

La migration en chiffres et en droits

2018

Droit de vivre en famille sous pression

MYRIA

Centre fédéral Migration

2018

La migration en chiffres et en droits

La rédaction de ce rapport a été clôturée en mai 2018.

Sommaire



1 Myria en action 5

1. Situation institutionnelle 6
2. Comptes et situation financière 6
3. Myria en réseau : au niveau national 7
4. Myria en réseau : au niveau international 10
5. Publications et outils 12
6. Droits fondamentaux et flux migratoires 13



2 Population et mouvements 17



3 Accès au territoire 25

1. Approche européenne de la crise des migrants et des réfugiés : la politique de gestion des frontières 28
2. Évolutions récentes 31
2.1. Europe 31
2.2. Belgique 33



4 Protection internationale 41

Chiffres 42

1. Évolutions récentes 52
1.1. Europe 52
1.2. Belgique 54

2. Analyse : L'étape ultime de la protection : l'obligation d'examiner le risque de mauvais traitements avant tout éloignement 54

Contribution externe : Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants 57

3. Recommandations 68



5 Focus droit de vivre en famille 69

Introduction 70

Chiffres 71

1. Évolutions récentes 75
1.1. Europe 75
1.2. Belgique 75

2. Analyse : le regroupement familial avec des bénéficiaires d'une protection internationale en Belgique 78

2.1. Les obstacles liés à l'introduction de la demande de regroupement familial avec le bénéficiaire d'une protection internationale 80

2.2. Considérations humanitaires dans le cadre du regroupement familial 84

Un passage trop automatique à la compétence entièrement discrétionnaire du visa humanitaire 84

2.3. MENA qui atteint l'âge de 18 ans pendant la procédure d'asile ou juste après 87

2.4. Document requis dans le cadre du regroupement familial 91

2.5. Tests d'âge pour des enfants à l'étranger qui souhaitent rejoindre les membres de leur famille en Belgique 101

3. Les transferts Dublin pour raisons familiales et humanitaires 103

Contribution externe : Le droit à la vie privée et familiale dans le cadre du règlement de Dublin 104

4. Le droit de vivre en famille entre parents et enfants 112

4.1. L'absence de droit au regroupement familial pour le parent d'un enfant mineur, ressortissant d'un pays tiers 112

4.2. Les instructions de l'OE aux administrations communales concernant l'inscription des enfants nés en Belgique de parents non belges 113

Contribution externe : choix conjugaux chez les résidents belges d'origine marocaine et turque entre 2005 et 2013, déterminants sociologiques et politiques 116

Étranger en sa commune 121



6 Libre circulation, migration économique et étudiants 124

Chiffres 125

1. Évolutions récentes 133

1.1. Europe 133

1.2. Belgique 134

Contribution externe : l'emploi illegal de ressortissants de pays tiers en belgique 136

Étranger en sa commune 137



7 Régularisation de séjour 139

Chiffres 140

1. Évolutions récentes 143

1.1. Régularisation humanitaire (art. 9bis) 143

1.2. Régularisation médicale (art. 9ter) 143

Étranger en sa commune 146



8 Nationalité 147

Chiffres 148

1. Évolutions récentes 150

Étranger en sa commune 151

Introduction : Les droits fondamentaux ne sont pas une variable d'ajustement

L'article 3 est un droit indérogeable, et il l'était déjà avant l'affaire des Soudanais

« Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants. » Depuis cette année 2017, la notoriété de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) a franchi les frontières des cénacles habituels des spécialistes en droits fondamentaux. L'affaire des Soudanais a mis plus que jamais en exergue ce qu'on appelle le principe de non-refoulement : non, un État signataire de la Convention ne peut renvoyer qui que ce soit dans un pays où il risque des mauvais traitements. Oui, cela demande de se donner les moyens de la vérification d'un risque qui va bien au-delà de proposer aux intéressés d'introduire une demande d'asile. Non, le constat que l'intéressé ne demande pas l'asile ne suffit pas à déduire qu'il ne risque rien en cas de rapatriement.

