La migration en chiffres et en droits

2024 | Cahier du rapport annuel

MYRIA
Centre fédéral Migration

Droit de vivre en famille



© Viktor Toader

Introduction

Le regroupement familial représente toujours une part importante de la migration vers la Belgique. Cette proportion se reflète au niveau des signalements traités par Myria en 2023, puisque plus de la moitié de ceux-ci concernaient le droit à vivre en famille au sens large[1]. Myria entretient par ailleurs un partenariat avec l'Agence des Nations Unies pour les réfugiés (ci-après UNHCR) en Belgique dans le domaine du regroupement familial pour les bénéficiaires de protection internationale. Depuis le lancement de ce partenariat en 2017, Myria a vu le nombre de questions dans ce contexte augmenter d'année en année, avec un quasi doublement des questions en 2023 par rapport à 2022. La part des questions relatives au regroupement familial représentait cette année en outre un tiers des signalements reçus. Cette augmentation s'explique notamment par le nombre croissant de personnes bénéficiaires d'une protection internationale entamant des démarches pour le regroupement familial, la complexité de la matière qui suscite sans cesse plus de questions mais également le conflit Israélo-palestinien et le souhait de nombreux Palestiniens d'être rejoints par leurs membres de famille[2].

Au-delà des signalements reçus, l'année 2023 aura été marquée par plusieurs éléments importants.

Pour la première fois et dans le cadre d'une question posée par la Belgique, la Cour de Justice de l'Union européenne (ci-après la CJUE) s'est penchée sur les modalités d'introduction de la demande de visa pour regroupement familial[3]. Elle a considéré que l'absence de dérogation à l'exigence de comparution personnelle au moment de l'introduction de la demande de visa portait atteinte aux objectifs de la Directive 2003/86/CE du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial (ci-après la Directive sur le regroupement familial) et au droit à la vie privée et familiale. L'arrêt dit « Afrin » a entraîné des adaptations à la pratique administrative belge.

L'année 2023 a également connu de nombreuses tensions dans l'accompagnement des membres de famille lors de l'introduction de leur demande de regroupement familial. Face à la complexité croissante de la matière et les dysfonctionnements dans la procédure, les membres de famille ont besoin d'un accompagnement important pour mener à bien la demande de regroupement familial. Les services d'accompagnement, trop peu nombreux, ne sont toutefois plus en mesure de répondre aux besoins et de dispenser l'accompagnement nécessaire. Face à la charge de travail et à la fatigue de leurs travailleurs, certains de ces services ont même dû renoncer à offrir un accompagnement en matière de regroupement familial. De nombreuses familles se retrouvent aujourd'hui livrées à elles-mêmes dans la procédure. Ces tensions ne sont malheureusement pas neuves et avaient déjà été dénoncées dans le passé[4].

Parmi les dysfonctionnements dénoncés par les services d'accompagnement et entrainant une charge de travail élevée figurent les difficultés à obtenir un rendez-vous pour introduire la demande de visa auprès de certains prestataires de services. Du fait de l'augmentation du nombre de demandes de visa et du manque d'effectifs au sein des postes diplomatiques, les délais pour obtenir un rendez-vous auprès de certains prestataires de services ont parfois dépassé les 6 mois. De nombreux signalements ont également fait état de l'impossibilité totale de prendre un rendez-vous et de la nécessité de recourir à des intermédiaires frauduleux. Ces difficultés ne sont pas récentes et ont fait l'objet de nombreux échanges avec les instances afin de tenter de trouver des solutions[5].

---

1 Les questions reçues dans ce cadre sont variées : regroupement familial, mariage, cohabitation, droit international privé et visas humanitaires.

2 Les conséquences du conflit Israélo-Palestinien sur le droit de la migration sont abordées dans le cahier « Accès au territoire ».

3 CJUE, X, Y, A et B c. État belge, 18 avril 2023 (Afrin), C-1/23 PPU.

4 Myria, « L'accès au regroupement familial est devenu beaucoup trop complexe », Le soir, 07 juillet 2022 ; Open brief: toegang tot gezinshereniging met vluchtelingen is veel te complex geworden, *De Juristenkrant*, 14 september 2022.

5 Réunion annuelle entre les Affaires étrangères, l'Office des étrangers, l'UNHCR et Myria, Compte rendu, 26 septembre 2023.

Enfin, l'année 2023 a été marquée par les discussions autour d'un projet de loi[6] en matière de regroupement familial. Adopté par le Parlement en date du 22 février 2024, la nouvelle loi[7] apporte des adaptations pour les membres de famille des titulaires de la protection temporaire, des citoyens belges et de l'Union européenne et des bénéficiaires de la protection internationale. Visant notamment à rendre la loi sur les étrangers conforme aux instruments européens et à la jurisprudence de la CJUE, elle a créé un droit de séjour dérivé pour les parents d'un mineur accompagné bénéficiaire de la protection internationale[8]. Si certaines adaptations apportées à la loi sur les étrangers sont positives[9], Myria s'inquiète cependant de certains durcissements opérés, notamment pour le regroupement familial des parents d'enfant belge et des citoyens de l'union. Cette nouvelle loi ne sera pas analysée dans le cadre de ce cahier mais fera l'objet d'une attention particulière de Myria en 2024.

Ce cahier reprend dans un premier volet les chiffres les plus récents sur le regroupement familial, à travers les données sur les visas accordés aux ressortissants de pays tiers et les données sur les premiers titres de séjour délivrés à tous les migrants, quelle que soit leur nationalité. Dans un second volet, les premiers constats tirés de l'application de l'arrêt « Afrin » précité seront présentés. Myria se penche ensuite sur les difficultés rencontrées par les membres de famille pour obtenir un rendez-vous en vue d'introduire une demande de visa et sur les tensions rencontrées par les services qui accompagnent les membres de famille dans les procédures de visa. Ces aspects seront analysés à travers les signalements reçus, les échanges avec les instances et l'analyse du cadre légal et de la jurisprudence. Myria formulera également différentes recommandations dans ce cadre.

---

6 Projet de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers en matière de droit au regroupement familial, Ch., 2022-2023, séance du 22 février 2024.

7 Qui adapte la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (Ci-après la loi sur les étrangers).

8 Pour plus d'informations sur la problématique à l'origine des adaptations, voir : Myria, « Avis : Un cadre légal pour le droit de vivre en famille des parents d'un mineur ressortissant d'un pays tiers ayant un droit de séjour », juin 2022.

9 Notamment en ce qu'elles clarifient les délais applicables en matière de regroupement familial des bénéficiaires d'une protection internationale à la suite des nombreuses jurisprudences de la CJUE ou qu'elles apportent une solution au séjour des parents d'un enfant reconnu réfugié déjà accompagné sur le sol belge.

Dans ce cahier, Myria se focalise sur...



Visas pour regroupement familial
en chiffres | p. **6**



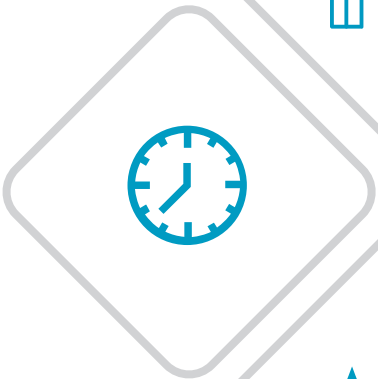
Visas humanitaires pour les personnes ayant des liens familiaux en Belgique
en chiffres | p. **8**



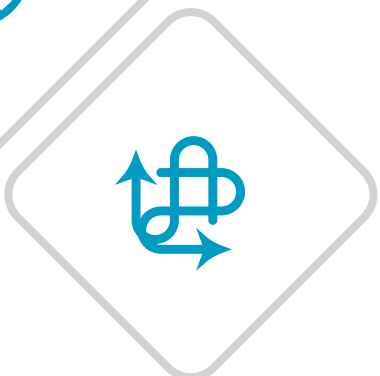
Premiers titres de séjour délivrés pour raisons familiales
en chiffres | p. **9**



Un an après l'arrêt Afrin : l'introduction à distance d'une demande de visa au titre du regroupement familial fait figure d'exception
en droit | p. **12**



La possibilité d'introduction sans délais de la demande de visa pour regroupement familial
en droit | p. **14**



Le manque de services d'accompagnement au regroupement familial face à la complexité de la procédure
en droit | p. **20**

Le regroupement familial en chiffres

Le regroupement familial représente une part importante de la migration vers la Belgique et peut être cartographié grâce à deux indicateurs différents : soit à partir des données sur les visas demandés, accordés et refusés **dans le cadre d'un regroupement familial**, soit au travers de celles disponibles sur les **premiers titres de séjour délivrés pour raisons familiales**.

Quelques règles de base pour interpréter les données sur les **visas** :

- Ces statistiques concernent les demandes de visa introduites auprès des ambassades et consulats belges à l'étranger en vue de se rendre en Belgique et auprès des postes belges aux frontières extérieures de l'espace Schengen.
- La population ne couvre donc que les ressortissants de pays tiers qui ne sont pas exemptés de l'obligation de visa.
- Les données peuvent être présentées en fonction de l'année de la demande de visa ou de l'année de la décision. Il s'écoule parfois plusieurs mois entre l'introduction d'une demande de visa et la décision. Par conséquent, les décisions prises au cours d'une année donnée ne concernent pas nécessairement des demandes introduites au cours de cette même année.
- Dans les éditions précédentes du rapport annuel, Myria recourait à des données provenant du SPF Affaires étrangères. À partir de cette édition, Myria se base entièrement sur les données source de la base de données EVIBEL de l'Office des étrangers (OE).
- Le fait qu'un visa ait été délivré à une personne ne garantit pas qu'elle soit effectivement entrée sur le territoire belge. Certaines personnes ne retirent jamais leur visa ou ne l'utiliseront pas. La délivrance d'un visa ne signifie pas non plus que la personne est autorisée à franchir la frontière belge. Un contrôle est effectué à la frontière et peut parfois conduire à un refus d'entrée effective sur le territoire malgré la possession d'un visa.
- Les données présentées ci-dessous couvrent la période 2016-2023 et ont été consultées le 22 mai 2024.

Le contexte méthodologique de cette source de données a été expliqué en détail dans le cahier « Accès au territoire ».

Quelques règles de base pour interpréter les données sur les **premiers titres de séjour** :

- Ces statistiques concernent les cartes et documents de séjour délivrés pour la première fois. Ceux-ci sont communément appelés « premiers titres de séjour ». Les étrangers qui entrent sur le territoire belge ou naissent en Belgique doivent s'inscrire dans la commune où ils résident et se voient ensuite délivrer un titre de séjour en fonction de leur type de visa ou de leur autorisation de séjour.
- La population comprend donc à la fois des ressortissants de l'UE et de pays tiers, qu'ils soient nés à l'étranger ou non.
- Les données présentées ci-dessous couvrent la période 2010-2022.

