prévue en cas d'afflux massifs de personnes déplacées) a été activée par décision du Conseil de l'Union européenne le 4 mars 2022 pour les personnes fuyant l'Ukraine en raison du conflit armé. Elle vise les ressortissants ukrainiens et les membres de leur famille qui résidaient en Ukraine avant le 24 février 2022, ainsi que les apatrides, et les ressortissants de pays tiers, qui ont bénéficié d'une protection internationale en Ukraine et les membres de leur famille qui résidaient en Ukraine avant le 24 février 2022.
Si les conditions d'octroi sont remplies, elles reçoivent une attestation de protection temporaire qui leur permet de recevoir une carte A valable un an.

Les personnes bénéficiant de la protection temporaire ne sont pas reprises dans les statistiques sur les demandeurs d'asile, les réfugiés reconnus et les bénéficiaires de la protection subsidiaire.

Personnes bénéficiant d'une protection temporaire par pays de l'UE-27 à la fin du mois de décembre 2022 (Source : Eurostat)



- Fin décembre 2022, l'UE-27 comptait **4.332.595** bénéficiaires d'une protection temporaire. La Belgique accueillait **1,5%** de l'ensemble de ceux-ci. La Pologne (36%) et l'Allemagne (18%) regroupent à elles deux plus de la moitié de ces bénéficiaires. Suivent la Tchéquie (11%) et l'Espagne (4%).

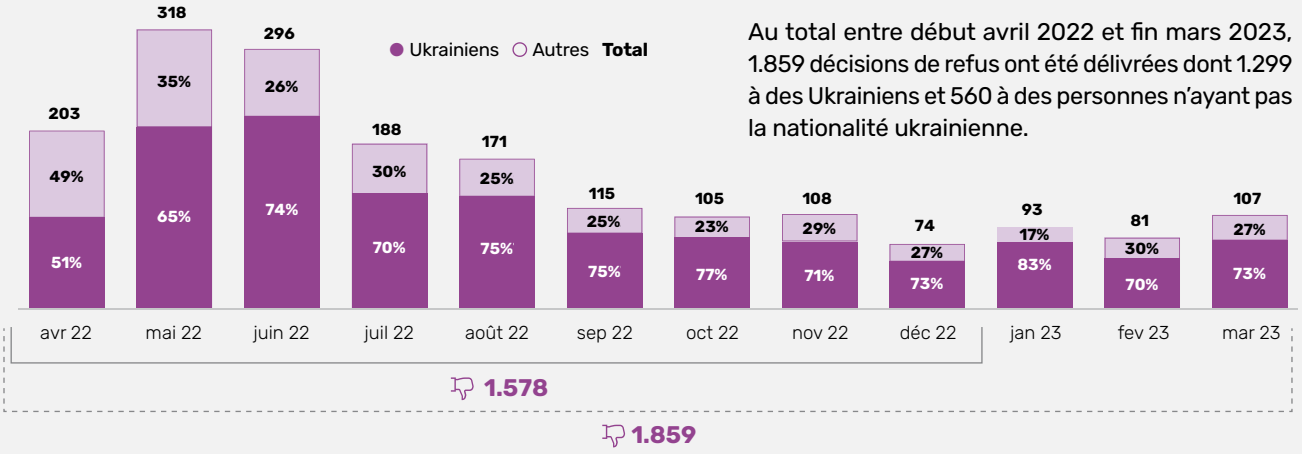
Bénéficiaires de la protection temporaire inscrites au Registre national (au 05/02/2023)

- En Belgique, plus de la moitié des bénéficiaires de la protection temporaire enregistrés au Registre national à la date du 5 février 2023 sont domiciliés en Flandre (près de 60%) pour 20% en Wallonie et 20% en Région bruxelloise.

Source : OE et Eurostat. Les données Eurostat sont arrondies à 0 ou 5 unités près. Les données d'Eurostat ont été extraites le 4/7/23.

Décisions de refus

En moyenne, 30% des refus concernaient des personnes n'ayant pas la nationalité ukrainienne



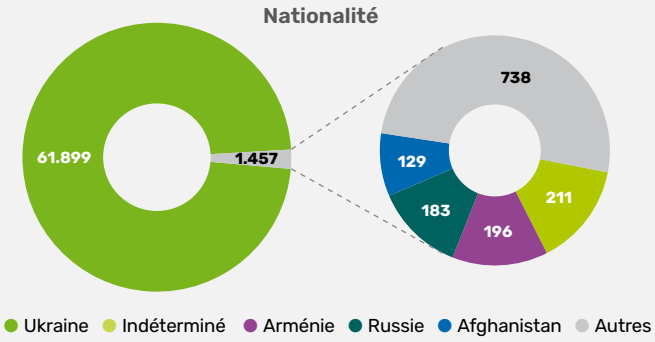
Au total entre début avril 2022 et fin mars 2023, 1.859 décisions de refus ont été délivrées dont 1.299 à des Ukrainiens et 560 à des personnes n'ayant pas la nationalité ukrainienne.

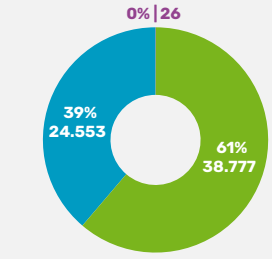
Source : OE

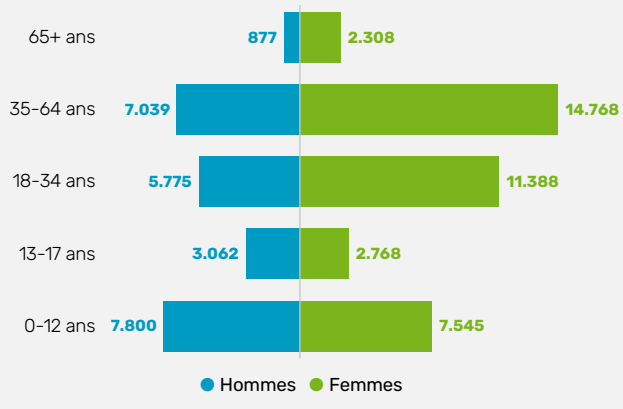
Profil des bénéficiaires de la protection temporaire en 2022

Sur les **63.356** personnes qui ont reçu la protection temporaire en Belgique en 2022, on compte :

- 61% de femmes,
- 1/3 d'enfants mineurs (21.182 mineurs dont 15.351 de 12 ans ou moins),
- 2% de mineurs non accompagnés (MENA),
- une grande majorité d'Ukrainiens (98%), mais aussi 196 Arméniens, 183 Russes, 129 Afghans, ainsi que des personnes d'autres nationalités, de nationalité indéterminée ou d'apatrides.



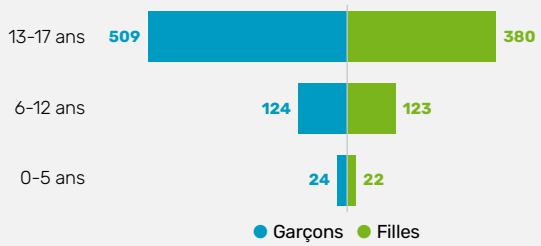




2% de personnes de nationalité autre qu'ukrainienne

Mineurs étrangers non accompagnés (MENA)

Parmi les 21.175 mineurs bénéficiaires d'une protection temporaire en 2022, 1.182 étaient des personnes se déclarant MENA, dont 657 garçons (56%) et 525 filles (44%). ¼ de ces MENA avaient moins de 12 ans au moment de la réception de l'attestation de protection temporaire.



Note: Aux personnes présentées dans la pyramide d'âge s'ajoutent 26 personnes de sexe indéterminé.

Source : OE

Plus d'un an de protection temporaire en Belgique : étendre les bonnes pratiques et garantir la protection aux membres de la famille

Comme indiqué dans la partie chiffres, 67.753 personnes ayant fui l'Ukraine ont reçu une attestation de protection temporaire en Belgique entre mars 2022 et mars 2023, sur base de ce statut spécifique mis en œuvre pour la première fois par une décision du Conseil de l'UE. Après plus d'un an d'application, Myria se penche sur deux questions choisies. D'abord sont évoquées les bonnes pratiques et la mobilisation des autorités ainsi que la nécessité de les étendre aux demandeurs de protection ayant fui d'autres pays. Ensuite, le droit à la protection des membres de famille d'Ukrainiens qui n'ont pas eux-mêmes la nationalité ukrainienne, parfois soumis à des restrictions discutables.