Ces éléments sont nouveaux pour le grand public, mais ils étaient bien connus des experts, des autorités et du gouvernement lorsque, à l'automne, il est pourtant sciemment décidé d'arrêter et d'éloigner des migrants de transit errant autour du parc Maximilien, alors que régnait jusqu'alors une tolérance relative, pour le motif justement, comme l'indiquait le secrétaire d'État à l'Asile et la Migration lui-même en avril 2017, qu'on ne pouvait tout de même pas négocier avec le régime dictatorial soudanais[1]. Des ONG et une série d'acteurs ont alerté sur le risque couru de mauvais traitement en cas d'expulsion, mais rien n'y a fait. Seul le rapportage en décembre de témoignages révélés par l'Institut Tahir, selon lequel plusieurs Soudanais expulsés de Belgique auraient subi des mauvais traitements à leur retour, finit par émouvoir, au point que la polémique s'enflamme et qu'il est décidé de demander en urgence une enquête au Commissariat aux Réfugiés et aux Apatrides (CGRA).

Lorsque le rapport d'enquête du CGRA est publié début 2018, le gouvernement axe sa présentation sur le caractère douteux des témoignages des Soudanais. Or l'information la plus pertinente n'est pas là. Elle réside dans le fait que, dans le cas des 10 personnes éloignées, les autorités n'ont pas mis en place les garanties suffisantes pour respecter l'article 3. Faisons le bilan : 1) aucun des ordres de quitter le territoire (OQT) délivrés ne contient d'évaluation du risque de mauvais traitements éventuels au regard de l'article 3 de la CEDH ; 2) aucun dossier ne montre qu'on a demandé à la personne si elle estimait courir un risque en cas de retour avant la notification de l'OQT (selon l'OE, la police a posé la question) ; 3) certains n'ont pas eu d'avocat sans qu'on puisse savoir si elles en avaient demandé ou non ; 4) lors de l'entretien avec l'assistant social du centre fermé dans le cadre du « droit d'être entendu », tous les Soudanais (sauf un ayant décidé de retourner volontairement) ont invoqué un risque de mauvais traitements en cas de retour au Soudan, certains ayant été entendu plus d'une fois à ce sujet ; 5) « pour la plupart des personnes », l'audition dans le cadre du droit d'être entendu a eu lieu « après qu'il ait été demandé à l'ambassade de venir identifier les intéressés » ; 6) L'OE a considéré que les éléments invoqués n'étaient pas « pertinents pour l'examen au regard de l'article 3 CEDH » parce que « l'intéressé refusait d'introduire une demande d'asile, même après qu'on lui ait rappelé (à plusieurs reprises) la possibilité de le faire ; 7) l'évaluation des éléments invoqués par la personne était reprise sous forme d'une « note » dans le dossier administratif de la personne, sans qu'elle ne soit « reprise sous la forme d'une décision notifiée à l'intéressé, et donc sans possibilité de recours ».

Ainsi dressé, le tableau nous dépeint une réalité inacceptable quant au respect des droits fondamentaux qu'un État aux si hauts standings démocratiques que la Belgique se doit d'assurer. Peu importe, comme on l'a pourtant entendu, que d'autres pays européens puissent être encore moins sourcilleux, comme s'il s'agissait du concours du moins mauvais élève de la classe. Car le point le plus important de l'affaire, quitte à choquer, n'est même pas de savoir si les Soudanais ont réellement été torturés ou non. L'enjeu véritable est de savoir si la Belgique s'est suffisamment assurée que l'article 3 était respecté, et si la Belgique a bien vérifié qu'il n'y avait pas de risque sérieux de mauvais traitements pour chacun des Soudanais avant leur expulsion. À la lecture complète du rapport du CGRA, la réponse nous paraît claire : c'est doublement non. Ceci est d'autant plus inacceptable que la Belgique a déjà été condamnée plusieurs fois depuis une quinzaine d'années par la Cour européenne des droits de l'homme pour des procédures qui ne respectent pas l'article 3. Et cela doit changer.

Dans le présent rapport, Myria revient longuement sur cet épisode, et avance des pistes pour aider à faire en sorte que, demain, l'article 3 soit mieux respecté. Notamment, nous demandons l'inscription dans la loi belge sur les étrangers d'une disposition transversale interdisant le refoulement

1 « Q : Quel sort réservez-vous alors aux Soudanais en séjour illégal sur le territoire ?
Theo Francken : On a mené une action à la gare du Nord, à Bruxelles, il y a quelques semaines. Vingt-six Soudanais ont été interceptés. Qu'est-ce que je dois faire avec eux ? Les enfermer dans des centres fermés et les expulser ? Je ne peux pas, car alors je dois négocier avec un dictateur… » (*La Libre Belgique*, 8 avril 2017).