Les populations de ces sources peuvent se recouper

Il est possible qu'une même personne apparaisse dans les deux sources de données au cours de la même année civile. Ainsi, un ressortissant de pays tiers soumis à l'obligation de visa peut se voir attribuer un visa au printemps, puis se rendre en Belgique et s'inscrire dans sa commune de résidence à l'automne. Par conséquent, cette personne reçoit à la fois un visa et un premier titre de séjour au cours de la même année.

Ce n'est bien entendu pas toujours le cas. Ainsi, certaines personnes peuvent voyager sans visa, être nées en Belgique, avoir déjà obtenu un premier titre de séjour dans le passé, etc.

Visa pour regroupement familial

Surestimation du nombre de décisions négatives

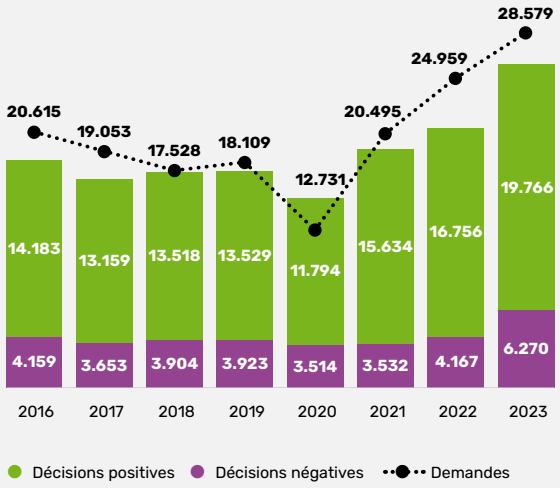
En cas de doute sur les liens de parenté entre le demandeur de visa et le regroupant (la personne qui réside en Belgique, qui ouvre le droit au regroupement familial et que l'on souhaite donc rejoindre), l'OE peut proposer d'effectuer un test ADN pour établir les liens de parenté.
Dans l'attente du résultat, la demande de visa est refusée sous réserve d'un test ADN.

- Si le test ADN ne confirme pas le lien de parenté, le refus initial est maintenu.
- Si le test ADN confirme le lien de parenté, **le refus initial est supprimé** et une **décision positive est enregistrée à la nouvelle date de décision**.

Compte tenu du fait que **plusieurs mois** peuvent s'écouler entre le refus initial soumis à un test ADN et un éventuel réexamen de la décision, il est possible que le nombre de décisions négatives soit légèrement surestimé. Les données peuvent encore évoluer, même après la rédaction du présent cahier.

Ces tests ADN et, par conséquent, la surestimation du nombre de décisions négatives joue principalement un rôle dans la délivrance de visas pour regroupement familial avec un ressortissant de pays tiers, et en particulier pour le regroupement familial avec les bénéficiaires de protection internationale. Les nationalités les plus souvent invitées à se soumettre à un test ADN sont l'Afghanistan, la Somalie et l'Érythrée.

Nombre de demandes et décisions relatives aux visas pour regroupement familial



En 2023 :

- 28.579 demandes de visa ont été enregistrées dans le cadre d'un regroupement familial, soit 15 % de plus que l'année précédente.
- 26.063 décisions ont été prises, dont **19.766 positives (76 %)** et **6.270 négatives (24 %)**.

Parmi ces 19.766 visas accordés pour regroupement familial :

- 12.993 (66 %) ont été délivrés pour regroupement familial avec un ressortissant de pays tiers.
- En outre, 6.773 visas (34 %) ont été accordés pour regroupement familial avec un citoyen belge ou de l'UE.

Source : OE

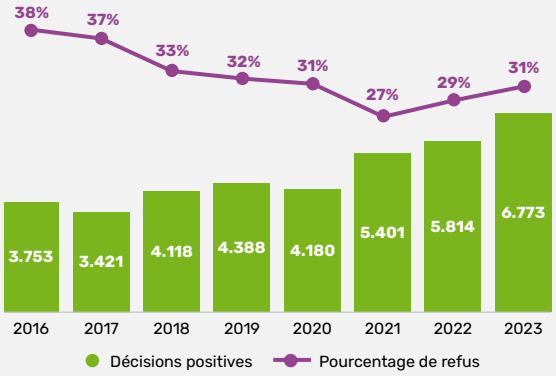
Visas pour regroupement familial avec un citoyen belge ou européen

En 2023 :

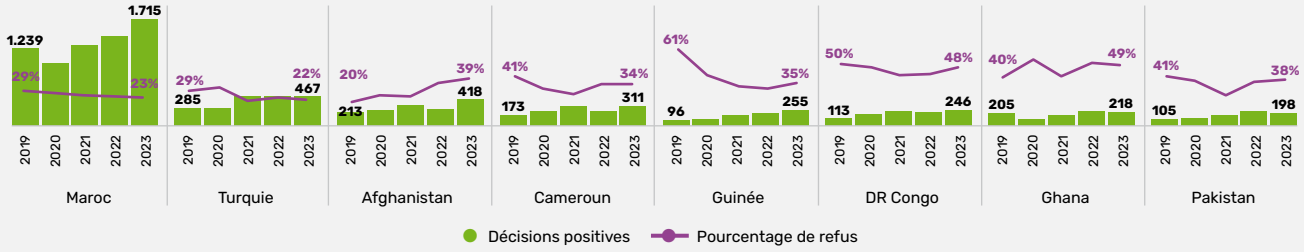
- 9.960 demandes de visa ont été enregistrées dans le cadre d'un regroupement familial avec un citoyen belge ou de l'UE, soit 5 % de plus que l'année précédente.
- 9.753 décisions ont été prises, dont **6.773 positives (69 %)** en **2.980 négatives (31 %)**.
- Toutefois, le taux de refus moyen varie en fonction de la nationalité. Ainsi, ce pourcentage frôle les 50 % pour la République démocratique du Congo et Ghana.

Le pourcentage de refus pour le Maroc et la Turquie diminue progressivement, tandis que celui des Afghans augmente de manière constante

Visas pour regroupement familial avec un citoyen belge ou de l'UE



Visas pour regroupement familial avec un belge ou de l'UE délivrés à des nationalités ayant figuré au moins une fois citoyen dans le top 5 entre 2019 et 2023



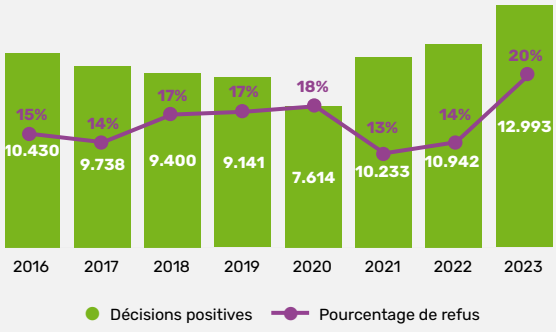
Visas pour regroupement familial avec un ressortissant de pays tiers

En 2023 :

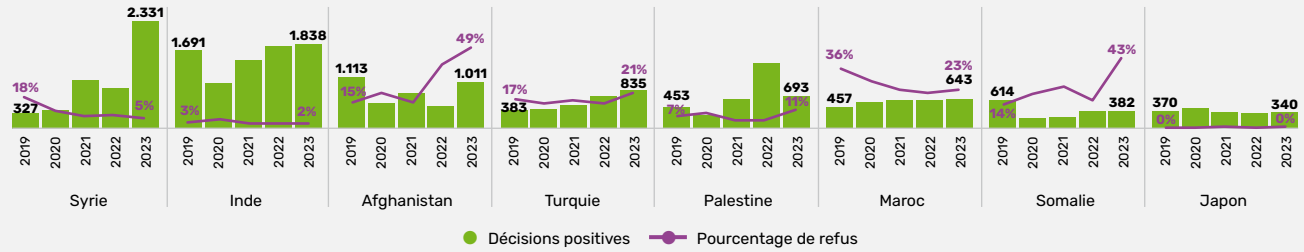
- 18.619 demandes de visa ont été enregistrées dans le cadre d'un regroupement familial avec un ressortissant de pays tiers, soit 20 % de plus que l'année précédente.
- 16.283 décisions ont été prises, dont **12.993 positives (80 %)** en **3.290 négatives (20 %)**.
- Cependant, le taux de refus moyen varie selon la nationalité, allant de 0 % pour le Japon à 49 % pour l'Afghanistan.

2.332 Syriens ont reçu ce type de visa en 2023, soit près de trois fois plus qu'en 2022 mais moins que lors du pic de 2016

Visas pour regroupement familial avec un ressortissant de pays tiers



Visas pour regroupement familial avec un ressortissant de pays tiers délivrés à des nationalités ayant figuré au moins une fois dans le top 5 entre 2019 et 2023



Source : OE

Visas humanitaires pour les personnes ayant des liens familiaux en Belgique

Visas humanitaires pour les personnes ayant des liens familiaux en Belgique

Certains ressortissants de pays tiers qui souhaitent accompagner ou rejoindre un Belge ou un étranger résidant en Belgique ne relèvent pas de la notion de « famille » telle que définie par l'article 10 de la loi sur les étrangers. Dans des circonstances exceptionnelles, ils peuvent demander un visa humanitaire au lieu d'un visa pour regroupement familial.

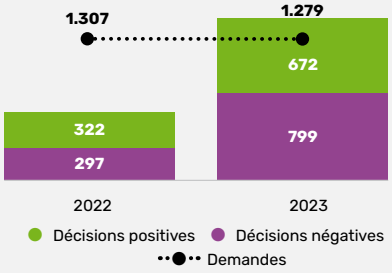
Il s'agit, par exemple, des **frères et sœurs d'un mineur non accompagné bénéficiant d'une protection internationale** (lorsque les parents ont droit au regroupement familial), des enfants majeurs qui n'ont pas droit au regroupement familial, des **enfants adoptés de facto, confiés** à une personne résidant en Belgique **en dehors du cadre de l'adoption internationale**,…

Contrairement au regroupement familial, le visa humanitaire n'est pas un droit. Il s'agit d'une faveur accordée par l'État belge au membre de la famille concerné. En conséquence, le traitement des demandes n'est pas soumis à des délais légaux. Le délai de traitement de ces demandes peut atteindre un an ou plus.

Un test ADN peut également être demandé dans le cadre du traitement d'une demande de visa humanitaire. Comme indiqué précédemment, cela conduit à une surestimation du nombre de décisions négatives.