Appliquer à tous les demandeurs d'asile les bonnes pratiques mises en œuvre pour les personnes ayant fui l'Ukraine

Dès le 9 mars 2022, Myria, avec Unia, le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes (IEHF) et l'Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains (IFDH), a salué les efforts de coordination des autorités belges pour l'accueil des personnes fuyant l'Ukraine. Ces institutions alertaient déjà le gouvernement sur la crise en cours de l'accueil des demandeurs d'asile provenant d'autres pays. Elles notaient que « la détermination politique en réponse à la crise en Ukraine démontre qu'il est possible, en période d'arrivées accrues de réfugiés, de mettre en place des centres d'enregistrement supplémentaires et d'organiser un accueil d'urgence, afin de leur offrir un premier abri en toute dignité » et demandaient « au gouvernement belge de prendre un engagement similaire envers toutes les personnes réfugiées qui cherchent une protection dans notre pays »[8]. En septembre 2022, Myria, l'IFDH, Unia, le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, le Commissariat flamand aux droits de l'enfant et le Délégué général aux droits de l'enfant (DGDE), soulignaient le contraste entre les conditions d'accueil et d'enregistrement. D'une part, les bénéficiaires de protection temporaire se voient proposer un accueil d'urgence et un centre d'enregistrement spacieux et doté d'un certain confort (toilettes, salles d'attente intérieures, espace de jeu pour les enfants, etc.), très accessible (d'abord 7 jours sur 7, de 8h30 à 17h30 et ensuite les jours ouvrables de 8h30 à 16h, actuellement jusque 13h[9]), avec un accueil professionnel et des informations fournis par la Croix-Rouge. D'autre part, les demandeurs de protection internationale ne bénéficient pas d'un accueil d'urgence systématique, doivent faire la file sans abri devant le centre Pacheco de l'OE, accessible en semaine de 8h30 à 9h, initialement dépourvu de toilettes et, à partir d'août 2022, équipé de seulement quelques urinoirs et quelques toilettes chimiques mobiles, sans aire de jeu ou de repos. Selon ces institutions, « la même flexibilité et la même mobilisation s'imposent pour accueillir et enregistrer les personnes demandant la protection internationale »[10].

Les efforts fournis par les autorités à tous les niveaux pour les personnes ayant fui l'Ukraine sont considérables : implication du Centre de crise National et d'un Centre fédéral de coordination (37 réunions en un an), mise en place d'un outil de gestion des logements (*housing tool*), appel public et organisation de l'hébergement par les citoyens, implication initiale du département de la Défense, évaluation en continu des mesures prises (29 réunions de la Cellule d'évaluation en un an), mise en place de différentes cellules de gestion de crise pour faciliter la coordination de l'accueil[11], publication des chiffres sur la protection temporaire actualisés chaque jour ouvrable sur le site de l'OE…

8 Myria, Unia, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, Institut pour l'égalité des femmes et des hommes (IEHF), Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains (IFDH), « Guerre en Ukraine : travailler ensemble pour assurer une protection efficace des personnes fuyant la guerre », 9 mars 2022.

9 Les locaux de Myria se trouvent à la même adresse, ce qui permet d'observer que le personnel d'accueil, notamment de la Croix-rouge, reste toutefois présent toute l'après-midi pour informer et orienter les personnes qui se présentent après 13h.

10 IFDH, Myria, Unia, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, Commissariat flamand aux droits de l'enfant, Délégué général aux droits de l'enfant (DGDE), « De la bonne pratique aux mesures politiques structurelles. Propositions politiques à partir de l'exemple de l'accueil des Ukrainiens fuyant leur pays », 22 septembre 2022, p. 6.

11 Communiqué « Accueil en Belgique des personnes en provenance d'Ukraine : bilan après un an de conflit », Centre de crise National, la Défense, Fedasil, Office des étrangers, Croix-Rouge de Belgique, Région de Bruxelles-Capitale, Région wallonne, Région flamande, 24 février 2023.

L'ampleur des arrivées des personnes déplacées, victimes du conflit ukrainien au printemps 2022 et l'application d'une procédure inédite nécessitait indubitablement des mesures spécifiques. Toutefois, il est regrettable que l'arsenal de mesures déployées, le nombre des acteurs et l'importance des moyens impliqués pour l'accueil des bénéficiaires de protection temporaire n'ait pas aussi été mis à profit pour résoudre la crise de l'accueil des demandeurs d'asile fuyant d'autres pays, qui sévissait au même moment et persiste aujourd'hui. Le contraste s'est également observé dans les discours des autorités. Fin février 2022, avant même la décision européenne sur la protection temporaire, le gouvernement a appelé la population à la solidarité avec les victimes d'Ukraine, notamment en fournissant une place d'hébergement à domicile (campagne « #Place dispo »[12]). En mars 2022, le Secrétaire d'État à l'Asile et à la Migration déclarait « La Pologne est remplie, la Hongrie est remplie. À présent, c'est au tour de l'Europe de l'Ouest »[13], exprimant la nécessaire solidarité entre États de l'UE pour l'accueil. Le ministre flamand du logement a déclaré : « Les places d'accueil pour les réfugiés ukrainiens sont temporaires et ne seront sous aucun prétexte converties en centre d'accueil pour d'autres nationalités »[14]. En revanche, en octobre 2022, lorsque la crise de l'accueil a atteint une situation dramatique pour les demandeurs d'asile d'autres pays, aucun appel à la solidarité n'a été lancé, la Secrétaire d'État à l'Asile et à la Migration évoquait plutôt la nécessité de réduire « les flux entrants par des campagnes de prévention et de dissuasion »[15].

Dans ce contexte, Myria rappelle la recommandation effectuée en septembre 2022 avec les institutions précitées, demandant notamment « aux décideurs politiques d'être vigilants quant à l'éventuel effet polarisant auquel peuvent contribuer des mesures temporaires ciblant un groupe de personnes spécifique » soulignant qu' « un sentiment d'injustice peut surgir du fait des différences d'accueil entre les personnes fuyant leur pays ou entre les personnes fuyant leur pays et les personnes en situation de vulnérabilité. Les autorités et leurs représentants doivent non seulement utiliser un langage inclusif à l'égard de toutes les personnes à la recherche de protection, mais également faire le plus possible preuve d'inclusivité dans les mesures politiques adoptées »[16].

Myria recommande d'appliquer à tous les demandeurs d'asile les bonnes pratiques et outils de coordination mis en œuvre pour les personnes ayant fui l'Ukraine.

Les membres de la famille des Ukrainiens qui n'ont pas la nationalité ukrainienne doivent être traités comme des bénéficiaires de protection temporaire à part entière

Comme montré dans la partie chiffres de ce cahier, alors qu'elles ne forment que 2% des décisions d'octroi de la protection temporaire entre mars 2022 et mars 2023, les personnes qui n'ont pas la nationalité ukrainienne représentent 30% des refus sur la même période. Cette surreprésentation s'explique en partie parce que la protection temporaire est octroyée aux personnes déplacées sur la seule preuve de leur nationalité ukrainienne et de leur résidence en Ukraine avant le 24 février 2022, alors que les ressortissants de pays tiers doivent remplir d'autres conditions. Ils doivent soit avoir bénéficié d'une protection internationale (ou d'une protection nationale équivalente) en Ukraine, soit avoir résidé en Ukraine avec leur membre de famille ukrainien avant le 24 février 2022[17]. Certains dossiers révèlent une approche assez stricte de l'OE vis-à-vis de certains membres de la famille qui n'ont pas la nationalité ukrainienne.

Un signalement mis en évidence

Chassé de la file d'attente parce qu'il n'a pas de passeport ukrainien, le mariage d'un homme originaire du Moyen Orient avec une Ukrainienne est ignoré par l'OE

En février 2022, Monsieur X., est originaire du Moyen Orient et vivait en Ukraine avec son épouse ukrainienne où il suivait des études de médecine. Lorsque la guerre éclate, sa femme

12 Voir la presse du 28 février 2022, par exemple « Regering zoekt burgers om Oekraïners op te vangen met campagne #plekvrij », Nieuwsblad, 28 février 2022.

13 Bart Brinckman, "*Mahdi* wil ‹nooddorpen› voor opvang Oekraïense vluchtelingen", De Standaard, 9 mars 2022.

14 Tweet de Matthias Diependaele, ministre flamand du logement, Twitter, 15 juin 2022.

15 « En Belgique, nous avons 1.000 demande d'asile par semaine, au Portugal, moins de 30 (…) Ce n'est pas défendable. Le Portugal offre autant de sécurité. », Astrid Roelandt, « Staatssecretaris voor Asiel en Migratie Nicole de *Moor*: "In België 1.000 asielaanvragen per week. In Portugal nog geen 30. Dat is niet verdedigbaar" », Het Laatste Nieuws, 21 octobre 2022.

16 IFDH, Myria, Unia, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, Commissariat flamand aux droits de l'enfant, Délégué général aux droits de l'enfant (DGDE), « De la bonne pratique aux mesures politiques structurelles. Propositions politiques à partir de l'exemple de l'accueil des Ukrainiens fuyant leur pays », 22 septembre 2022, p. 14.

17 Art. 2 §1, b) et c) et 2 §4 de de la Décision d'exécution (UE) 2022/382 du Conseil du 4 mars 2022 constatant l'existence d'un afflux massif de personnes déplacées en provenance d'Ukraine.

ne peut pas partir parce qu'elle doit s'occuper de sa mère malade, incapable d'entreprendre un voyage. Elle laisse son mari partir seul pour qu'il puisse continuer ses études. Le 7 mars 2022, Monsieur X. se rend au Heysel pour obtenir une protection temporaire. La police le chasse de la file d'attente parce qu'il n'a pas un passeport ukrainien et lui indique d'introduire une demande de protection internationale, ce qu'il fait. En mai 2022, il retourne demander la protection temporaire avec notamment une lettre d'accompagnement de son avocat, son certificat de mariage, un document d'identité de sa femme, son titre de séjour temporaire en Ukraine. Il lui est demandé d'attendre sans être interrogé sur sa situation. Une heure plus tard, un fonctionnaire lui explique que la protection temporaire lui est refusée parce qu'il n'a qu'un séjour temporaire en Ukraine. La décision de refus contient la motivation suivante : « L'article 2 de la Décision d'exécution (UE) 2022/382 définit les personnes auxquelles s'applique la protection temporaire. Étant donné que vous n'êtes pas un ressortissant ukrainien et que vous ne pouvez pas établir que vous étiez en séjour régulier en Ukraine avant le 24 février 2022 sur la base d'un titre de séjour permanent en cours de validité délivré conformément au droit ukrainien, vous ne faites pas partie des catégories de personnes visées. ». La décision ne mentionne pas le mariage de Monsieur X. avec son épouse ukrainienne, alors que le certificat de mariage avait bien été déposé et était invoqué par l'avocat dans son courrier. Monsieur X. est totalement désemparé. Il lui restait deux ans et demi avant d'obtenir son diplôme de médecine et il souhaite poursuivre ses études le plus rapidement possible. Cette décision rend cette option impossible, alors qu'il parle quatre langues dont le français.