ou l'éloignement d'un étranger en cas de risque sérieux de traitements contraires à la CEDH. Nous demandons, comme nous le faisons depuis longtemps, que chaque étranger bénéficie du droit d'être entendu avant toute délivrance d'une décision d'éloignement ou de retrait de séjour et puisse faire valoir, par une information transmise dans une langue compréhensible, les éléments de nature à démontrer un risque sérieux de mauvais traitements et/ou une violation de l'intérêt supérieur des enfants. Nous demandons que lorsque l'étranger allègue un risque sérieux de mauvais traitement ou que ce risque découle manifestement de la situation dans le pays de renvoi ou de la situation propre à la personne, la loi impose un examen minutieux de ce risque par une autorité disposant de la compétence et des ressources nécessaires, portant tant sur la situation générale du pays de renvoi que sur les caractéristiques de la personne en cause. Enfin, nous demandons que la loi impose une motivation spécifique de la décision d'éloignement sur le risque de mauvais traitements, ainsi que l'examen de l'intérêt supérieur de l'enfant chaque fois qu'une décision d'éloignement concerne directement ou indirectement un enfant.

Nous demandons, comme nous le faisons depuis longtemps, que chaque étranger bénéficie du droit d'être entendu avant toute délivrance d'une décision d'éloignement ou de retrait de séjour et puisse faire valoir, par une information transmise dans une langue compréhensible, les éléments de nature à démontrer un risque sérieux de mauvais traitements et/ou une violation de l'intérêt supérieur des enfants.

Le droit de vivre en famille sous pression

Au-delà de cette actualité, nous avons choisi de dédier cette année notre focus à un thème important et récurrent des enjeux migratoires : le droit de vivre en famille. Ce droit est sous pression depuis plusieurs années, en particulier depuis les réformes de 2011. Il s'agit pourtant, depuis longtemps, de la première route de migration légale, ce qui s'atteste tant dans le nombre de visas délivrés que dans le nombre de premiers titres de séjour. En outre, depuis 2015, l'augmentation des demandes d'asile et du taux de reconnaissance en Europe entraine logiquement une augmentation des demandes de regroupement familial des membres de la famille de bénéficiaire d'une protection internationale.

Nous proposons notamment une comparaison sur la période 2010-2016. C'est une période intéressante à creuser, tant pour les événements extérieurs ayant influencé les chiffres, que pour analyser l'impact des grandes réformes intervenues en 2011. Ainsi, on constate logiquement une très forte augmentation (x10) des premiers titres délivrés pour des raisons liées à la famille à des Syriens. Les Syriens sont aussi la première nationalité à qui des visas long séjour pour regroupement familial ont été délivrés en 2017 (1.777). Du point de vue des conséquences des réformes, on constatera que c'est principalement les regroupements familiaux avec des Belges qui ont diminué. Certaines nationalités de bénéficiaires du regroupement familial ont été plus impactées que d'autres : on constate ainsi une diminution de moitié des premiers titres pour raisons liées à la famille délivrés à des Marocains (ils sont passés entre 2010 et 2016 de 7.816 à 3.727). Il y a donc là un fort impact de la réforme de 2011 pour cette nationalité, ainsi que pour la nationalité turque qui est sortie du top 10.

Dans notre focus, nous nous penchons sur quatre sujets en particulier : 1) le regroupement familial des bénéficiaires d'une protection internationale, domaine dans lequel Myria est depuis 2017 partenaire de l'UNHCR ; 2) le droit de vivre en famille dans le cadre du règlement de Dublin, en ce compris ses conséquences sur les séparations familiales au sein de l'Europe ; 3) l'importance de la vie de famille entre parents et enfants ; et 4) l'évolution des unions maritales au sein des communautés marocaines et turques. Nous espérons avoir ainsi dressé un panorama utile des évolutions du droit de vivre en famille des étrangers en Belgique. Celui-ci, globalement, se révèle plus précaire qu'il y a quelques années. Comme l'ensemble des voies d'accès migratoires, ce droit est mis sous pression et conditionné. Et comme pour l'ensemble des motifs de migration, le juste équilibre entre une politique déterminée de migration et de séjour et le respect des droits fondamentaux se pose.