Les demandes de visa pour ce motif sont enregistrées en tant que telles depuis le milieu de l'année 2021. C'est pourquoi 2022 est le point de départ de la présentation des données ci-dessous, puisqu'il s'agit de la première année pleinement représentative.

Nombre de demandes et décisions relatives aux visas humanitaires pour des personnes ayant des liens familiaux en Belgique



En 2023 :

- 1.279 demandes ont été enregistrées pour ce type de visa humanitaire, un nombre comparable à celui de l'année précédente.
- 1.471 décisions ont été prises, dont **672 positives (46 %)** et **799 négatives (54 %)**.

Le nombre relativement faible de décisions en 2022 s'explique principalement par les longs délais de traitement ainsi que par la complexité de ce type de demande, en particulier des demandes de déplacés afghans adressées au poste diplomatique belge à Islamabad.

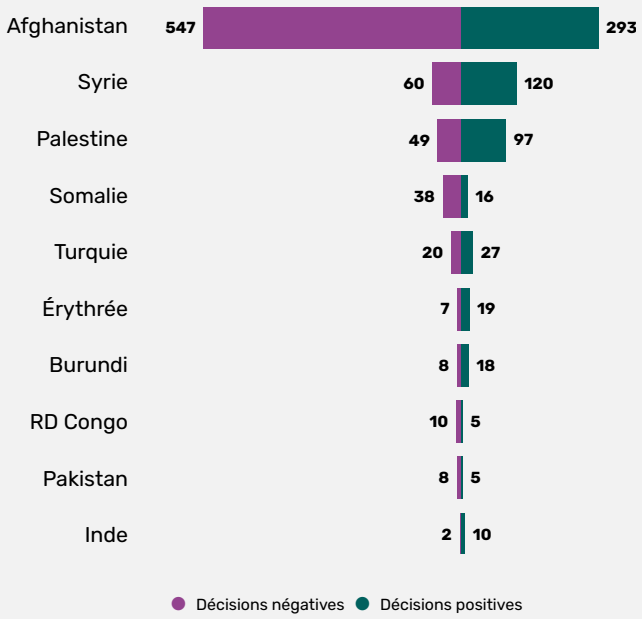
Pour les Syriens et les Palestiniens, 1 décision sur 3 concerne un refus; pour les Afghans, il s'agit de 2 décisions sur 3.

Ces visas humanitaires sont principalement accordés aux Afghans (293), aux Syriens (120) et aux Palestiniens (97). Ensemble, ces trois nationalités représentent un peu plus des trois quarts du nombre total de décisions positives.

Les personnes de nationalités turque, érythréenne, burundaise et somalienne suivent en nombres absolus plus faibles.

Le taux de refus pour les Afghans s'élève à 65 % (293 décisions positives contre 547 négatives), tandis qu'il est de 34 % pour les Syriens et les Palestiniens.

Principales nationalités pour lesquelles une décision a été prise en 2023



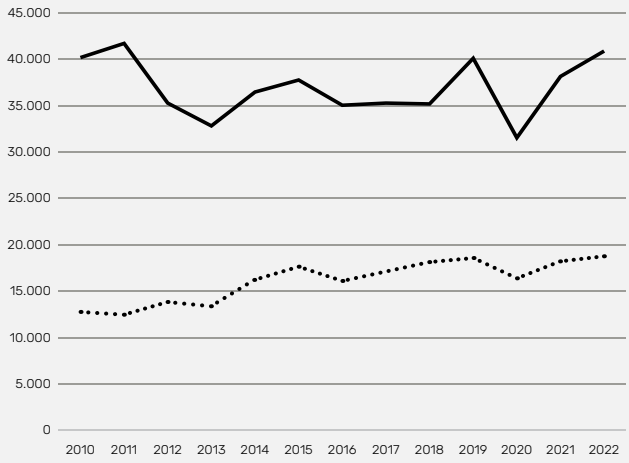
Source : OE

Premiers titres de séjour délivrés pour raisons familiales

En 2022, 59.433 premiers titres de séjour pour raisons familiales ont été délivrés à des ressortissants étrangers résidant en Belgique. La plupart d'entre eux (40.867 soit 69 %) concernent des immigrants, c.-à-d. des personnes nées à l'étranger.

Les 18.566 autres premiers titres de séjour ont été délivrés à des étrangers nés en Belgique. À quelques exceptions près, il s'agit d'enfants nés en Belgique de parents de nationalité étrangère. Dans près d'un quart des cas, la nationalité de l'enfant n'a pas encore été déterminée.

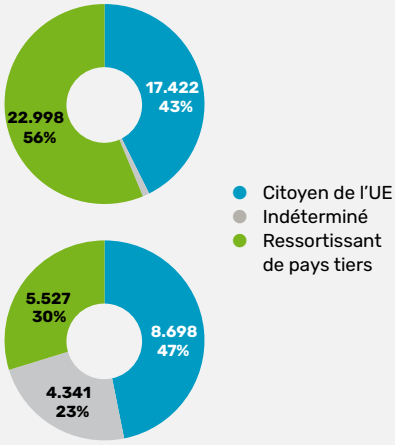
Premiers titres de séjour délivrés à des étrangers selon le pays de naissance



40.867 étrangers nés à l'étranger (immigrants)

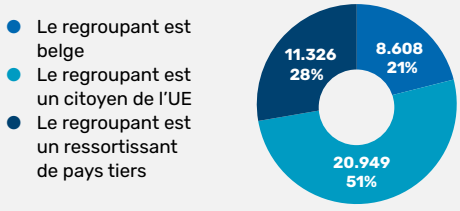
18.566 étrangers nés en Belgique

Répartition des 59.433 premiers titres de séjour délivrés pour raisons familiales en 2022 selon la nationalité du bénéficiaire

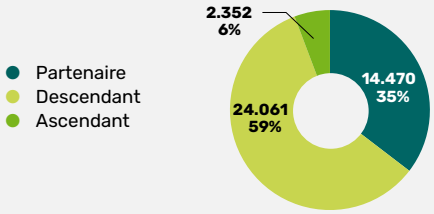


Premiers titres de séjour délivrés pour raisons familiales à des immigrants – nationalité du regroupant et lien familial*

Premiers titres de séjour délivrés à des immigrants pour raisons familiales : nationalité du regroupant



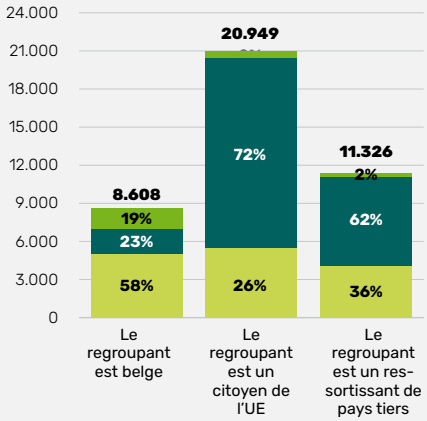
Premiers titres de séjour délivrés à des immigrants pour raisons familiales : lien familial avec le regroupant



En 2022 :

- Dans un peu plus de la moitié des cas, le regroupant (la personne résidant en Belgique, ouvrant le droit au regroupement familial et donc que l'on désire rejoindre) était un citoyen de l'UE, 21 % étaient belges et 28 % étaient des ressortissants de pays tiers.
- Dans près de 60 % des cas, le premier titre de séjour est délivré à un descendant du regroupant. Les partenaires du regroupant représentent 35 %, tandis que les ascendants comptent pour 6 % du total de titres de séjour octroyés.

Ces proportions varient fortement en fonction du groupe de nationalités du regroupant. Ainsi, la part des partenaires et des ascendants s'élève respectivement à 58 % et 19 % pour les regroupants belges. En revanche, la proportion de descendants est beaucoup plus prononcée (72 %) lorsque le regroupant possède une autre nationalité européenne.



* Les données sur les premiers titres de séjour délivrés à des immigrants comprennent quelques cas de premiers titres de séjour délivrés à des étrangers nés en Belgique avec un lien familial autre que celui de descendant (conjoint, ascendant ou autre). Ceux-ci n'ont pu être identifiés comme tels dans les données reçues de l'OE. Ces cas sont particulièrement peu nombreux. À titre d'exemple, pour 2022, on parle de 16 personnes sur 40.867. Ceci explique la différence entre les totaux des différents chiffres : 40.867 dans les chiffres globaux et 40.883 dans les tableaux qui ventilent selon le lien de parenté ou la nationalité du regroupant.

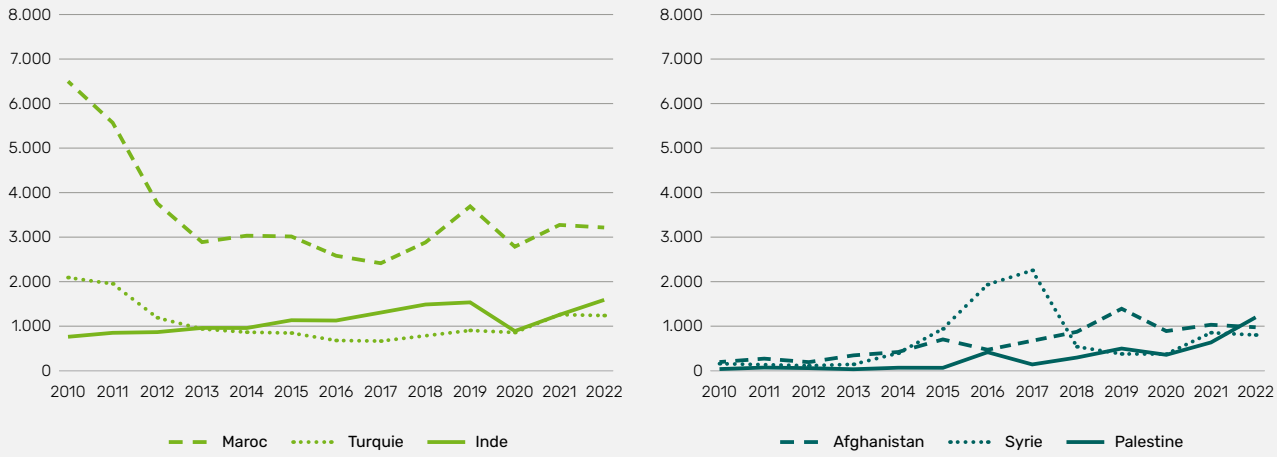
Source : OE

Premiers titres de séjour délivrés pour raisons familiales à des immigrants – nationalité du bénéficiaire

Comme on a pu le voir aux pages précédentes, 40.867 premiers titres de séjour ont été délivrés à des étrangers nés à l'étranger. 22.998 (soit 56 %) d'entre eux ont été délivrés à des immigrants de pays tiers, contre 17.422 (43 %) à des immigrants de nationalité de l'UE.