L'article 2 §1er de la décision du Conseil du 4 mars 2002 définit les « personnes auxquelles s'applique la protection temporaire » comme les « catégories suivantes de personnes déplacées d'Ukraine le 24 février 2022 ou après cette date, à la suite de l'invasion militaire par les forces armées russes qui a commencé à cette date:

a) les ressortissants ukrainiens résidant en Ukraine avant le 24 février 2022;
b) les apatrides, et les ressortissants de pays tiers autres que l'Ukraine, qui ont bénéficié d'une protection internationale ou d'une protection nationale équivalente en Ukraine avant le 24 février 2022; et,
c) les membres de la famille des personnes visées aux points a) et b). »

Par conséquent, les membres de la famille nucléaire d'Ukrainiens (conjoint, enfants mineurs ou parent proche à charge) sont eux-mêmes bénéficiaires de la protection temporaire, quelle que soit leur nationalité, si la famille était déjà présente et résidait en Ukraine avant le 24 février 2022[18]. Si ces circonstances et le lien familial sont établis, la protection temporaire doit leur être accordée quelle que soit leur nationalité. La présence en Belgique de la personne de référence ukrainienne n'est pas exigée par la décision du Conseil. Des demandeurs peuvent se présenter sans leur conjoint ukrainien, resté en Ukraine pour différentes raisons (service militaire, disparition, prise en charge de parents à mobilité réduite…)[19]. Dans ce type de situation, l'OE considère que la preuve du lien familial (acte de mariage) ne suffit pas : il faudrait aussi démontrer que le lien familial existe toujours. L'OE effectue une appréciation au cas par cas, sur base des documents et des réponses aux questions lors de l'entretien[20].

Plusieurs décisions de l'OE ont refusé la protection temporaire à des conjoints d'Ukrainiens qui n'avaient pas eux-mêmes la nationalité ukrainienne et qui présentaient un certificat de mariage, notamment au motif que leur conjoint ukrainien n'était pas présent en Belgique. Or, la présence du conjoint ukrainien dans l'État membre n'est pas une condition fixée par le droit européen (décision du Conseil du 4 mars 2022) pour que l'époux ou l'épouse étranger bénéficie de la protection temporaire. Selon la Commission européenne, la protection temporaire doit être accordée dans cette situation sur base de la preuve du lien familial et de la présence de la famille en Ukraine avant le 24 février 2022[21].

Dans une décision de mai 2022, l'OE refuse la protection temporaire à un Guinéen présentant un certificat de mariage avec sa femme ukrainienne au motif que « *vous ne fournissez pas plus d'informations sur l'identité de votre conjointe, et rien ne peut être trouvé dans votre dossier administratif. Nous notons toutefois que votre conjointe n'était pas présente lorsque vous*

18 Art. 2 §1 ; c) et 2 §4 de de la Décision d'exécution (UE) 2022/382 du Conseil du 4 mars 2022 constatant l'existence d'un afflux massif de personnes déplacées en provenance d'Ukraine.

19 Helen Laureyns, "De begunstigden van tijdelijke bescherming: interpretatie, implementatie en obstakels", Tijdschrift voor vreemdelingenrecht, 1/2023, p. 13.

20 Myria, Réunion de contact protection internationale, juin 2022, pp. 14-16.

21 Commission européenne, *Frequently asked questions received on the interpretation of the Temporary Protection Directive and Council Implementing Decision 2022/382*, pp. 1-2. Ce document contient l'interprétation de la Commission et n'a en soi pas de force contraignante. La Cour de justice de l'UE ne s'est pas prononcé sur cette question au moment de clôturer la rédaction (juillet 2023).

avez introduit votre demande et que nous n'avons pas pu vérifier si vous étiez toujours mariés aujourd'hui ». Le CCE a annulé cette décision[22] en constatant que la validité du certificat de mariage n'était pas remise en cause, que le dossier ne contenait aucune indication d'une tentative de fraude concernant le mariage et que, lors de l'introduction de la demande, le mari guinéen avait répondu aux questions sommaires et aucune précision ne lui avait été demandée sur son mariage. En janvier 2023, le CCE a annulé un refus similaire à un Camerounais dont l'épouse ukrainienne est restée en Ukraine pour travailler comme infirmière aux soins des blessés de guerre. Selon le CCE, l'OE a violé le droit de l'UE en exigeant des conditions qui ne figurent pas dans la décision du Conseil (preuve supplémentaires de la vie familiale, alors qu'il n'existe aucune indication de fraude, et présence du conjoint ukrainien en Belgique)[23]. Une décision de refus de juin 2022, explique longuement que la requérante guinéenne disposant d'un titre de séjour illimité en Ukraine ne démontre pas l'impossibilité de retourner en Guinée dans des conditions sûres, alors que celle-ci est mariée depuis 2016 à un Ukrainien resté en Ukraine pour combattre. Sans remettre en cause la validité de l'acte de mariage, l'OE refuse la protection temporaire pour les raisons suivantes : son mari « *n'était pas présent, donc il ne peut pas être vérifié si vous êtes toujours mariée avec lui. Mise à part de cet acte de mariage, datant de 2016, vous n'avez fourni aucune preuve tangible qui prouverait que vous soyez toujours mariée. De plus, votre mari ne réside pas en Belgique actuellement, vous n'avez pas fait d'autres déclarations sur le lieu où il résiderait actuellement* ». Le CCE constate que la question du retour en Guinée ne se pose pas puisque la demande est introduite en qualité de conjoint d'un Ukrainien et annule le refus[24].

L'OE indique avoir modifié la motivation de ses décisions suite à cette jurisprudence. Toutefois, l'OE considère que lorsqu'un ressortissant de pays tiers ne remplit pas les conditions fixées par l'article 2 de la décision du Conseil, il s'agirait d'un « statut dérivé », de celui du citoyen ukrainien[25]. Lorsque le membre de famille ukrainien est resté en Ukraine, il ne peut pas être qualifié de « personne déplacée » et, donc, son conjoint ne pourrait pas bénéficier d'un statut dérivé. L'OE se réfère à la volonté de « préserver l'unité des familles et d'éviter des divergences de statut entre les membres d'une même famille » ayant abouti à « instaurer également une protection temporaire pour les membres de la famille de ces personnes, lorsque leur famille se trouvait déjà en Ukraine et y résidait déjà au moment des circonstances entourant l'afflux massif de personnes déplacées »[26].

Si les autorités sont fondées à lutter contre des fraudes éventuelles, ces décisions semblent exiger une preuve que la relation familiale (mariage) n'est pas terminée depuis la date de l'acte. Cette exigence rend la charge de la preuve quasiment impossible pour les membres de famille d'Ukrainiens qui ont une autre nationalité, certainement dans un contexte de guerre. Selon un arrêt du CCE du 28 juillet 2023[27], la protection temporaire ne s'applique qu'aux « personnes déplacées » d'Ukraine et aux membres de famille de ces personnes. Il en déduit que, si le conjoint ukrainien se trouve toujours en Ukraine, même si l'étranger non-ukrainien est encore marié, celui-ci ne peut pas obtenir le statut de protection temporaire, qui est dérivé de celui de la personne « déplacée ». Il s'agit d'une interprétation très stricte du texte de l'article 2 de la décision du Conseil qui aboutit à une différence de traitement basée exclusivement sur la nationalité du membre de famille. En effet, les conjoints ukrainiens d'Ukrainiens restés dans leur pays reçoivent la protection temporaire alors que les conjoints étrangers en seraient exclus alors que le besoin de protection et l'importance de la vie familiale est comparable. L'exclusion de ces membres de famille uniquement sur base de leur nationalité pourrait être considérée comme une discrimination directe sur base de la nationalité et indirecte sur base de l'origine ethnique[28], ainsi que d'une violation du droit de vivre en famille. Or, il convient de lire les dispositions de la décision du Conseil, à la lumière des normes supérieures qui garantissent les droits fondamentaux[29] dont le droit de vivre en famille et l'interdiction de la discrimination basée sur la nationalité[30]. Selon Myria, ces normes de devraient pas permettre que les États membres refusent la protection temporaire au motif que le membre de famille ukrainien n'est pas présent en Belgique. En effet, s'il fallait considérer que la présence du conjoint ukrainien est une condition à l'octroi de la protection temporaire, celle-ci devrait alors être refusée aux étrangers qui ont dû fuir sans être accompagnés de leur membre de famille ukrainien, resté en Ukraine. Il s'agit par exemple des épouses, non-ukrainiennes, ayant fui seules le pays alors que leurs maris sont obligatoirement mobilisés dans le service militaire. Un refus de protection temporaire peut amener ces