Avec une acuité supplémentaire, sans doute, s'agissant de choix aussi intimes que ceux liés à la famille, et de valeurs aussi importantes que l'intérêt supérieur d'un enfant. Parmi nos recommandations, nous proposons de faciliter le regroupement familial de personnes bénéficiaires d'une protection internationale, notamment en permettant que la demande soit introduite en Belgique dans certains cas, tant par le réfugié ou bénéficiaire d'une protection subsidiaire lui-même, que par le membre de la famille déjà présent sur le territoire. Myria demande aussi qu'une procédure standard obligatoire soit ancrée dans la loi afin que les éléments humanitaires de toute situation soient systématiquement pris en compte dans la procédure de regroupement familial. Myria recommande également que des mesures transitoires soient prises de manière urgente suite à l'arrêt de la Cour de justice de l'UE selon lequel un MENA qui devient adulte au cours de la procédure d'asile conservera son droit au regroupement familial après l'obtention d'un statut de protection. Myria demande aussi des garanties pour que les familles en exil ne soient pas confrontées à des exigences concernant les documents demandés dans le cadre de regroupement familial qui soient incompatibles avec leur situation spécifique. Il faudrait également que des garanties soient mises en place pour que les doutes sur l'âge ne conduisent pas à un refus systématique du regroupement familial. En outre, Myria demande à la

Belgique d'adopter une attitude proactive pour réunir des familles séparées en Europe sur base du règlement Dublin, notamment en appliquant largement la notion de dépendance et les dispositions discrétionnaires. De manière générale, dans chaque situation impliquant une famille, un examen obligatoire et donc systématique individuel de la situation tenant compte de tous les facteurs pertinents doit être réalisé, incluant obligatoirement l'intérêt supérieur de l'enfant ainsi qu'un test de proportionnalité.

Dans chaque situation impliquant une famille, un examen obligatoire et donc systématique individuel de la situation tenant compte de tous les facteurs pertinents doit être réalisé, incluant obligatoirement l'intérêt supérieur de l'enfant ainsi qu'un test de proportionnalité.

Vers 2019

Du point de vue des autres données chiffrées, quelques nouveautés ou particularités sont à relever. Les arrivées de migrants par la voie maritime ont spectaculairement chuté entre 2016 et 2017 (-52%). Le nombre de décès et de disparus reste néanmoins, proportionnellement, dramatiquement importants. On compte aussi un grand nombre de visas humanitaires délivrés : 2.631 visas accordés en 2017, soit deux fois plus qu'en 2016 et 3 fois plus qu'en 2015, en majorité à des Syriens. Sans surprise, du point de vue global des migrations en Belgique, on compte un grand nombre de Syriens, arrivant en 4ème position, derrière le trio désormais classique (Roumains, Français, Néerlandais). Syriens et Irakiens ont également intégré le top 5 des premiers titres de séjour délivrés à des ressortissants de pays tiers.

Le *Monitoring socio-économique* publié par le SPF Emploi, Travail et Concertation sociale et Unia en décembre 2017, et auquel Myria a contribué, nous enseigne quelques éléments intéressants :

- 31% des personnes en âge de travailler inscrites pour la première fois au Registre national en 2010 (donc, avant la réforme du regroupement familial) et auxquelles un titre de séjour pour raisons familiales a été délivré travaillent l'année qui suit (en 2011), ce chiffre montant à 42% en 2014 ; 6% bénéficient du revenu d'intégration et cela reste stable (toujours 6% en 2014)
- pour la première fois, on connait la proportion de personnes en situation d'emploi (salariés et indépendants) selon le motif de séjour. Il en ressort qu'il y a une proportion non négligeable de personnes bénéficiant d'un emploi dans toutes les catégories et surtout que le temps favorise l'insertion socio-économique. Ainsi, par exemple, 11% des bénéficiaires d'une protection internationale inscrits pour la première fois au Registre national en 2010 étaient en situation d'emploi en 2011, pour 33% en 2014.