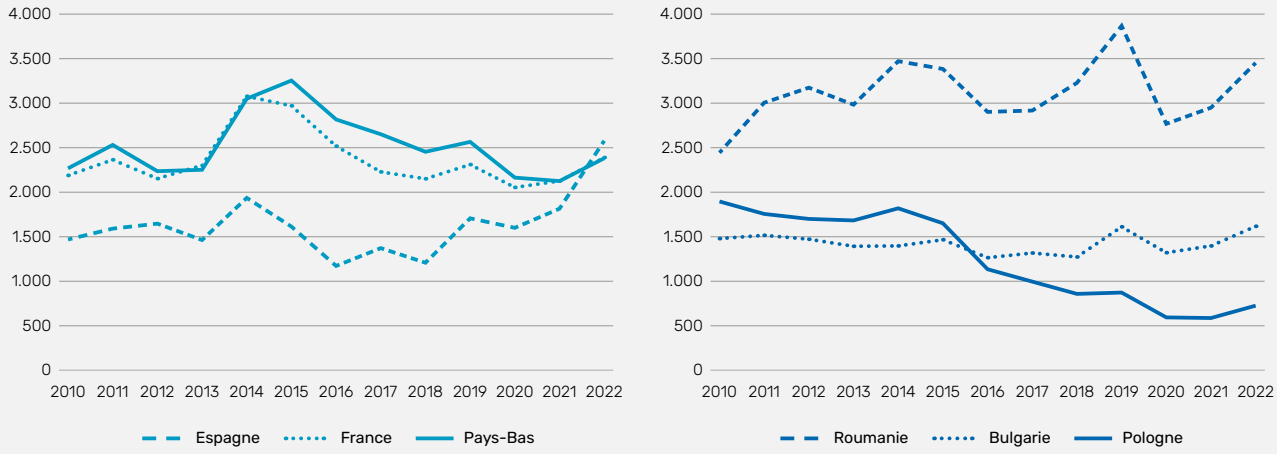
Si la proportion est restée relativement stable entre ces deux groupes de nationalités au cours des dernières années, des changements subtils peuvent être observés en ce qui concerne les principales nationalités au sein de chaque groupe.

Premiers titres de séjour délivrés pour raisons familiales à des immigrants ressortissants de pays tiers : principales nationalités



Parmi les 22.998 premiers titres de séjour délivrés à des immigrants de nationalité non européenne, le Maroc (3.216) reste en 2022 également la nationalité prédominante. À l'exception de 2020, l'Inde (1.591) et la Turquie (1.239) ont poursuivi leur tendance légèrement haussière. Le top 5 est complété par la Palestine (1.199) et l'Afghanistan (976).

Premiers titres de séjour délivrés pour raisons familiales à des immigrants citoyens de l'UE : principales nationalités



Parmi les 17.422 premiers titres de séjour délivrés à des immigrants de nationalité de l'UE, la Roumanie (3.452) reste la nationalité prédominante en 2022, même si elle constitue le seul groupe dont le niveau est encore inférieur à celui d'avant la pandémie.

La forte augmentation du nombre de bénéficiaires espagnols (de 1.815 en 2021 à 2.578 en 2022) place cette nationalité en deuxième position, toujours devant les pays voisins que sont la France (2.389) et les Pays-Bas (2.381).
Le top 5 est complété par la Bulgarie avec 1.617 premiers titres de séjour délivrés pour raisons familiales.

Source : OE

Un an après l'arrêt Afrin : l'introduction à distance d'une demande de visa au titre du regroupement familial fait figure d'exception

RECOMMANDATION

Myria recommande de permettre l'introduction systématique d'une demande au poste diplomatique par voie numérique ou depuis la Belgique.

MYRIA
Centre fédéral Migration

Myria préconise depuis de nombreuses années de faciliter l'introduction des demandes de regroupement familial, notamment en permettant qu'elles soient déposées depuis la Belgique et/ou par écrit/voie numérique[10].

En effet, la pratique administrative actuelle exige que le membre de la famille se présente en personne au poste diplomatique dès l'introduction de la demande de visa pour regroupement familial. La Belgique n'ayant pas de poste diplomatique dans tous les pays, les membres de la famille sont souvent contraints de se rendre dans un poste éloigné qui ne se trouve pas dans leur pays de résidence. Ces voyages sont longs, coûteux et parfois particulièrement risqués, surtout lorsqu'il faut traverser des zones de conflit. Il peut également être difficile d'obtenir les documents de voyage et les visas d'entrée requis pour rejoindre le pays tiers où se trouve le poste diplomatique. Ces difficultés affectent particulièrement les membres de la famille de bénéficiaires de la protection internationale, ceux-ci se trouvant séparés dans un contexte de conflit et/ou de fuite forcée. Ces derniers sont en outre soumis à une pression temporelle, vu les délais légaux d'introduction à respecter.

La procédure se déroulant en plusieurs étapes, les membres de la famille concernés doivent en outre souvent se rendre à plusieurs reprises dans un poste diplomatique : non seulement pour introduire leur demande, mais également pour fournir des documents supplémentaires, pour se soumettre à des entretiens ou à des tests ADN, et enfin — une fois la demande approuvée — pour retirer les visas. Il arrive que les familles ne parviennent ainsi pas à rejoindre le poste diplomatique dans les délais impartis et se voient obligées de renoncer à la procédure, perdant ainsi toute chance de regroupement.

Dans ce contexte, les modalités d'introduction définies par un État membre s'avèrent être déterminantes pour pouvoir garantir un accès effectif et en temps utile à la procédure de regroupement familial, et donc pour l'exercice effectif du droit au regroupement familial.

Aussi un développement important est advenu dans ce domaine en avril 2023, lorsque la Cour européenne de justice s'est prononcée sur une affaire belge par rapport à l'obligation, pour le demandeur, de se présenter personnellement pour l'introduction d'une demande de visa, plus précisément dans le cadre de l'arrêt Afrin[11]. Selon la Cour, le droit de l'Union s'oppose à une réglementation nationale imposant, comme celle en vigueur en Belgique, aux membres de la famille du regroupant, en particulier d'un réfugié reconnu, de se rendre en personne au poste diplomatique pour introduire leur demande, et ce même dans une situation où il s'avère impossible ou extrêmement difficile de s'y rendre. Si selon la Cour, les États membres conservent la possibilité d'exiger la comparution personnelle à un stade ultérieur de la procédure, ils doivent toutefois faciliter cette démarche et limiter le nombre de comparutions personnelles au strict nécessaire.

Suite à l'arrêt de la Cour, une nouvelle procédure a dû être organisée en Belgique. Cet automne, Myria publiera une note analysant la jurisprudence de la Cour et la pratique un an après la publication par l'Office des étrangers de nouvelles instructions autorisant l'introduction de demandes à distance dans certains cas (avec une évaluation au cas par cas). Il est également important d'analyser ce que la nouvelle pratique consécutive à

10 Voir HCR et Myria, *Le regroupement familial des bénéficiaires d'une protection internationale en Belgique*, juin 2018 ; Myria, *Décision : Faciliter et soutenir les demandes de regroupement familial de réfugiés | Myria, mars 2022*, mars 2022.

11 CJUE, 18 avril 2023, C-1/23) Afrin.

l'arrêt Afrin signifie réellement dans le contexte de la nouvelle loi sur le regroupement familial, où il est fait référence à la nouvelle pratique[12], et dans celui du Code de la migration envisagé, qui établira la procédure d'introduction à distance.

Myria fonde son analyse principalement sur son expérience des dossiers individuels et sur les informations obtenues auprès des autorités (OE et Affaires étrangères). Même si la pratique peut encore changer, sous l'influence de la jurisprudence ou non, Myria a pu identifier des points d'achoppement dans le cadre de cette nouvelle procédure. Dans ce contexte, Myria formule plusieurs recommandations. Ainsi, il recommande avant tout d'encadrer juridiquement la procédure d'introduction à distance, tant pour les membres de la famille de ressortissants de pays tiers que pour les membres de la famille de Belges et de citoyens de l'Union. C'est par ailleurs l'occasion d'encadrer juridiquement d'autres pratiques administratives liées aux procédures d'introduction.

Myria conclut qu'il est nécessaire de continuer à plaider en faveur d'un régime légal intégrant une **méthode alternative d'introduction en tant que principe et non en tant qu'exception**. Concrètement, il peut s'agir d'une possibilité systématique d'introduction par voie numérique auprès d'un poste diplomatique ou depuis la Belgique par la personne de référence.

Selon Myria, une telle possibilité serait la seule manière d'assurer, comme le prévoit la directive sur le regroupement familial[13], une **procédure** suffisamment **efficace et équitable**, offrant une **sécurité juridique suffisante**, compte tenu des limitations des ressources du poste diplomatique et des services d'accompagnement. Une telle facilitation systématique des introductions de demandes est conforme aux recommandations des instances internationales et tient également compte des pratiques en vigueur dans d'autres États membres de l'Union européenne. Enfin, le fait de permettre systématiquement d'introduire une demande de visa par voie électronique peut également être considéré comme une étape logique dans le contexte d'un processus de numérisation des démarches administratives.

Enfin, et en ordre subsidiaire, Myria formule d'autres recommandations concrètes pour améliorer la procédure actuelle qui veut que la possibilité d'introduction à distance soit évaluée au cas par cas, et ce afin de davantage respecter l'esprit de l'arrêt Afrin.

---

12 Projet de loi du 22 février 2024 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers en ce qui concerne le droit au regroupement familial. Les modalités d'introduction y restent inchangées, mais l'exposé des motifs se réfère, entre autres, à la « pratique habituelle de l'OE » suite à l'arrêt Afrin pour justifier dans certaines situations qu'un délai d'introduction de trois mois suffit pour garantir le droit au regroupement familial.

13 Article 13 de la directive sur le regroupement familial.

La possibilité d'introduction sans délais de la demande de visa pour regroupement familial

Des difficultés considérables pour obtenir un rendez-vous en vue d'introduire une demande de visa pour regroupement familial

L'étranger qui souhaite rejoindre sa famille dans le cadre d'un regroupement familial doit introduire sa demande auprès du poste diplomatique compétent pour le lieu où il réside à l'étranger[14]. La plupart des postes diplomatiques ne réceptionnent pas eux-mêmes les demandes mais recourent à des *prestataires de services externes* privés[15]. En pratique et sauf exception, les personnes doivent se rendre dans les bureaux de ces prestataires de services appelés *visa application centers* pour introduire leur demande et déposer les documents requis.