22 CCE n° 278 018 du 27 septembre 2022, pp. 4-5.
23 CCE n° 283 740 du 24 janvier 2023, p. 5 et 6. Voir aussi : CCE n° 281 528 du 6 décembre 2022 (conjoint azerbaïdjanais d'une Ukrainienne), p. 5.
24 CCE n° 279 499 du 26 octobre 2022.
25 Informations transmises par l'OE à Myria, juin 2023.
26 Considérant n° 11 de la Décision d'exécution (UE) 2022/382 du Conseil du 4 mars 2022.
27 CCE n° 292 471 du 28 juillet 2023, pp. 6-8.
28 Cour eur. D.H.(GC), Biao c. Danemark, 24 mai 2016, § 114, 138.
29 Considérant 24 de la Décision du Conseil (UE) 2022/382.
30 Il s'agit notamment des articles 8 et 14 de la CEDH et des articles 7 et 21 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE.

personnes à introduire une demande d'asile, alors que le but de la protection temporaire est précisément d'éviter aux États membres « de submerger leurs régimes d'asile » en réduisant « les formalités (…) au minimum en raison de l'urgence de la situation »[31]. Cette demande de protection internationale sera examinée non pas par rapport à l'Ukraine mais bien au pays d'origine de la personne et sera refusée si le besoin de protection n'est pas établi et si un retour vers ce pays peut se faire dans des conditions sûres et durables. Un tel retour vers ce pays rendra probablement plus difficile la restauration de l'unité familiale. En effet, lorsque le citoyen ukrainien pourra quitter l'Ukraine pour rejoindre son membre de famille étranger, cette démarche sera bien plus facile dans un État de l'UE où il y a une dispense de visa et une procédure accélérée de protection temporaire, que dans le pays tiers d'origine où les obstacles peuvent être plus nombreux et plus difficiles à franchir. Enfin, une telle interprétation pourrait aboutir à exposer ces membres de famille, par exemple les épouses non ukrainiennes, aux risques du conflit armé (risque de violation de leur droit à la vie et de traitement inhumain et dégradants protégés par les articles 2 et 3 de la CEDH), si un retour en Ukraine est la seule possibilité de maintenir leur vie familiale [32]. Selon Myria, un refus de protection temporaire en raison de l'absence du membre de la famille ukrainien en Belgique parait heurter le but de la décision du Conseil, parce qu'elle rend plus difficile la restauration de l'unité familiale mise à mal par la guerre et risque de surcharger encore le système d'asile.

Il convient d'interpréter les conditions d'octroi de la protection temporaire fixées par le droit de l'UE et précisées par la décision du Conseil du 4 mars 2022 à la lumière des droits fondamentaux. Les États membres ne peuvent pas y ajouter des conditions supplémentaires, sous peine de violer le droits de l'UE, qui prime sur la réglementation nationale[33].

Myria recommande de traiter les membres de la famille des Ukrainiens qui n'ont pas la nationalité ukrainienne comme des bénéficiaires de protection temporaire à part entière.

RECOMMANDATIONS

Myria recommande :

- d'appliquer à tous les demandeurs d'asile les bonnes pratiques mises en œuvre pour les personnes ayant fui l'Ukraine ;
- d'utiliser un langage inclusif à l'égard de toutes les personnes à la recherche de protection, mais également faire le plus possible preuve d'inclusivité dans les mesures politiques adoptées ;
- de traiter les membres de la famille des Ukrainiens qui n'ont pas la nationalité ukrainienne comme des bénéficiaires de protection temporaire à part entière.

MYRIA
Centre fédéral Migration

31 Considérant n° 16 de la Décision d'exécution (UE) 2022/382 du Conseil du 4 mars 2022.

32 Argumentation développée par le conseil du requérant dans l'affaire jugée par l'arrêt du CCE n° 283 740 du 24 janvier 2023, p. 3.

33 Selon le principe de primauté du droit de l'UE, est « incompatible avec les exigences inhérentes à la nature même du droit communautaire toute disposition d'un ordre juridique national ou toute pratique, législative, administrative ou judiciaire, qui aurait pour effet de diminuer l'efficacité du droit communautaire » (CJUE, Arrêt du 9 mars 1978, Simmenthal, C-106-77, § 22). Cette primauté vaut non seulement pour les dispositions des Traités, des règlements et directives mais aussi pour les décisions (CJUE, Albako, C-249/85, 21 mai 1987).

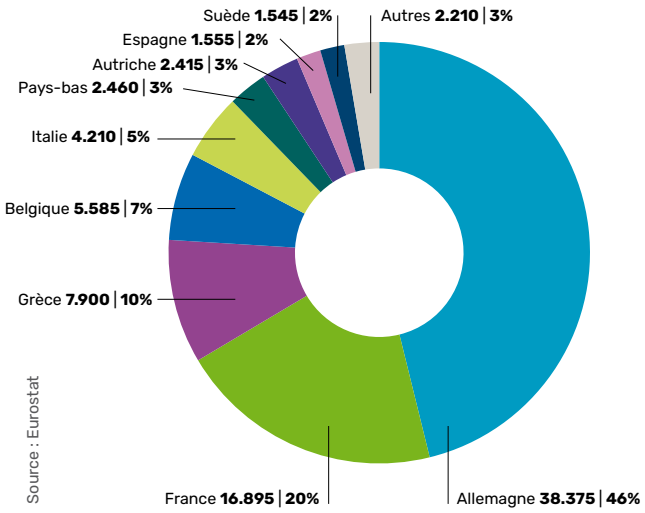
Afghanistan : taux de refus élevé et examen du risque de mauvais traitement lié à la crise humanitaire en cas de retour

Le taux de refus des Afghans en Belgique est supérieur à la moyenne européenne

En 2022, le taux de refus de protection internationale des demandeurs d'asile originaires d'Afghanistan est de 56% en Belgique[34]. En moyenne dans l'UE en 2022, 47% des décisions concernant des Afghans refusent la protection internationale. Toutefois, 32% des décisions européennes ont octroyé un statut humanitaire, plus précaire et moins avantageux qu'une protection internationale. Si l'on exclut les statuts humanitaires, le pourcentage moyen de décisions de refus dans les 27 États membres s'élève à 15%.

En 2022 au niveau de l'UE-27, on observe que l'Allemagne est, de loin, le pays qui a pris le plus de décisions concernant les Afghans (46% de l'ensemble des décisions en 2022). La France suit en deuxième position (20%), devant la Grèce (9%), la Belgique (7%) et l'Italie (5%).

Décisions concernant des demandeurs d'asile afghans dans l'UE-27 en 2022



Source : Eurostat

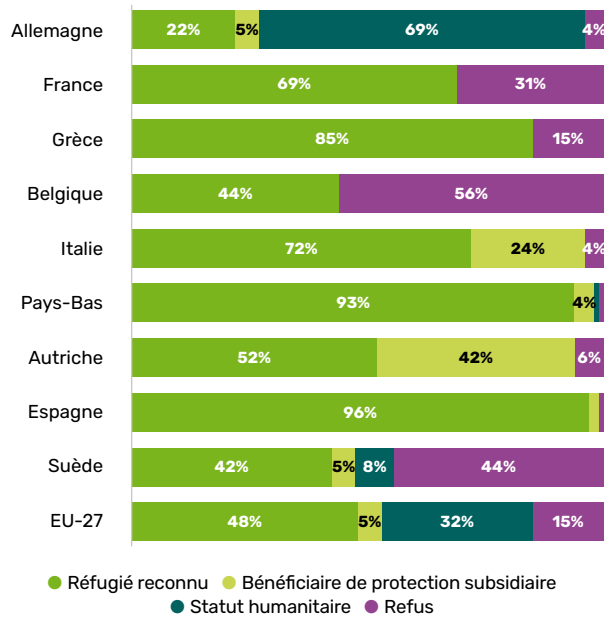
Certains pays de l'UE-27 accordent un *statut humanitaire* à des personnes qui ne satisfont pas aux critères pour obtenir le statut de réfugié ou la protection subsidiaire. En 2022, l'Allemagne a accordé un très grand nombre de statuts humanitaires à des Afghans : 26.500 statuts humanitaires (69% de l'ensemble des décisions) pour 8.540 statuts de réfugiés (22%), 1.905 protections subsidiaires (5%) et 1.430 refus de protection (4%). D'autres pays de l'UE-27 ont également accordé ce statut à des Afghans, mais dans des proportions moindres. C'est principalement le cas de la Suède (130 statuts humanitaires soit 8% des décisions de ce pays).

Peu de pays de l'UE-27 délivrent des statuts humanitaires. En examinant l'ensemble des décisions, y compris la délivrance du statut humanitaire, pour les pays de l'UE-27 qui ont délivré plus de 1.000 décisions concernant des Afghans en 2022, on voit que la Belgique présente la proportion de refus la plus élevée avec 56%, devant la Suède (44%). Certains pays présentent des proportions très faibles de refus de protection internationale pour les Afghans. C'est le cas des Pays-Bas et de l'Espagne (1%), de l'Italie et de l'Allemagne (4%) et de l'Autriche (6%). Certains pays présentent des proportions très élevées de délivrance du statut de réfugiés aux Afghans, comme l'Espagne (96%), les Pays-Bas (93%) et la Grèce (85%). La Suède (42%) présente une proportion proche de celle de la Belgique (44%), mais elle présente une proportion plus élevée de délivrance de protections subsidiaires (5%) et, comme elle a également délivré des statuts humanitaires (8%), sa proportion de refus est inférieure à celle de la Belgique. L'Allemagne s'illustre également par une faible proportion de délivrance de statuts de réfugiés (22%), même si, en terme absolus, il s'agit de 8.540 statuts de réfugiés, soit le deuxième chiffre le plus élevé de l'UE-27, après les 11.585 statuts de réfugiés délivrés par la France. En Allemagne, la proportion de délivrance de statuts de réfugiés est toutefois complétée par une très grande proportion de statuts humanitaires (69%) et par 5% de protections subsidiaires, ce qui donne une des proportions de refus les plus faibles (4%).