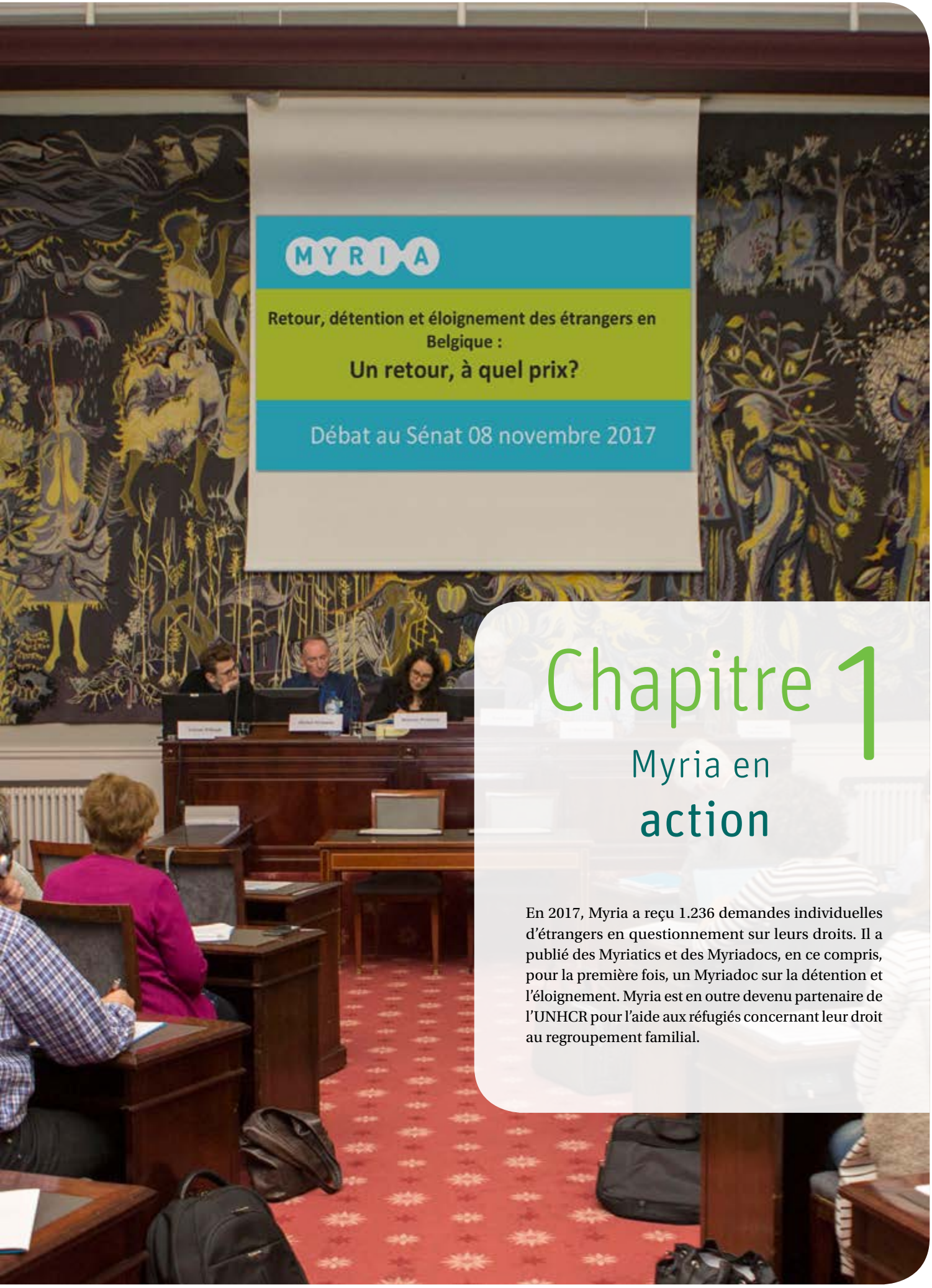
Sur le plan des droits, relevons encore que Myria a souhaité inclure dans ce rapport un focus transversal concernant les pratiques communales. Myria, dans sa mission de suivi des droits, reçoit de nombreux signalements chaque année (1.236 premières sollicitations en 2017), qui l'aident, autant que son expertise propre et ses contacts institutionnels, à construire son analyse du terrain. Nous constatons donc une série de pratiques communales qui posent question. La commune, cela est peu souvent mis en exergue, est un acteur de premier plan dans le séjour des étrangers, et constitue souvent le principal guichet d'accès aux autorités. Il nous semblait précieux, à quelques encablures des élections communales d'octobre 2018, de mettre ceci à l'avant-plan.