En 2022 et 2023, Myria a reçu un nombre important de signalements faisant état de difficultés considérables pour obtenir un rendez-vous auprès de certains *visa application centers*[16]. Il s'agit notamment des bureaux basés au Burundi, au Liban, au Pakistan, au Congo ou encore en Turquie. Pas nouveau, ce problème s'est accentué particulièrement au cours des deux dernières années.

Selon les signalements reçus, les créneaux horaires sont complets sur plusieurs mois, sans possibilité d'obtenir un rendez-vous à plus longue échéance ni d'être placé sur une liste d'attente. Les demandeurs ignorent quand de nouveaux créneaux seront publiés, et lorsque c'est le cas, ces derniers sont pris d'assaut et complets en quelques heures. Certaines personnes indiquent avoir multiplié leurs tentatives pendant plusieurs semaines, voire plusieurs mois avant d'obtenir un rendez-vous, lui-même fixé des mois plus tard. D'autres personnes rapportent avoir renoncé à fixer un rendez-vous en ligne via le portail informatique mais être passées par les « services » payants d'une tierce personne proposant la « vente de rendez-vous » à des prix parfois très élevés. Ces témoignages font état d'un véritable marché noir de vente de rendez-vous. De nombreuses personnes rapportent enfin s'être adressées directement au poste diplomatique ou aux affaires étrangères en vue d'une solution. Dans certains cas, elles ont pu compter sur un soutien mais, dans d'autres, aucun.

Selon les Affaires étrangères[17], les difficultés sont apparues à la suite de la pandémie de Covid-19, avec la reprise intense des voyages suivant cette période et l'**augmentation importante des demandes de visa** (tous visas confondus). Alors que les Affaires étrangères s'attendaient à une diminution des demandes après quelques mois, celles-ci se sont maintenues à un niveau élevé (voire accru dans certains pays) entraînant une charge de travail conséquente que certains postes diplomatiques ne peuvent assumer[18] et ce malgré la prise en charge d'une partie du traitement de la demande par les prestataires de services externes. Selon les Affaires étrangères, les postes diplomatiques ne sont pas en mesure d'engager rapidement du personnel pour faire face à l'augmentation des demandes, contrairement aux prestataires de services qui sont des firmes privées. Ces difficultés sont également rencontrées par d'autres États européens.

Un signalement mis en évidence

Une famille Burundaise souhaitait rejoindre leur fille, MENA et reconnue réfugiée en Belgique. La jeune fille ayant été reconnue réfugiée peu de temps après son 18ème anniversaire, la demande

14 Par dérogation, les membres de la famille d'un étranger, auquel la Belgique a reconnu le statut de réfugié ou accordé une protection subsidiaire, peuvent se présenter dans tout poste diplomatique ou consulaire belge qui délivre des visas.

15 Leurs compétences sont limitées et consistent principalement à fournir des informations générales, à gérer leur système de rendez-vous, à percevoir les frais de visa, à prendre les données biométriques (empreintes digitales), à réceptionner la demande de visa et à notifier la décision de l'OE.

16 Le médiateur fédéral a également reçu de nombreuses plaintes sur le sujet. Voir Médiateur fédéral, Rapport annuel 2023 : renforcer la confiance, avril 2024.

17 Réunion annuelle entre les Affaires étrangères, l'Office des étrangers, l'UNHCR et Myria, Compte rendu, 26 septembre 2023.

18 Selon les chiffres communiqués par les Affaires étrangères, il y a notamment eu :
- 1935 demandes de visa regroupement familial à Islamabad en 2019 contre 4106 en 2023 ;
- 1205 demandes de visa regroupement familial à Istanbul en 2019 contre 3019 en 2023 ;
- 499 demandes de visa regroupement familial à Beyrouth en 2019 contre 2367 en 2023 ;

devait être introduite dans les trois mois de la reconnaissance du statut de réfugié.

Le service d'accompagnement n'est toutefois pas parvenu à obtenir un rendez-vous dans les temps via le portail informatique du *visa application center*, tous les créneaux horaires étant complets sur les sept prochains mois.

Le service d'accompagnement s'est alors adressé au poste diplomatique pour trouver une solution mais celui-ci a refusé de fixer un rendez-vous de manière anticipée. Le médiateur fédéral, également saisi, n'a pas pu intervenir face à ce problème structurel.

Après plusieurs tentatives, la famille a finalement pu décrocher un rendez-vous en juillet 2024, alors qu'il aurait dû être fixé avant mars 2024 pour respecter les dispositions légales. Compte tenu du retard sur les délais applicables, le service d'accompagnement va devoir adresser un mail à l'OE afin d'expliquer les démarches effectuées et démontrer que la famille n'est pas à l'origine du retard.

Des conséquences sur le droit de vivre en famille

Ces difficultés ont un impact important tant pour les membres de famille souhaitant être réunis que pour les services d'accompagnement.

Elles rallongent considérablement la durée de la procédure et le temps nécessaire pour réunir les familles.

Alors que le délai de traitement moyen par l'OE pour traiter une demande de visa pour regroupement familial, une fois celle-ci réceptionnée par le poste diplomatique, varie de cinq à six mois et demi mois[19], certaines familles ont dû attendre six à neuf mois pour obtenir un rendez-vous et introduire leur demande[20].

Elles peuvent compromettre le droit au regroupement familial.

Pour certaines catégories de membres de famille, la demande doit être introduite dans des délais stricts, qui ne peuvent pas toujours être respectés du fait des difficultés pour obtenir un rendez-vous[21]. Même si ces difficultés peuvent constituer des « circonstances particulières qui rendent objectivement excusables l'introduction tardive de la demande»[22], leur prise en considération par l'Office des étrangers n'est pas automatique et il appartient aux demandeurs de démontrer leurs tentatives de prise de rendez-vous.

Elles entrainent des démarches et des coûts supplémentaires.

Pour introduire un dossier en bonne et due forme, les membres de famille doivent produire différents documents attestant qu'elles remplissent bien les conditions du regroupement familial. Il s'agit notamment des actes de naissance, de l'attestation de célibat ou de l'acte de mariage. La pratique administrative exige que ces documents soient produits dans les six mois suite à leur délivrance et soient légalisés. De nombreux membres de famille rapportent avoir dû lever de nouveaux documents car les documents initialement levés ou légalisés avaient expiré à la date du rendez-vous, engendrant des coûts supplémentaires et dans certains cas, des risques additionnels[23].

Elles constituent une charge de travail supplémentaire pour les services d'accompagnement.

Face aux difficultés rencontrées, les personnes qui accompagnent les membres de famille dans la demande de visa doivent multiplier les efforts pour obtenir un rendez-vous et au besoin démontrer que ces difficultés sont à la source du retard d'introduction de la demande (consultation régulière du site du prestataire de services, nécessité de faire un nouveau compte et réintroduire toutes les données après un certain temps, échanges avec les postes diplomatiques, conservation des preuves des tentatives de prise de rdv, …).

---

19 Selon les chiffres communiqués par l'OE en septembre 2023, la durée moyenne entre le dépôt de la demande de visa et la décision de l'OE était de :
- 6,5 mois pour les visas regroupement familial des ressortissants de pays tiers (article 10 de la loi sur les étrangers) ;
- 5 mois pour les visas regroupement familial avec un bénéficiaire de protection internationale (article 10 de la loi sur les étrangers) ;
- 5,5 mois pour les visas regroupement familial avec un Belge (article 40*ter* de la loi sur les étrangers).

20 Ce fut notamment le cas des demandes introduites au Burundi, au Liban ou en Turquie.

21 Il s'agit par exemple des parents du MENA qui doivent introduire la demande avant la majorité du jeune ou dans les trois mois de la décision d'octroi du statut de protection lorsque le jeune est devenu majeur en cours de procédure. De manière générale, les membres de famille des bénéficiaires de protection internationale doivent introduire la demande dans l'année de la reconnaissance du statut de protection pour bénéficier de conditions plus favorables.

22 CJUE, 7 novembre 2018, C-380/17, K et B *c.* Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie.

23 Myria, La migration en chiffres et en droits 2023, Cahier « Droit de vivre en famille ».

Elles sont à l'origine d'un marché parallèle de vente de rendez-vous.

Profitant de la détresse des personnes qui souhaitent introduire une demande de visa, des intermédiaires gravitent autour des *visa application centers* et vendent des rendez-vous (qu'ils ont préalablement réservés) à des prix parfois très importants. Certains membres de famille rapportent avoir multiplié les tentatives pour prendre rendez-vous via les voies officielles (consultation du site internet du prestataire de services, contacts avec le poste diplomatique, …) pendant de nombreuses semaines pour finalement se résoudre à passer par ces intermédiaires. Pour certains pays, cette solution semble être la seule manière d'obtenir un rendez-vous.



Un signalement mis en évidence

Une famille Syrienne qui souhaitait rejoindre leurs fils MENA en Belgique indique avoir rencontré d'importantes difficultés pour obtenir un rendez-vous en Turquie. Lors du rendez-vous, les documents préalablement obtenus en Syrie étaient expirés.

Outre les coûts importants, la famille avait pris d'importants risques pour traverser la frontière turque (avec plusieurs tentatives avortées) et craignait pour sa sécurité en retournant en Syrie rassembler de nouveaux documents.



Un signalement mis en évidence

Une famille syrienne ne parvenait pas à obtenir le moindre rendez-vous auprès du *visa application center* de Beyrouth malgré de nombreuses tentatives des membres de famille et des services d'accompagnement. Les connexions au portail en ligne ainsi que les mails adressés au poste diplomatique et aux affaires étrangères restaient sans résultat. Suite aux conseils de ressortissants syriens qui avaient déjà réalisé une procédure de regroupement familial, la famille a alors recherché un intermédiaire vendant des rendez-vous via les réseaux sociaux.

Selon cette famille, il a été aisé de trouver de tels intermédiaires sur internet. Plusieurs personnes leur ont ainsi proposé leurs services pour des prix allant de 150 à 1000$.

Moyennant le paiement d'une somme de 350$, une première personne leur a vendu un rendez-vous pour introduire la demande de visa à une date rapprochée. La famille a toutefois été victime d'une arnaque puisque quand elle s'est présentée à la date donnée au *visa application center*, aucune plage horaire n'était réservée pour eux.

La famille a alors fait appel à un deuxième intermédiaire se trouvant cette fois en Belgique. Moyennant le paiement d'une somme de 150$, la famille a pu effectivement obtenir un rendez-vous et introduire la demande de visa.