34 Ce taux, calculé à partir des données d'Eurostat, diffère légèrement de celui présenté dans la partie *Chiffres* de ce cahier. Le taux présenté dans la partie *Chiffres* est calculé à partir du nombre de décisions sur les *dossiers*, alors que les données Eurostat portent sur les *personnes* ayant reçu une décision positive ou négative. Les données ont été extraites d'Eurostat le 6 juillet 2023.

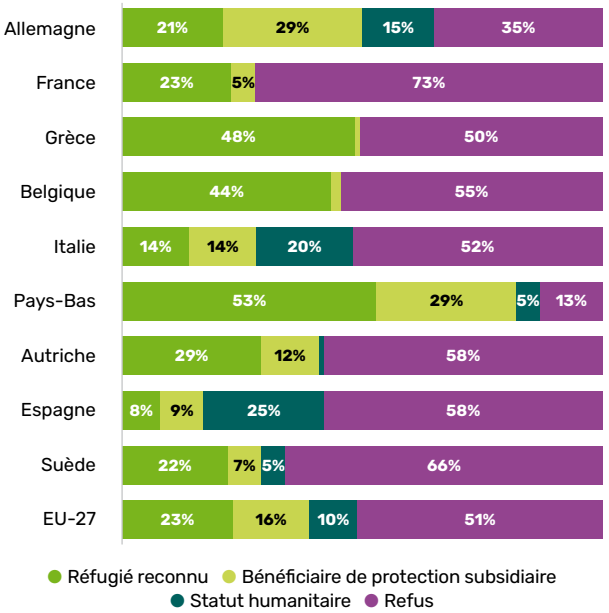
Enfin, on peut comparer les proportions de protections internationales délivrées aux Afghans en 2022 avec celles délivrées à l'ensemble des nationalités (toujours pour les pays de l'UE-27 ayant délivré plus de 1.000 décisions de protection internationale à des Afghans en 2022). Pour ces pays, les proportions de refus concernant l'ensemble des nationalités sont beaucoup plus élevées que celles des Afghans, sauf pour la Belgique qui présente une proportion de refus légèrement plus élevées pour les Afghans que pour l'ensemble des nationalités. La différence est particulièrement élevée dans le cas de l'Espagne, de l'Autriche et de l'Italie. On remarque aussi que, pour tous ces pays, la proportion de délivrance du statut de réfugié est beaucoup plus élevée, sauf pour l'Allemagne et pour la Belgique. On note aussi que l'Allemagne a délivré une proportion importante de statuts humanitaires à des Afghans par rapport à l'ensemble des nationalités (69% pour les Afghans pour 15% en moyenne). L'Allemagne accorde donc relativement peu de statuts de protection internationale aux Afghans et le statut humanitaire allemand («duldung») offre des droits limités. Toutefois, la pratique allemande a le mérite de laisser peu de personnes afghanes sans aucun statut de séjour, et sans obligation de retour, une obligation qui est, en pratique, très difficile ou impossible à respecter. L'observation de ces chiffres montre donc que la Belgique n'a pas effectué un traitement particulier pour les demandeurs de protection internationale afghans, à la différence des autres pays de l'UE-27 qui ont délivrés plus de 1.000 décisions à des Afghans en 2022.

Proportion des décisions de protection internationale concernant des Afghans en 2022 pour les pays de l'UE-27 avec plus de 1.000 décisions concernant des Afghans en 2022



Source : Eurostat

Proportion des décisions de protection internationale en 2022, toutes nationalités confondues, pour les pays de l'UE-27 avec plus de 1.000 décisions concernant des Afghans en 2022



Source : Eurostat

Quel examen du risque de traitement dégradant avant une décision de retour vers l'Afghanistan ?

Selon le Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires, 55% de la population en Afghanistan a besoin d'aide humanitaire en 2022 dont 9,3 millions se trouvent en situation d'urgence extrême[35]. Le nombre de personnes risquant de se trouver une situation d'insécurité alimentaire aigue est estimé à environ 20 millions, soit la moitié de la population du pays[36]. Le risque de se retrouver dans l'impossibilité de se nourrir, de se loger et de faire face à ses besoins hygiéniques fondamentaux en raison de la crise humanitaire en Afghanistan est-il, à lui seul, « une atteinte grave » permettant d'obtenir la protection subsidiaire ? En octobre 2022, le CCE a répondu négativement à cette question[37]. Se basant sur la jurisprudence de la CJUE[38],

35 UNOCHA, cité par le CCE n° 278 654 du 12 octobre 2022, pp. 30-31.

36 Pour le premier trimestre 2023, sur les 4,6 milliards de dollars nécessaires pour faire face à la crise, seulement 250 millions d'aide internationale ont été récoltés, soit à peine 5,4 %, ce qui permet de fournir une aide alimentaire de base à 13 millions de personnes, laissant 9 millions sans aucune aide. UNOCHA, Afghanistan at highest risk of famine in 25 years as funding runs dry, situation report, 12 avril 2023.

37 CCE n° 278 654 du 12 octobre 2022 ; CCE n° 278 701 du 13 octobre 2022.

38 CJUE (GC), *18 décembre 2014 (GK), M'Bodj c. Etat belge, C-542/13, §§ 35-36, 40.*

il a estimé que le « traitement inhumain » visé à l'article 48/4, § 2, b) de la loi sur les étrangers doit être causé par un manque ou un acte intentionnel de la part d'un acteur déterminé et doit être dirigé à l'encontre de la personne concernée[39]. Sans remettre en cause la gravité de la situation socioéconomique en Afghanistan, le CCE constate que celle-ci résulte de facteurs multiples : la situation économique précaire préexistante, l'effondrement du système bancaire, les conditions environnementales (sécheresse et tremblements de terre), le conflit armé et la violence persistante, certaines décisions politiques des talibans et l'attitude de la communauté internationale dont les sanctions visant les talibans ont un impact sur la population. Le CCE estime que cette situation socioéconomique très grave ne relève pas du champ d'application de la protection subsidiaire.

Toutefois, suivant la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme[40], le CCE souligne qu'une telle précarité socioéconomique et humanitaire est susceptible d'entraîner un traitement dégradant interdit par l'article 3 de la CEDH. Selon le CCE, ce ne sont pas les instances d'asile (CGRA ou CCE) qui doivent examiner ce risque mais bien l'OE, et ce de manière approfondie avant l'adoption d'un ordre de quitter le territoire (OQT). Après un gel des décisions entrainant un retour vers l'Afghanistan après la prise de pouvoir des talibans en août 2021, l'OE déclarait en mars 2022 que l'adoption d'OQT vers l'Afghanistan, s'effectuerait « au cas par cas » en fonction des décisions prises par le CGRA ou le CCE. En novembre 2022, l'OE indiquait qu'un examen individuel du risque de violation de l'article 3 était effectué par le service responsable de la délivrance des OQT[41]. Un OQT daté du 6 décembre 2022 dans un dossier dont Myria a eu connaissance rappelle le refus de la protection subsidiaire et le caractère exceptionnel de violation de l'article 3 de la CEDH en raison d'une situation humanitaire grave. Il est notamment motivé comme suit : « Il faut relever que les circonstances individuelles de l'intéressé ne paraissent pas former un empêchement à son éloignement. L'intéressé est un homme jeune qui parle une des langues du pays, a grandi et a été scolarisé en Afghanistan, a fait preuve d'autonomie et d'initiative en voyageant en Europe, a d'après ses dires un réseau familial au pays qui peut le soutenir et semble disposer de moyens financiers »[42].

L'absence d'analyse du risque de mauvais traitement uniquement en raison de la situation humanitaire en Afghanistan par les instances d'asile, implique la nécessité pour l'OE d'examiner ce risque d'une manière sérieuse avant d'adopter un éventuel OQT et de l'exécuter. Selon Myria, cela signifie que la personne doit pouvoir faire valoir tous les éléments pertinents et que ceux-ci soient examinés de manière approfondie et qu'une motivation circonstanciée et non stéréotypée résulte de cet examen. Depuis plusieurs années, Myria rappelle la nécessité de balises, légales et procédurales, permettant de garantir un examen systématique du risque réel et actuel de mauvais traitement avant la délivrance de toute décision de retour, en respect du principe de non-refoulement[43].