De manière générale, en 2017 et 2018, la question migratoire n'a cessé de polariser l'opinion. Entre les nombreux citoyens hébergeant spontanément des migrants de transit et une opinion silencieuse soutenant, dans les sondages, l'attitude ferme du gouvernement, l'actualité est régulièrement prise par les soubresauts de dossiers polémiques, qui ont jalonné 2017 et feront encore parler d'eux en 2018. On pense aux visites domiciliaires, au sujet desquelles Myria a remis un avis au Parlement ; à la lutte contre la reconnaissance frauduleuse d'enfants, qui nous apparaît mettre en danger l'intérêt supérieur de l'enfant, comme nous l'analysions dans notre dernier Myriadoc *Être étranger en Belgique en 2017* ; ou encore à l'ouverture prochaine d'installations fermées pour familles avec enfants. À chaque fois, c'est le même débat entre une certaine vision de l'efficacité et des valeurs fondamentales qui se pose. Il ne fait guère de doute que les questions liées à la migration, à la place de l'étranger et à l'identité prendront une part importante dans les échéances électorales de 2019.

Myria continuera à articuler ses analyses, propositions et recommandations pour que les droits fondamentaux constituent la pierre d'achoppement du débat migratoire, et non pas, comme on peut hélas le constater de manière de plus en plus nette, sa variable d'ajustement.

François De Smet,

Directeur



Chapitre 1

Myria en action

En 2017, Myria a reçu 1.236 demandes individuelles d'étrangers en questionnement sur leurs droits. Il a publié des Myriatics et des Myriadocs, en ce compris, pour la première fois, un Myriadoc sur la détention et l'éloignement. Myria est en outre devenu partenaire de l'UNHCR pour l'aide aux réfugiés concernant leur droit au regroupement familial.

1. Situation institutionnelle

Myria, le Centre fédéral Migration, exerce en tant qu'organisme public autonome en toute indépendance, trois missions légales complémentaires : veiller au respect des droits fondamentaux des étrangers, informer sur la nature et l'ampleur des flux migratoires et stimuler la lutte contre la traite et le trafic des êtres humains. Myria est né le 15 mars 2014 et dispose d'une équipe de presque vingt personnes.

Myria est géré par un conseil d'administration, nommé par le parlement fédéral, chargé notamment de déterminer la politique générale, d'arrêter les comptes, de définir la politique de communication et de décider ou non d'ester en justice. Le directeur assure la gestion journalière et budgétaire ainsi que l'exécution des décisions du conseil d'administration et la préparation des recommandations.

Les membres du conseil d'administration du Centre fédéral Migration au 1er juin 2018

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

2. Comptes et situation financière

Le bilan 2017 affiche un **boni de € 200.925.** Ce boni succède à un déficit 2016 de € 28.784,29.

Ce « bon » résultat doit être explicité et nuancé au regard de la situation financière de Myria, toujours sous pression.

Myria réclame depuis plusieurs années la récupération d'économies injustement et irrégulièrement appliquées depuis 2014. Après avoir sensibilisé le gouvernement en mars 2017 et tenté en juin de mettre fin à l'économie lors de la confection du budget 2018, Myria a envoyé en septembre une note d'une trentaine de pages aux commissions de l'Intérieur et du Budget de la Chambre. Sans succès. Myria a malheureusement fait le tour des solutions qui s'offraient à lui - mis à part le recours en justice contre l'État belge. Il continuera, lors des contrôles budgétaires et de la confection du budget 2019, à demander la fin des économies dès que possible.

Il n'empêche que les efforts de Myria pour tenter de mettre fin à l'économie a tout de même amené un certain nombre d'éléments positifs qui se sont matérialisés en 2017 :

- l'indexation de la dotation de la Loterie Nationale non-perçue en 2016 (environ € 15.000) a été remboursée par l'État en 2017 ;
- l'indexation de la dotation 2017 a été d'emblée comptabilisée ;
- l'aggravation de l'économie (-2% supplémentaires chaque année) semble avoir été arrêtée en 2017 ;
- le SPF Affaires étrangères est intervenu dans les frais de traduction vers l'anglais du rapport *Traite et trafic d'êtres humains 2017*, ce qui a permis à Myria une économie d'environ € 11.000.

Ces différents points s'ajoutent à la gestion prudente et rationnée des activités en 2017 (non-remplacement

de congés de maladie ou de maternité, par exemple, investissements limités en études, pas d'investissement en campagnes de communication…). L'ensemble explique ce résultat positif, qui permet d'entrevoir l'année 2018 plus sereinement.

L'arbre ne doit cependant pas cacher la forêt : la situation de Myria reste très préoccupante et les économies continuent à représenter un problème de principe dans un contexte pourtant fortement marqué par le débat migratoire.