La famille rapporte combien cette expérience a été difficile, en raison des craintes de faire appel à des inconnus abusant de leur situation et de l'absence de réaction des autorités belges.

Myria reçoit chaque année de nombreux signalements faisant état du recours à des intermédiaires.

Des défaillances dans les systèmes de prise de rendez-vous en ligne des prestataires de services

Outre l'absence de créneaux disponibles pour obtenir un rendez-vous, les membres de famille qui souhaitent introduire une demande de visa pour regroupement familial auprès d'un *visa application center* sont confrontées à d'autres difficultés pour obtenir un rendez-vous.

Par exemple :

- La plupart des services en ligne ne permettent pas de prendre rendez-vous pour les familles nombreuses, contraignant celles-ci à prendre contact avec les postes diplomatiques ;
- Pour confirmer la prise de rendez-vous, il est parfois demandé d'effectuer le versement du montant des *service fees* en ligne. De nombreuses familles ne disposent toutefois pas

des supports bancaires pour effectuer ces paiements.

- L'introduction de la demande de rendez-vous en ligne implique la création d'un compte en ligne dans lequel les données personnelles des demandeurs doivent être préalablement introduites. Lorsque le rendez-vous n'est pas fixé rapidement, ces comptes sont supprimés, contraignant le membre de famille ou la structure d'accompagnement à réencoder toutes les données.

- Les systèmes en ligne présentent régulièrement des « bugs informatiques » bloquant toute possibilité de créer un compte ou de fixer un rendez-vous.

Selon les signalements que Myria a reçus, ces difficultés sont fréquentes et sont sources de stress et d'insécurité additionnelles pour les membres de famille et les services qui les accompagnent.

Les pistes de solutions avancées par les instances

Interrogée sur la question[24], la ministre des Affaires étrangères a indiqué que ses services travaillaient au **renforcement de certains postes consulaires** via le recrutement de personnel local supplémentaire et à **l'amélioration de l'application web de prise de rendez-vous.** Le nouveau système vise à intégrer le formulaire *visa on web* au système de prise de rendez-vous en ligne et à empêcher de pouvoir modifier certaines données du formulaire (liées notamment à l'identité de la personne) une fois le rendez-vous pris. Selon les Affaires étrangères, ce système devrait permettre d'empêcher de réserver des rendez-vous à l'avance sous une identité fictive pour les revendre par la suite[25].

De son côté, l'OE indique **prendre en compte des difficultés à obtenir un rendez-vous** dans **l'évaluation des délais**, ayant donné pour instruction aux postes diplomatiques de joindre au dossier de visa tous les échanges entre le demandeur et le poste afin de pouvoir en tenir compte. Dans un certain nombre de cas, l'OE reconnaît toutefois que les postes ne joignent pas toujours les échanges de mail au dossier de visa.

Au niveau de la **durée de validité des documents**, l'OE[26] indique ne pas constater beaucoup de problèmes et apprécier la durée de validité des documents avec souplesse, notamment lorsque ceux-ci attestent d'une situation peu susceptible d'évoluer (par exemple, un acte de naissance). Pour d'autres documents comme une attestation de célibat ou un acte de mariage, l'OE demande la production d'un nouveau document mais uniquement quand l'issue du dossier sera en principe positive.

Des initiatives à saluer mais à poursuivre

Myria salue le renforcement de certains postes diplomatiques et la volonté d'améliorer le système de prise de rendez-vous.

Au moment de la rédaction de ce rapport, le renforcement opéré et la mise en place d'un nouveau système informatique[27] semblent déjà avoir un impact positif dans certains postes, où les délais pour obtenir un rendez-vous s'avèrent raccourcis, comme à Kinshasa (2 à 3 semaines) ou à Beyrouth (2 mois)[28].

Cette amélioration ne concerne cependant pas encore tous les postes, la prise de rendez-vous restant particulièrement problématique dans certains postes, notamment au Burundi (6 mois).

Aussi Myria appelle à un **renforcement des postes** dans lesquels des problèmes sont encore constatés ainsi qu'à un **monitoring régulier de la situation**, visant à anticiper de tels problèmes. Pour certains postes au sein desquels les demandes de visa regroupement familial sont directement liées aux reconnaissances du statut de protection, l'augmentation des demandes de visa étant prévisible et pouvant par conséquent être anticipée.

Myria appelle également à poursuivre le travail **d'amélioration des systèmes de prise de rendez-vous en ligne.** Outre la vulnérabilité des systèmes actuels à la revente de créneaux par des personnes mal intentionnées, ces systèmes présentent d'autres défaillances,

24 Réponse donnée à la question de M. Ben Achour, C.R.I., Com. des relations extérieures de la Chambre, séance du 18 octobre 2023, CRIV 55 COM 1197, p. 52.
25 Réunion annuelle entre les Affaires étrangères, l'Office des étrangers, l'UNHCR et Myria, Compte rendu, 26 septembre 2023.
26 Réunion annuelle entre les Affaires étrangères, l'Office des étrangers, l'UNHCR et Myria, Compte rendu, 26 septembre 2023.
27 Pour Kinshasa, la prise de rendez-vous se fait désormais via le portail visa on web, lorsque le formulaire visa est complété.
28 Délais communiqués par les Affaires étrangères à Myria par mail daté du 01 mars 2024.

y compris techniques, et restent très complexes pour de nombreux utilisateurs. Les systèmes devraient ainsi permettre d'enregistrer les tentatives de prise de rendez-vous afin que celles-ci puissent être prises automatiquement en considération lorsque des délais sont en jeu. Il est regrettable que la charge de démontrer les difficultés pour fixer un rendez-vous repose sur les membres de famille alors qu'elles résultent des défaillances du système lui-même.

Outre le renforcement du système en ligne, Myria appelle également à ce que les familles puissent prendre un **rendez-vous directement dans les bureaux du prestataire de services**, dans l'objectif de pallier aux défaillances des systèmes informatiques. C'est déjà le cas pour certains *visa application centers*. Bien que Myria est conscient que de nombreuses familles n'auront pas la possibilité de se rendre directement au poste diplomatique pour prendre un rendez-vous, cette piste permettrait cependant de faciliter les démarches pour les personnes déjà sur place.

RECOMMANDATIONS

Myria recommande la mise en place d'un monitoring régulier des délais applicables pour obtenir un rendez-vous auprès des prestataires de services en vue de l'introduction des demandes de visa.

Myria recommande de renforcer les postes diplomatiques lorsque la durée moyenne pour obtenir un rendez-vous dépasse le raisonnable.

Myria recommande de poursuivre l'amélioration des systèmes de prise de rendez-vous en ligne, de lutter contre la réservation anticipée de rendez-vous par des intermédiaires visant à les revendre par la suite et d'enregistrer les tentatives de prise de rendez-vous afin que celles-ci puissent être automatiquement prises en compte par les instances.

Myria recommande enfin de permettre aux membres de famille de prendre un rendez-vous directement dans les bureaux des *visa application centers*.

MYRIA
Centre fédéral Migration

L'intervention des postes diplomatiques lorsque des délais sont en jeu

Face aux difficultés rencontrées, de nombreuses structures accompagnant les membres de famille indiquent avoir pris contact avec les postes diplomatiques ou les Affaires étrangères à Bruxelles afin de tenter d'obtenir un rendez-vous. Dans de nombreux cas, ces structures n'ont pas reçu de réponses ou se sont vu indiquer que cela n'était pas possible.

Myria regrette particulièrement cette pratique dans les situations où des délais sont en jeu.

RECOMMANDATION

Myria recommande aux postes consulaires de prévoir la possibilité de fixer des rendez-vous anticipés lorsque des délais sont en jeu afin de garantir l'introduction de la demande de visa regroupement familial dans les délais légaux.

MYRIA
Centre fédéral Migration

La nécessité de plus de transparence

De manière générale, Myria regrette **un manque de transparence** des instances quant à la problématique, laissant les membres de famille et les structures qui les accompagnent dans l'incertitude. Par exemple, les sites des prestataires de services ne font pas mention des délais moyens nécessaires pour prendre un rendez-vous. La publication d'une telle information permettrait aux familles d'en tenir compte, lorsque le temps pour obtenir un rendez-vous est particulièrement long et qu'il y a lieu de lever des documents officiels ou que des délais sont en jeu[29]. De nombreuses familles (et même des professionnels) ne sont en outre pas au courant de la souplesse accordée par l'OE en matière de validité des

29 En pratique, Myria constate que de nombreux membres de famille attendent d'avoir rassemblé l'ensemble des documents ou d'être sortis du réseau d'accueil (pour les bénéficiaires de protection internationale) pour prendre le rendez-vous et ce par manque d'information.

documents, ni de l'importance de s'adresser par écrit au poste diplomatique pour faire part des difficultés rencontrées dans la prise de rendez-vous. Par manque d'information et par crainte d'être pris en défaut, certaines familles décident de lever de nouveaux documents, bien que cela ne soit souvent pas nécessaire, ou préfèrent acheter leur rendez-vous par des intermédiaires afin de garantir l'introduction de leur demande dans les temps.

RECOMMANDATIONS

Myria recommande plus de transparence quant aux délais applicables, à travers la publication sur le site des prestataires de services des délais moyens pour obtenir un rendez-vous.

Myria recommande à l'OE de montrer plus de transparence sur les critères d'appréciation de la validité des documents d'état civil et sur les démarches à effectuer lorsque des délais applicables ne peuvent être respectés du fait des difficultés à obtenir un rendez-vous pour introduire la demande de visa.

MYRIA
Centre fédéral Migration

Le manque de services d'accompagnement face à la complexité de la procédure

Des procédures trop complexes

Bien que la Directive sur le regroupement familial prévoit l'instauration de procédures efficaces, transparentes et équitables[30], la procédure de visa pour regroupement familial est une procédure longue et complexe. Cette complexité s'est accentuée au fil du temps à la suite des différents changements législatifs intervenus, du développement de la jurisprudence et de l'évolution des pratiques administratives. Par exemple, les familles doivent aujourd'hui compléter un formulaire en ligne pour introduire leur demande de visa. De l'aveu des instances elles-mêmes[31], ce formulaire est peu clair, trop complexe et conduit à de nombreuses erreurs qui doivent être corrigées par la suite[32].

Les familles rencontrent également de nombreux obstacles liés à l'accessibilité et au manque de réactivité des instances. Les familles et/ou les services qui les accompagnent disent ainsi souvent ne pas obtenir de réponse lorsqu'elles adressent une question sur leur dossier à l'OE ou au poste diplomatique, ne sachant en ce cas pas à qui s'adresser.