Depuis février 2022, le HCR recommande aux États de ne pas procéder à des retours forcés vers l'Afghanistan, y compris de demandeurs d'asile déboutés[44]. Cette position a été clairement réaffirmée en 2023[45], le HCR soulignant que les actions de soutien aux éventuels retours volontaires ne pouvaient pas être interprétées comme une évaluation de la situation de sécurité. Par ailleurs, l'Organisation internationale des migration (OIM) a suspendu les opérations de retour volontaire vers ce pays depuis août 2021. Après avoir réexaminé la situation au printemps 2023, en collaboration avec notamment ses collègues de l'IOM et d'autres agences des Nations unies présents en Afghanistan, l'OIM a conclu qu'il n'était pas possible de reprendre les retours volontaires de manière sûre et durable. La situation ne le permet pas en raison de plusieurs facteurs (crise humanitaire, insécurité, restriction des droits des femmes qui ont notamment l'interdiction de travailler pour les Nations unies…). En juin 2023, l'OIM prévoyait que la situation pouvait, au mieux se stabiliser et qu'elle risquait de se détériorer encore[46].

En septembre 2020, le gouvernement s'est engagé à rechercher une « solution » pour le « groupe très limité de personnes qui, contre leur gré, ne peuvent pas retourner dans leur pays d'origine, même volontairement »[47]. Vu la situation humanitaire d'une part,

---

39 C'est par exemple le cas lorsque la situation de dénuement est causée par des expulsions forcées d'une ville ou d'un logement (Voir EUAA, Country Guidance Afghanistan, janvier 2023, p. 111).

40 Cour eur. D.H. (GC), 21 janvier 2011, *M.S.S. c. Belgique et Grèce, § 249-254; Cour eur. D.H., 28 juin 2011, Sufi et Elmi c. Royaume-Uni, § 278-283.*

41 Myria, Réunion de contact protection internationale, 15 septembre 2021, p. 13 ; Réunion de contact protection internationale, 23 mars 2022, pp. 19-20 ; Réunion de contact protection internationale, novembre 2022, p. 10-11

42 Annexe 13septies, 6 décembre 2022, communiquée dans le cadre des permanences de Myria.

43 Myria, *Note sur le rapport final de la Commission chargée de l'évaluation de la politique de retour volontaire et de l'éloignement forcé des étrangers (Commission Bossuyt), novembre 2021, pp. 10-13.*

44 HCR, UNHCR Guidance Note on the International Protection Needs of People Fleeing Afghanistan, février 2022.

45 HCR, UNHCR *Guidance Note on the International Protection Needs of People Fleeing Afghanistan (Update I)*, février 2023.

46 Myria, Réunion de contact protection internationale, 21 juin 2023, pp. **50-51.

47 Accord de gouvernement, 30 septembre 2020, p. 96.

et les obstacles pratiques au retour de l'autre, Myria plaide pour une réflexion approfondie sur la situation de nombreux Afghans déboutés de la protection internationale, en situation irrégulière et qui sont de facto inéloignables du territoire, au moins temporairement et pour une durée difficile à évaluer. Myria plaide pour qu'un statut de séjour spécifique soit créé dans le futur Code de la migration pour les catégories de personnes qui sont inéloignables et a proposé des pistes concrètes à ce sujet[48].

RECOMMANDATIONS

Myria recommande :

- de mettre en place des balises, légales et procédurales, permettant de garantir un examen systématique du risque réel et actuel de mauvais traitement avant la délivrance de toute décision de retour, en respect du principe de non-refoulement ;
- de mener une réflexion approfondie sur la situation de nombreux Afghans déboutés de la protection internationale, en situation irrégulière et qui sont de facto inéloignables du territoire ;
- qu'un statut de séjour spécifique soit créé pour les personnes inéloignables.

MYRIA
Centre fédéral Migration

48 Myria, Contribution Préparations pour le Code de la migration, 2021, pp. 84-90.

Une crise prolongée de l'accueil : la dignité des demandeurs d'asile et de l'État de droit en péril

Décisions de justice non respectées, mesures provisoires de la Cour européenne des droits de l'homme

Pendant toute l'année 2022 et la première partie de l'année 2023, les autorités belges sont encore restées en défaut de fournir un accueil à tous les demandeurs d'asile qui y ont droit.

En décembre 2022, Myria, dans une note co-signée par l'Institut fédéral des droits humains, le Médiateur fédéral, le Délégué général aux droits de l'enfant et le Kinderrechtencommissaris (Commissariat flamand aux droits de l'enfant), a tiré la sonnette d'alarme (voir plus loin).

En mars 2023, plus de 7.000 demandes en justice avaient été introduites par des demandeurs d'asile depuis janvier 2022, pour obtenir l'accueil auquel ils ont droit. Ces procédures perturbent le fonctionnement des tribunaux concernés. Selon la Cour du travail de Bruxelles, Fedasil a commis une faute en obligeant un demandeur d'asile à introduire une action en justice pour obtenir un accueil auquel la loi lui donne droit, sans contester ce droit. Pour la Cour, il s'agit d'un abus de procédure de la part de Fedasil qui est condamné à une amende de 2.500 euros, le montant maximal prévu par la loi[49]. À partir du 31 octobre 2022, la Cour européenne des droits de l'homme a ordonné des mesures provisoires à la Belgique pour mettre fin à un traitement jugé a priori dégradant par l'absence d'accueil pour des hommes isolés ayant demandé l'asile[50]. Le 18 juillet 2023, l'État belge a été condamné sur le fond par la Cour (voir encadré).

La Belgique condamnée devant la Cour européenne des droits de l'homme

Dans le cadre de la crise de l'accueil, l'État belge a été condamné sur le fond par la Cour européenne des droits de l'homme le 18 juillet 2023 dans l'affaire Camara c. Belgique[51] pour violation du droit à un procès équitable (article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme). Auparavant, la Cour a adopté des centaines de mesures provisoires dans le contexte de la crise de l'accueil.

Abdoulaya Camara a demandé une protection internationale en juillet 2022. Il avait droit à l'accueil, mais n'a pas reçu de place. Il a saisi le tribunal du travail, qui a ordonné à l'État belge de lui fournir un accueil en juillet 2022, sous peine d'astreinte. Il a fallu attendre le 4 novembre 2022 pour que M. Camara reçoive un accueil.

La Cour précise qu'il ne s'agit pas d'un cas isolé, mais d'une "carence systémique des autorités belges d'exécuter les décisions de justice définitives relatives à l'accueil des demandeurs de protection internationale" (§ 118). La Cour reconnaît ainsi la situation difficile dans laquelle se trouve l'État belge et les efforts qu'il a déjà consentis, mais elle ne peut juger raisonnable le délai appliqué par l'État belge en l'espèce, et ce dans le cadre d'une décision de justice visant à protéger la dignité humaine (§ 119).

La Cour considère « que les autorités belges ont opposé non pas un « simple » retard mais plutôt un refus caractérisé de se conformer aux injonctions » du tribunal du travail, portant ainsi atteinte à l'essence même du droit à un procès équitable protégé par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme (§ 121).

49 C.T. Bruxelles, 28 mars 2023, n° rôle 2022/CB/15. L'amende se base sur l'article 780*bis* du Code judiciaire.

50 Cour eur. D.H., mesure provisoire du 31 octobre 2022, Camara c. Belgique, requête n° 49255/22 ; Al-Shujaa et 142 autres c. Belgique, requête n° 52208/22 ; Msallem et 147 autres c. Belgique, requête n° 48987/22; Reazei Shayan et 189 autres c. Belgique, requête n°49464/22; Almassri et 121 autres c. Belgique, requête n°49424/22.

51 Cour eur. D.H., 18 juillet 2023, Camara c. Belgique, requête n° 49255/22.

En février 2023, une juridiction néerlandaise a décidé de suspendre une décision de transfert Dublin vers la Belgique, vu la situation de crise de l'accueil. Les autorités néerlandaises ne peuvent pas renvoyer de demandeurs d'asile vers la Belgique sans obtenir de garanties individuelles des autorités belges que les personnes transférées auront une place d'accueil, sous peine de subir un traitement inhumain ou dégradant interdit par le droit européen[52].

La loi accueil prévoit que les demandeurs d'asile ont droit, non pas à l'aide du CPAS mais uniquement à une aide matérielle délivrée par Fedasil et ses partenaires, dans la structure d'accueil spécialement désignée, et enregistrée sous le « code 207 » du registre d'attente. Toutefois, la loi permet à Fedasil de ne pas désigner de code 207 en raison de « circonstances particulières », ce qui permet au demandeur d'asile d'obtenir l'aide sociale du CPAS. Il est bien établi que la saturation du réseau d'accueil est une « circonstance particulière » qui le permet. Dans deux affaires, la Cour du travail de Bruxelles, tant francophone[53] que néerlandophone[54], a décidé que Fedasil devait offrir une place d'accueil dans les 48h au requérant et, qu'à défaut, la décision de justice valait comme décision de non-désignation du code 207 permettant d'obtenir une aide du CPAS. La Cour constate que les astreintes auxquelles Fedasil a été condamné ne suffisent pas à garantir l'octroi d'une place d'accueil. Cette aide matérielle sous forme d'accueil reste l'objectif principal pour la personne mais, à défaut, elle ne peut pas rester sans aucune aide : il faut donc prévoir une aide du CPAS qui est subsidiaire, tant qu'une place d'accueil n'est pas octroyée. En pratique, peu de personnes ont obtenu l'aide du CPAS de cette manière et l'effectivité de cette aide nécessite une concertation entre le CPAS, Fedasil et le SPP Intégration sociale[55].

La crise fragilise aussi les droits des demandeurs qui bénéficient d'un accueil, y compris des demandeurs d'asile vulnérables

La crise ne viole pas seulement les droits des personnes sans accueil, elle fragilise aussi considérablement certaines personnes qui bénéficient d'un accueil, en raison de la saturation du réseau, y compris les profils vulnérables.

Un signalement mis en évidence

Violé dans un centre collectif, Monsieur B., homosexuel, est obligé de saisir le tribunal pour obtenir un transfert vers un lieu adapté à sa vulnérabilité

Myria a été alerté sur la situation de Monsieur B. Après des expériences difficiles en France et en Allemagne, Monsieur B. demande l'asile en Belgique sur base des craintes qu'il a en cas de retour dans son pays d'origine du Maghreb en raison de son homosexualité. Il est placé en centre communautaire en juillet 2022 où il subit du harcèlement de la part d'autres résidents en raison de son orientation sexuelle. Dans une attestation du 14 juillet 2022, le médecin qui l'a examiné constate un stress post-traumatique avec tendance suicidaires et recommande son placement en centre adapté et si possible en chambre individuelle. Le centre ne donne pas suite à cette demande du médecin. Le 4 août, un travailleur social d'une ASBL consultée par Monsieur B., écrit une lettre au centre, estimant que la vie dans le centre est « dangereuse pour l'intégrité physique et mentale de Monsieur » et demandant un hébergement adapté en communauté restreinte ou en logement seul. Le lendemain, 5 août, Monsieur B. est violé dans les douches communes du centre. Il dépose une plainte à la police et demande un transfert vers une place individuelle en Initiative locale d'accueil (ILA). Le 8 août, Fedasil décide de le transférer vers un autre centre collectif. Le personnel de ce nouveau centre considère qu'il n'est pas adapté pour Monsieur B. et demande son transfert en ILA. En attendant, il peut être hébergé pendant deux jours chez des connaissances, sans perdre son droit à l'accueil. Suite au refus de Fedasil d'octroyer une place en ILA, Monsieur B. se retrouve à la rue et est hospitalisé en raison d'une crise d'angoisse. Saisi par son avocat, le Tribunal du travail de Bruxelles[56] constate que la décision de transfert vers un nouveau centre collectif, prise par Fedasil, ne tient aucunement compte de la vulnérabilité du requérant : elle ne fait référence ni à sa fragilité mentale, ni à l'agression sexuelle, constatée

52 Tribunal de première instance de La Haye, 20 février 2023, affaire n° NL23.382 ; All, "Rechtbank eerste aanleg Den Haag (Nederland): interstatelijk vertrouwensbeginsel voor Dublin-asieloverdracht naar België in vraag omwille van opvangcrisis"

53 C.T. Bruxelles, 28 septembre 2022, n° rôle 2022/KB/14.

54 C.T. Bruxelles, 20 décembre 2022, n° rôle 2022/KB/23.

55 Myria, PV réunion de contact protection internationale, janvier 2023, pp. 48-49.

56 T.T. Bruxelles, 18 août 2022, rôle n° 22/3209/K.

par un médecin, dont il déclare être victime. Le tribunal condamne Fedasil à octroyer un accueil adapté à Monsieur B., soit dans un centre d'accueil de taille moyenne, soit dans une ILA de petite taille, ou dans un hôtel ou autre établissement adapté, sous peine d'une astreinte de 100 euros par jour de retard.

Cette situation illustre dramatiquement que l'accueil adapté aux besoins d'une personne très vulnérable, qui est un droit prévu par la loi, n'a pu être garanti en l'espèce que par l'intervention du tribunal du travail.

Des institutions pour les droits de l'homme tirent la sonnette d'alarme face à la crise de l'accueil

En décembre 2022, Myria, l'Institut fédéral des droits humains, le Médiateur fédéral, le Délégué général aux droits de l'enfant et le Kinderrechtencommissaris (Commissariat flamand aux droits de l'enfant) ont publié une note commune pour exprimer leur profonde inquiétude face à la crise de l'accueil des demandeurs d'asile en Belgique et formuler une série de recommandations. Myria reprend ici une série de points du document, avec quelques chiffres actualisés.

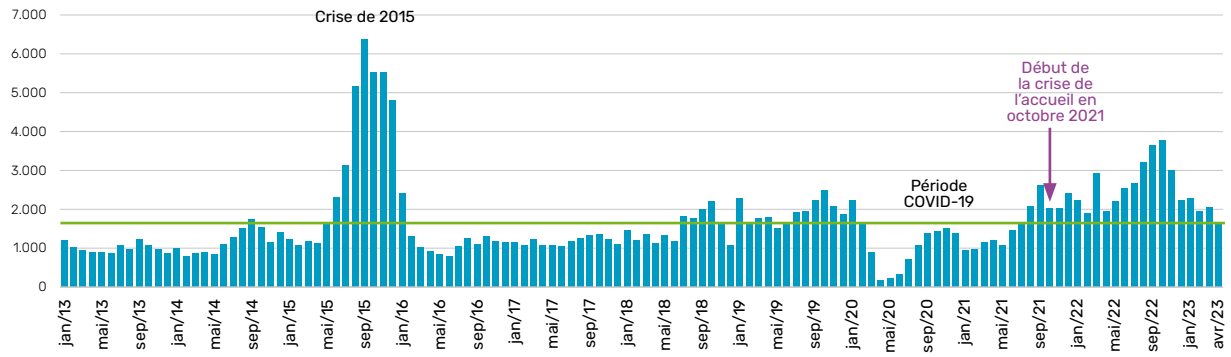
1. **Une atteinte à la dignité humaine qui dure depuis octobre 2021**. C'est désormais bien connu : de nombreux demandeurs d'asile qui souhaitent enregistrer leur demande de protection internationale n'obtiennent pas de place d'accueil. Les hommes célibataires sont particulièrement touchés et sont contraints de passer des mois dans la rue. Ils vivent dans des conditions dangereuses, insalubres et dégradantes, sans accès aux services de base. Les législations belge et européenne sont ainsi bafouées.

   Des décisions de justice ne sont pas respectées. Les gens doivent de plus en plus souvent faire valoir leur droit à l'accueil devant les tribunaux, alors qu'ils y ont fondamentalement droit dès l'instant où ils présentent une demande d'asile. En outre, les décisions de justice ne sont souvent pas respectées.

2. La Cour européenne des droits de l'homme a déclaré qu'**un grand nombre de demandeurs d'asile ne dispense pas les gouvernements de leur obligation d'accueillir dignement les demandeurs d'asile**[57].

3. **Le système d'accueil doit être plus robuste pour faire face aux fluctuations inhérentes à la réalité de l'asile**. En octobre 2021, une augmentation — limitée à l'époque — du nombre de demandeurs d'asile avait suffi à déclencher la crise de l'accueil. Le réseau d'accueil était totalement saturé, alors que le nombre mensuel de demandes d'asile n'était encore «que» depuis trois mois au-dessus de la moyenne à cette époque. C'était quelques mois avant que la crise ukrainienne n'éclate.

Évolution du nombre mensuel de premières demandes de protection internationale, janvier 2013-avril 2023, et nombre moyen de demandes par mois 2013-2023 (ligne verte).



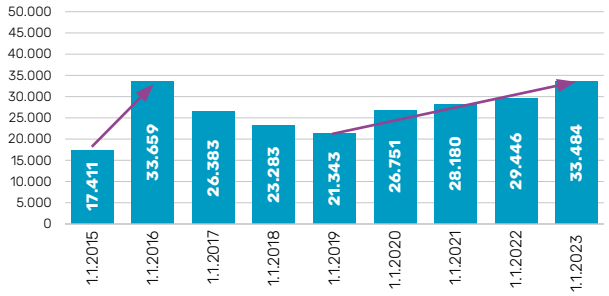
Source des données : OE, graphique Myria

57 Le 24 mai 2023, il y avaient encore 312 mesures provisoires pendantes prises par la Cour européenne des droits de l'homme contre la Belgique. La Cour a décidé de lever 1.350 mesures provisoires prononcées entre octobre 2022 et avril 2023 parce que les requérants ont entre-temps soit été hébergés, soit n'ont plus eu de contact avec leur avocat. Aucune requête au fond n'ayant été introduite, ces 1.350 affaires ont été radiées du rôle (Cour eur. D. H., Radiation du rôle et levée des mesures provisoires indiquées dans 1.350 affaires incomplètes de demandeurs d'asile en Belgique, Communiqué de presse, 1er juin 2023). Ces affaires n'entraineront aucune condamnation formelle de la Belgique par la Cour. Toutefois, selon Myria, il ne fait aucun doute que l'absence d'accueil pendant plusieurs semaines ou mois pour ces 1.350 personnes constitue un traitement dégradant et donc une violation de l'article 3 de la CEDH.

Il convient par ailleurs de noter que ces dernières années, la Belgique a en quelque sorte « pataugé » d'une crise de l'accueil à l'autre.

4. **De nombreuses places d'accueil supplémentaires ont été créées ces dernières années, mais il n'y a pas eu d'augmentation spectaculaire de la capacité dans un délai très court comme en 2015**.