La Commission européenne recommande l'élaboration de guides pratiques comportant des informations claires, précises et détaillées à l'intention des demandeurs[33]. Si des efforts importants ont été déployés pour actualiser le site de l'OE et l'alimenter de nombreuses informations sur les dispositions légales applicables et la pratique administrative, les informations obtenues au niveau des postes diplomatiques et des prestataires de services externes restent souvent insuffisantes, voire erronées dans certains cas. Par exemple, Myria reçoit régulièrement des signalements de familles concernant des demandes par le poste diplomatique ou le prestataire de services de produire certains documents qui ne sont pas applicables à leur situation. Les informations mentionnées sur le site de l'OE sont également trop complexes pour de nombreux membres de famille. Ces informations sont en outre uniquement disponibles en français, néerlandais ou anglais. S'il n'est pas raisonnable de traduire l'ensemble des informations dans la langue maternelle des bénéficiaires, les instances devraient prévoir que les informations clefs soient accessibles dans les principales langues parlées par les membres de famille.

RECOMMANDATIONS

Myria recommande de simplifier et de rendre plus transparente la procédure de regroupement familial.

Myria recommande de renforcer la qualité de l'information transmise par les instances lors des différentes étapes de la procédure de regroupement familial, en particulier au niveau des postes diplomatiques et des prestataires de services, ainsi que de veiller à leur accessibilité pour le public cible, en portant une attention particulière aux connaissances linguistiques des familles concernées.

MYRIA
Centre fédéral Migration

30 Voir Considérant 13 : « Il importe d'établir un système de règles de procédure régissant l'examen de la demande de regroupement familial, ainsi que l'entrée et le séjour des membres de la famille. Ces procédures devraient être efficaces et gérables par rapport à la charge normale de travail des administrations des États membres, ainsi que transparentes et équitables afin d'offrir un niveau adéquat de sécurité juridique aux personnes concernées ».

31 Réunion annuelle entre les Affaires étrangères, l'Office des étrangers, l'UNHCR et Myria, Compte rendu, 26 septembre 2023.

32 Par exemple : pour les membres de famille du MENA, la base légale sera l'article 10 ou l'article 9 de la loi sur les étrangers selon que le regroupé soit le parent ou le frère / la sœur du MENA. Peu au fait de cette différence et face à un formulaire de visa peu clair, de nombreux membres de famille introduisent leur demande sur une base erronée.

33 Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant les lignes directrices pour l'application de la directive 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial, COM (2014) 210, Final, 3 avril 2014, p. 26.

Le besoin d'accompagnement intensif pour introduire la demande de visa

Myria constate que peu de familles sont aujourd'hui en mesure de se lancer seules dans une procédure de visa pour regroupement familial, celle-ci requérant au contraire souvent un **accompagnement professionnel intensif** pour garantir son succès. C'est particulièrement le cas pour les membres de famille de bénéficiaires de protection internationale qui doivent introduire rapidement la demande de visa pour bénéficier de conditions plus favorables, alors que le bénéficiaire ne séjourne que récemment en Belgique et ne dispose par conséquent pas encore d'une connaissance suffisante du fonctionnement institutionnel belge ou d'une des langues nationales. Le processus est d'autant plus complexe que les familles proviennent généralement de pays en proie à la guerre, à l'insécurité et/ou à la corruption et risquent dès lors de rencontrer de grandes difficultés pour rassembler les documents requis ou même démontrer leur identité. Pour les membres de famille des MENA, la procédure est également particulièrement difficile. Celui-ci se retrouve souvent en difficulté pour expliquer la procédure et les démarches à effectuer à sa famille se trouvant à l'étranger, les délais étant très courts si le jeune approche la majorité ou est devenu majeur en cours de procédure.[34]

La parole à un service d'accompagnement

Dans le cadre de son projet avec le HCR, Myria soutient de nombreuses associations et structures qui accompagnent des bénéficiaires de protection internationale dans leur procédure de regroupement familial. Un de ces services partenaires a souhaité nous parler de son travail et de la complexité de celui-ci.

« La charge de travail des services d'accompagnement en matière de regroupement familial constitue un défi majeur, exacerbé par la complexité croissante de la matière et la nécessité d'un accompagnement individualisé et intensif des regroupants qui nous sollicitent. Cette situation rend de plus en plus difficile l'accès au regroupement familial pour de nombreuses familles et accentue la charge de travail pour les services d'accompagnement.

Le processus de regroupement familial est régi par des lois et des réglementations complexes, soumis à des conditions strictes et souvent sujettes à des changements législatifs, jurisprudentiels et de pratiques internes. Cette complexité peut être particulièrement ardue pour les familles migrantes qui ne maîtrisent pas la langue ou qui ne comprennent pas les subtilités des exigences légales ni des différentes modalités pratiques d'un pays à l'autre.

En tant que service de première ligne, il nous incombe d'informer adéquatement les familles (bien souvent en manque d'informations à leur sortie de centre d'accueil), de les aider étape par étape tout au long du processus, de nous adapter à chaque cas de figure et d'apporter une attention accrue aux personnes fragilisées et vulnérables. Certaines familles peuvent, en effet, être confrontées à des difficultés financières, à des problèmes de logement ou à des besoins de santé particuliers, nécessitant une attention et un soutien supplémentaire.

Aider les familles à constituer un dossier qui soit le plus complet possible, selon les exigences de nos autorités, nous demande des heures d'entretien, de recherche et de rédaction ; auparavant au cas par cas, actuellement dans la plupart des cas.

La digitalisation de la procédure et le passage par des prestataires de services ont aussi **considérablement** augmenté notre charge de travail tout en rendant la **procédure encore plus inaccessible**. Pour la quasi-totalité des familles, nous devons :

- Compléter les formulaires visa et créer de multiples comptes utilisateurs (visa on web et sites des prestataires de services pour les légalisations et les introductions des demandes visa) ;
- Prendre des rendez-vous en ligne pour le dépôt des demandes visa : vérifier de manière régulière les plages horaires disponibles, gérer les réservations avec les familles, avec tout en

34 Les membres de famille du MENA devenu majeur en cours de procédure disposent de 3 mois à dater de la reconnaissance du statut de protection pour introduire la demande de regroupement familial.

payant les frais de service dans un délai imparti sans quoi le rendez-vous n'est pas validé.

Ajoutons à cela :

- Des procédures de légalisation complexes et différentes selon les pays, avec très peu d'informations précises sur les sites officiels ;
- Des délais strictes d'introduction des demandes de visa, parfois très, voire trop courts, engendrant un stress supplémentaire et des rendez-vous en urgence auprès des services d'accompagnement qui travaillent déjà à flux tendu ;
- L'accompagnement de plus en plus fréquent de demandes introduites hors délais (avec conditions supplémentaires ou la motivation autour des circonstances qui rendent l'introduction tardive objectivement excusable) et de demandes de visa humanitaire ;
- La démultiplication de nos interventions en cas de problèmes ou de délais arrivant à expiration : contacts avec les prestataires de services, les ambassades, le SPF affaires étrangères, voire Myria et le service du Médiateur fédéral lorsque nous n'obtenons ni collaboration ni répondant ;
- La procédure Afrin (introduction à distance) qui nous demande d'obtenir préalablement une autorisation de l'ambassade et ensuite de constituer des dossiers complets, scannés, et envoyés par nos soins aux ambassades ;
- Des rapports sociaux qui doivent être de plus en plus pointus, comprenant des informations de plus en plus intrusives en termes de vie privée (budget, extraits de compte, captures d'écran de conversations téléphoniques, …).

Rien que pour introduire les demandes de visa, nous ne comptons plus le nombre d'heures pour effectuer un travail qui, initialement, ne devrait pas être le nôtre.

Quand les demandes de visa ont pu être introduites, l'accompagnement est loin d'être terminé : il faut fréquemment s'assurer que les demandes ont été correctement qualifiées par le prestataire de services et/ou envoyées au bon service de l'Office des étrangers, que tous les documents ont bien été joints au dossier (entre autres les rapports sociaux), ainsi que compléter / actualiser les dossiers le cas échéant.

Enfin, lorsque les décisions tombent, il incombe à nouveau aux services d'accompagnement d'expliquer aux familles la décision prise, d'expliquer une éventuelle procédure ADN (d'autant plus depuis qu'il n'y a plus de séances d'informations à l'OE), de contacter les ambassades et/ou prestataires de services si des documents supplémentaires sont requis, de rédiger un explicatif si ceux-ci ne peuvent pas être produits, d'accompagner la personne dans le cadre d'un éventuel recours en collaboration avec un avocat, de compléter à nouveau le dossier en cas d'annulation de décision par le CCE, … Un travail qui n'en finit jamais et qui n'est pas reconnu.

Pour conclure, la charge de travail des services comme les nôtres pose des défis importants : les effectifs du personnel sont devenus insuffisants pour répondre aux besoins actuels, ce qui entraîne des difficultés pour fournir un suivi individualisé à chaque demandeur, voire restreint la capacité des services à offrir un soutien complet et de qualité à ceux qui en ont le plus besoin et engendre des épuisements professionnels.

Ceci a pour conséquence que certaines familles, livrées à elles-mêmes, ne parviennent pas à introduire leurs demandes de visa dans les délais requis et perdent ainsi leur droit de vivre en famille. »

La diminution du nombre de services d'accompagnement

Myria constate que de moins en moins de professionnels sont en mesure d'offrir l'accompagnement nécessaire compte tenu de la complexité de la matière et de la charge de travail qu'elle implique[35]. De nombreux services d'accompagnement ont ainsi limité leur assistance à des premiers conseils. Les services restants sont saturés et refusent de prendre en charge de nouveaux dossiers. Certains travaillent avec des listes d'attente

35 Pour un exemple des démarches à effectuer en matière de regroupement familial, voir : Myria, Avis sur le regroupement familial des bénéficiaires de protection internationale, mars 2022, p.17.

pouvant atteindre 6 à 9 mois, ou selon des critères territoriaux stricts. De nombreuses familles se retrouvent aujourd'hui dans des situations extrêmement difficiles, ne parvenant pas à obtenir l'assistance nécessaire pour introduire leur demande. Parmi ces familles, nombreuses sont celles qui finiront par recevoir une décision négative, faute d'avoir introduit correctement leur demande. Ces difficultés ont déjà été énoncées dans le passé[36] mais se sont encore accentuées cette année. Dans ce contexte, Myria s'interroge sur l'effectivité du droit au regroupement familial et le respect des droits fondamentaux, notamment le droit à la vie privée et familiale ou l'intérêt supérieur de l'enfant.

Myria préconise par conséquent le financement et l'organisation d'un accompagnement systématique et intensif pour les demandes de regroupement familial, afin de garantir l'effectivité du droit au regroupement familial. Les services actuels sont insuffisants, sous-financés et reposent trop souvent sur la bonne volonté des structures concernées. Ces services arrivant aujourd'hui à leurs limites, estiment ne plus pouvoir suppléer aux carences brièvement soulevées dans la présente contribution.

RECOMMANDATION

Myria recommande le financement et l'organisation d'un accompagnement systématique et intensif des demandes de regroupement familial par des services professionnels.

MYRIA
Centre fédéral Migration

En savoir plus ?

Myria, *Avis sur le Regroupement familial des bénéficiaires de protection internationale*, mars 2022

36 Myria, « L'accès au regroupement familial est devenu beaucoup trop complexe », Le soir, 7 juillet 2022 ;Open brief: toegang tot gezinshereniging met vluchtelingen is veel te complex geworden, *De Juristenkrant*, 14 september 2022. Voir également : Myria, Avis sur le regroupement familial des bénéficiaires de protection internationale, mars 2022.

Takeaways

Visas et premiers titres de séjour pour raisons familiales



En 2023, **19.766 visas** ont été **délivrés dans le cadre du regroupement familial**, ce qui représente une augmentation de 18% par rapport à 2022.

Tant le regroupement familial avec des ressortissants de pays tiers (+19%) qu'avec des Belges ou citoyens d'autres pays de l'UE (17%) est en hausse.



En 2022, 59.433 premiers titres de séjour pour raisons familiales ont été octroyés. 31% de ceux-ci ont été délivrés à des personnes nées en Belgique, alors que les **40.867** titres restants concernent des étrangers nés à l'étranger. **43%** de ces immigrants sont des **citoyens de l'UE** contre **57% de ressortissants de pays tiers**.



Plus particulièrement en ce qui concerne le regroupement familial avec des ressortissants de pays tiers, 2.331 visas ont été délivrés à des Syriens, un chiffre presque triplé par rapport à 2022 restant toutefois inférieur au pic de 2016.

Un an après l'arrêt Afrin : l'introduction à distance d'une demande de visa au titre du regroupement familial fait figure d'exception

Dans la pratique, une demande de regroupement familial doit se faire **en personne**, par les membres de famille à l'étranger, auprès (du prestataire de service externe) du poste diplomatique compétent. Cela nécessite des déplacements longs, coûteux et parfois extrêmement risqués (dans des zones de conflit).

La procédure étant échelonnée, les membres de la famille concernés doivent souvent se présenter plusieurs fois à un poste diplomatique ou prestataire externe.

Dit najaar brengt Myria een nota uit waarin het een analyse maakt van de rechtspraak van het Hof en de praktijk een jaar nadat Dienst Vreemdelingenzaken nieuwe instructies heeft gepubliceerd die een indiening op afstand in bepaalde gevallen mogelijk maken (beoordeling geval per geval).

Dans un arrêt d'avril 2023, la Cour de justice s'est prononcée contre les règles nationales exigeant que les membres de la famille se rendent en personne au poste diplomatique pour introduire la demande de regroupement familial, y compris dans une situation où **il est impossible ou extrêmement difficile de se rendre à ce poste**.

La comparution personnelle à un stade ultérieur de la procédure peut être exigée, mais les États membres doivent la faciliter et la limiter au strict nécessaire.

RECOMMANDATION

Myria recommande tout d'abord que **la procédure d'introduction** à distance soit **encadrée par la loi**.

Myria continue également de plaider en faveur d'un régime légal intégrant une méthode alternative de dépôt en tant que principe et non en tant qu'exception. Il pourrait s'agir d'une introduction digitale auprès du poste diplomatique ou d'une introduction depuis la Belgique par la personne regroupante.

Selon Myria, ceci est la seule façon de garantir une **procédure suffisamment effective et équitable** avec une **sécurité juridique suffisante**.

Enfin, Myria formule des recommandations concrètes pour la procédure actuellement mise en place.

MYRIA
Centre fédéral Migration

La possibilité d'introduction sans délais de la demande de visa pour regroupement familial



En 2022 et 2023, Myria a reçu un nombre important de signalements faisant état de difficultés conséquentes pour obtenir un rendez-vous auprès de certains *visa application centers*.



Pour certains postes diplomatiques, les créneaux horaires sont complets sur plusieurs mois et il n'est pas possible d'obtenir un rendez-vous à plus longue échéance. Certaines personnes indiquent avoir dû attendre plusieurs mois pour obtenir un rendez-vous via le portail en ligne ou s'être vu obligés de passer par des intermédiaires.



Ces difficultés ont des conséquences importantes sur le droit de vivre en famille : augmentation de la durée de la procédure, remise en cause du droit au regroupement familial lorsque des délais sont en jeu, charge de travail importante pour les services d'accompagnement, source d'un marché parallèle de vente de rendez-vous, etc.



Selon les Affaires étrangères, ces difficultés sont liées à l'augmentation importante des demandes de visa et au manque de personnel au sein des postes diplomatiques.

RECOMMANDATION

Myria recommande la mise en place d'un monitoring régulier des délais applicables pour obtenir un rendez-vous auprès des prestataires de services en vue de l'introduction des demandes de visa.

Myria recommande de renforcer les postes diplomatiques lorsque la durée moyenne pour obtenir un rendez-vous dépasse le raisonnable, et ce afin de garantir le droit à la vie privée et familiale.

Myria recommande aux postes consulaires de prévoir la possibilité de fixer des rendez-vous anticipés lorsque des délais sont en jeu, afin de garantir l'introduction de la demande de visa regroupement familial dans les temps.

Myria recommande plus de transparence quant aux délais applicables, par la publication par les prestataires de services des délais moyens pour obtenir un rendez-vous.

MYRIA
Centre fédéral Migration

Le manque de services d'accompagnement face à la complexité de la procédure de regroupement familial



La procédure de visa pour regroupement familial est une procédure longue, complexe et opaque.



Peu de familles sont en mesure de se lancer seules dans la procédure. Un accompagnement professionnel intensif est très souvent nécessaire.

Or, de moins en moins de professionnels sont en mesure de dispenser l'accompagnement nécessaire.

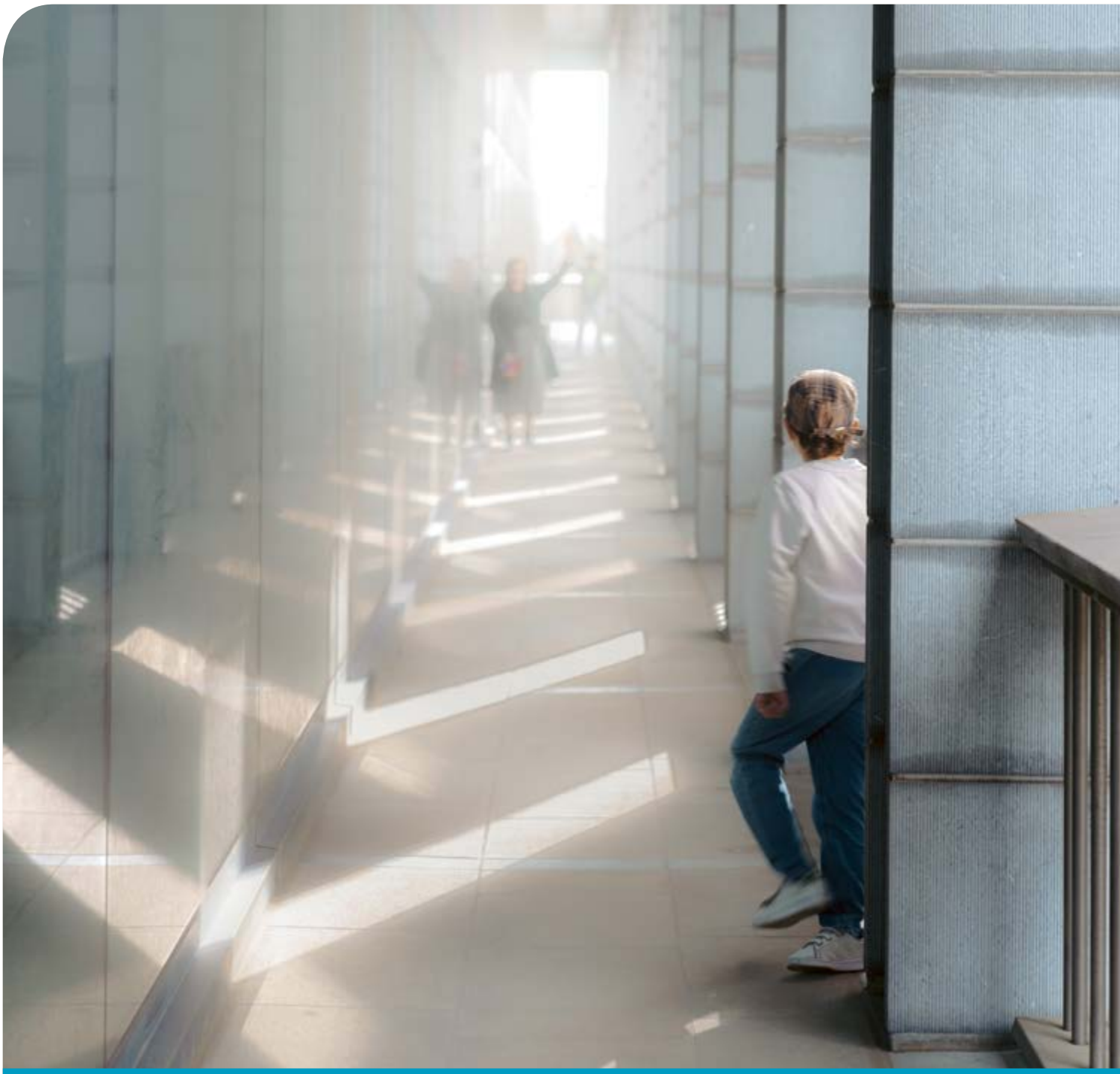
RECOMMANDATION

Myria recommande de simplifier et de rendre plus transparente la procédure de regroupement familial.

Myria recommande de renforcer la qualité de l'information transmise par les instances aux différentes étapes de la procédure de regroupement familial, en particulier au niveau des postes diplomatiques et des prestataires de services et de veiller à leur accessibilité pour le public cible, avec une attention particulière à la connaissance linguistique des familles.

Myria recommande le financement et l'organisation d'un accompagnement systématique et intensif par des services professionnels des demandes de regroupement familial.

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 pour vocation d'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 - Septembre 2024