Évolution de la capacité d'accueil de Fedasil : nombre de places d'accueil disponibles chaque année au 1er janvier, 2015-2023

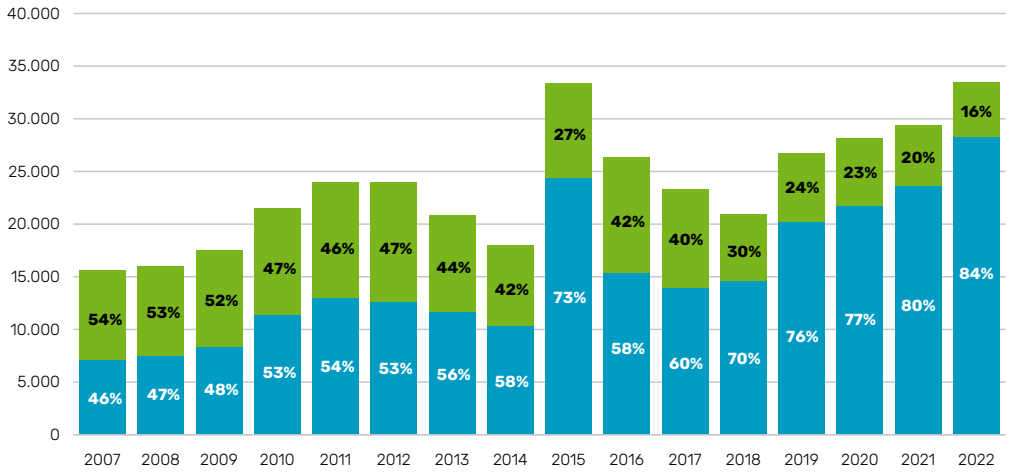


Le réseau d'accueil disposait déjà d'un nombre de places relativement élevé au début de la crise de l'accueil. Le nombre de places d'accueil nécessaires est donc déterminé non seulement par le nombre d'arrivées, mais aussi par la durée de la procédure.

5. **Un séjour de longue durée dans des structures d'accueil collectif pose problème. Les places d'accueil individuelles offrent une meilleure garantie de respect de la dignité humaine**. Aujourd'hui, la priorité absolue doit être de garantir à nouveau le droit à l'accueil. En même temps, il est important de souligner les conséquences d'un séjour prolongé dans les structures d'accueil collectif et de mettre en évidence le déséquilibre entre l'accueil collectif et l'accueil individuel. En effet, le réseau d'accueil n'a jamais compté aussi peu de places individuelles que fin 2022 (voir graphique). L'accueil individuel offre pourtant une meilleure garantie de respect de la dignité humaine et du droit à une vie privée et familiale des demandeurs d'asile (et est aussi moins cher selon la Cour des comptes).

Après le dénouement de la crise de 2015, le gouvernement de l'époque a décidé de fermer un grand nombre de places d'accueil, supprimant ainsi également de nombreuses places individuelles. Il s'agit d'appartements ou de maisons mis temporairement à la disposition des personnes pendant la procédure, principalement par les CPAS sous la forme d'initiatives locales d'accueil (ILA). La suppression de ces places a entraîné la perte de l'expertise et des relations de confiance qui s'étaient établies au fil des ans avec certaines communes.

Évolution de la capacité d'accueil individuelle et collective de Fedasil et de ses partenaires en Belgique, 2007-2022, chaque fois en fin d'année[58].



58 Les structures d'accueil de première phase (Centre d'arrivée, Centre d'observation et d'orientation pour MENA, structures d'urgence, places ouvertes de retour…) sont reprises dans la capacité d'accueil collective.

RECOMMANDATIONS

Dans une note commune de décembre 2022, Myria, ainsi que quatre autres institutions de défense des droits de l'homme, ont exhorté le gouvernement fédéral à prendre toutes les mesures nécessaires pour faire face à la crise humanitaire, à remplir ses obligations (internationales) et à prendre des mesures à plus long terme.

1. **Organiser l'accueil (d'urgence) en concertation avec les autres autorités**, pour que personne ne doive dormir dans la rue ;

2. Fournir la **capacité administrative et la flexibilité nécessaires pour enregistrer immédiatement et dans des conditions plus humaines toutes les demandes d'asile**. Pour ce faire, le modèle des demandeurs de protection temporaire ayant fui l'Ukraine peut servir de base ;

3. Lors de l'enregistrement, faire immédiatement une première évaluation des vulnérabilités des personnes concernées pour donner un **accueil (adapté) en priorité aux plus vulnérables** ;

4. Travailler parallèlement sur des **solutions à long terme**, notamment prévoir un système d'accueil solide, capable de s'adapter aux fluctuations, inhérentes au phénomène de l'asile ;
   - Respecter des **délais de traitement raisonnables** pour les demandes d'asile et résorber les arriérés ;
   - Créer une **capacité tampon suffisante** (places à activation rapide) en dehors des moments de crise et ne pas supprimer trop rapidement des places.
   - Investir dans des **places d'accueil individuelles**, également pour éviter un séjour prolongé en centre d'accueil collectif.

MYRIA
Centre fédéral Migration

En savoir plus ?

- Myria, l'Institut fédéral des droits humains (IFDH), le Médiateur fédéral, le Kinderechtencommissariaat, le Délégué général Droits de l'enfant, *Le gouvernement fédéral en échec face à la crise de l'accueil : crise humanitaire et atteinte à l'Etat de droit*, note commune et recommandations, décembre 2022.
- Myria, l'Institut fédéral des droits humains (IFDH), le Médiateur fédéral, le Kinderechtencommissariaat, le Délégué général Droits de l'enfant, l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes et le Service interfédéral de lutte contre la pauvreté,
  - Les droits humains valent aussi pour les hommes seuls qui demandent l'asile, 8 septembre 2023.
  - Crise de l'accueil : 8 institutions de défense des droits humains invitent l'Europe et les Nations unies à examiner les violations de droits humains, 2 octobre 2023.

Take aways

Forte augmentation des personnes faisant une **première demande d'asile** en 2022 par rapport aux années précédentes, mais sans atteindre le niveau de 2015 (32.200 personnes ont introduit une première demande de protection internationale en 2022, elles étaient 39.000 en 2015).

Sur les 880.000 personnes qui ont fait une première demande de protection internationale dans l'UE-27, **4%** l'ont fait en Belgique.

En 2022, il y a eu 3.853 demandes d'asile de personnes se déclarant **mineures non-accompagnées, une forte augmentation** depuis 2017. Ce nombre atteint pratiquement celui observé en 2015.

Le nombre d'octrois d'une protection internationale en Belgique augmente légèrement entre 2021 et 2022 (+12%), mais le nombre de **refus augmente** davantage (+38%).

En 2022, environ **4.500 refus** de séjour **dans le cadre du règlement Dublin** ont été enregistrés en Belgique, c'est le nombre le plus élevé jamais observé.

Le taux de refus des demandeurs d'asile originaires d'Afghanistan en 2022 est de **56% en Belgique**, alors qu'il est de **47% dans l'UE** en moyenne (15% si on exclut les statuts humanitaires) .

En 2022, la Belgique a octroyé la **protection temporaire** à un peu plus de **63.000** personnes venant d'Ukraine, c'est **1,5%** de l'ensemble de l'UE-27.

L'arsenal de **mesures déployées**, le nombre des acteurs et l'importance des moyens impliqués **pour l'accueil des bénéficiaires de protection temporaire fuyant l'Ukraine** n'a pas été mis à profit pour résoudre la **crise de l'accueil des demandeurs d'asile fuyant d'autres pays**, qui sévissait au même moment et persiste aujourd'hui.

Un **contraste** s'est également observé **dans les discours des autorités** vis-à-vis de ces deux groupes.

RECOMMANDATION

Myria recommande **d'appliquer à tous les demandeurs d'asile les bonnes pratiques** mises en œuvre pour les personnes ayant fui l'Ukraine et d'utiliser un **langage inclusif à l'égard de toutes les personnes à la recherche de protection**.

MYRIA
Centre fédéral Migration

Plusieurs **membres de la famille d'Ukrainiens qui n'ont pas la nationalité ukrainienne** se sont vu refuser la protection temporaire parce que leur conjoint ukrainien n'était pas présent en Belgique et qu'il ne pouvaient pas prouver que le mariage existait encore. Ces conditions ne figurent pas dans le droit européen et ont été jugée illégales par le CCE.

RECOMMANDATION

Myria recommande de traiter les membres de la famille des Ukrainiens qui n'ont pas la nationalité ukrainienne comme des **bénéficiaires de protection temporaire à part entière**, en appliquant exclusivement les critères d'octroi définis par la décision du Conseil du 4 mars 2022.

MYRIA
Centre fédéral Migration

Lors d'une demande de protection internationale déposée par un Afghan, le CGRA et le CCE n'analysent pas le risque de mauvais traitement en raison de la situation humanitaire critique en Afghanistan. C'est la compétence de l'OE avant de prendre une décision de retour.

Myria plaide pour une réflexion approfondie sur la situation de nombreux Afghans déboutés de la protection internationale, en situation irrégulière et qui sont de facto inéloignables du territoire.

Myria rappelle sa recommandation de mettre en place des balises légales et procédurales permettant de garantir un examen systématique et individualisé par l'OE du risque de mauvais traitement en cas de retour, et de prévoir un véritable statut de séjour pour les personnes inéloignables.

MYRIA
Centre fédéral Migration



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.

Myria
Place Victor Horta 40 • 1060 Bruxelles
T +32 (0)2 212 30 00
myria@myria.be

www.myria.be
@MyriaBe
www.facebook.com/MyriaBe
www.linkedin.com/company/myria-federal-migration-centre

MYRIA
Centre fédéral Migration

E.R. : Koen Dewulf, Directeur de Myria - Place Victor Horta 40 • 1060 Bruxelles - www.myria.be - myria@myria.be - novembre 2023