Bilan au 31 décembre 2017 (x € 1.000)			
Actif	**1.438**	**Passif**	**1.438**
Actifs immobilisés	**0**	Capital de départ	835
		Résultat cumulé	223
Actifs circulants	**1.438**	**Dettes**	**380**
Créances commerciales	257	Fournisseurs	72
Actifs financiers	91	Dettes sociales	93
Placements de trésorerie	250	Autres dettes	215
Valeurs disponibles	840		
Compte de résultats 1 janvier 2017 - 31 décembre 2017 (x € 1.000)			
Produits	**1.647**	**Charges**	**1.446**
Subventions	1.483	Frais de projets	128
Revenus de projets	155	Frais de fonctionnement	379
Revenus divers	9	Frais de personnel	930
		Amortissements	9
		Résultat 2017	**201**

3. Myria en réseau: au niveau national

Autorités publiques

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

Des contacts ont été aussi entrepris avec la police de l'aéroport de Bruxelles-National et l'Inspection générale de la police fédérale et de la police locale (AIG) dans le cadre de la rédaction du Myriadoc *Un retour, à tout prix ?*

Gouvernement fédéral

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

Asile et Migration, Justice, Sécurité et Intérieur, Affaires étrangères, Emploi et Égalité des chances.

Outre les difficultés budgétaires et institutionnelles déjà relevées ci-dessus, l'année 2017 a donné lieu à de nouveaux développements concernant la transposition de la directive européenne 2014/54[2]. Après avoir réclamé sans succès un financement récurrent pour faire face aux obligations de la mise en œuvre de la directive, Myria a appris qu'il recevrait - vraisemblablement en 2018 - un subside exceptionnel (et donc ponctuel) de € 200.000 du ministre de l'Emploi pour suivre cette mise en œuvre. Ce subside n'étant pas récurrent, Myria examine comment l'employer en termes d'investissements conformes à l'amélioration de la liberté de circulation des travailleurs européens.

L'année 2017 a aussi amené de discussions nouvelles sur le déménagement probable de Myria, d'Unia et de leurs partenaires vers un nouveau bâtiment. Les discussions devraient aboutir en 2018. Myria et Unia ont développé à cette fin un cahier des charges afin de s'assurer que les besoins de leurs missions continueront à être rencontrés dans un nouveau lieu.

Parlement fédéral

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

Myria est ponctuellement appelé à livrer son expertise lorsqu'un point relevant de sa compétence est abordé :

- Myria a fait une présentation sur les victimes mineures de la traite d'êtres humains devant la Commission des Affaires intérieures de la Chambre, le 24 janvier 2017 ;
- Le 21 février 2017, Myria a été auditionné, avec le Médiateur fédéral et d'autres acteurs concernés, par la même Commission au sujet de la procédure de régularisation médicale (article 9ter de la loi sur les étrangers) ;
- Myria a été sollicité au mois de juillet par la Commission de l'Intérieur pour livrer un avis sur des projets de loi modifiant profondément la procédure d'asile et ayant un impact sur la procédure d'éloignement et de détention (DOC 54 - 2549/001 et 2548/001) ;
- Enfin, notons que le Sénat a permis à Myria d'utiliser ses salles pour accueillir un séminaire fermé lors de la sortie de son Myriadoc *Un retour, à tout prix ?*, relatif à la politique de retour, de détention et d'éloignement, publié en novembre 2017.

Unia

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

Sur les dossiers de fond, les collaborations avec Unia sont nombreuses et reflètent un socle de valeurs communes aux deux institutions :

- En 2017, Myria a contribué à la réalisation du *Monitoring socio-économique*, par une relecture active du chapitre portant sur l'analyse des motifs de séjour selon l'entrée des personnes sur le territoire belge en 2010 et 2013 ;
- Myria et Unia ont également signé un protocole d'accord en vue de permettre à Unia de porter auprès du sous-comité d'accréditation, en charge de l'accréditation des Institutions nationales des droits de l'homme des Nations Unies, une candidature en vue de récupérer le statut qui était anciennement détenu par le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme ;
- Enfin, Myria participe de manière active aux *Lunch talks* Unia-Myria, où il a présenté divers projets et études tirés de son travail.

Réunion de contact Protection internationale

Depuis janvier 2016, Myria a repris l'organisation des réunions de contact réunissant les différents acteurs en matière d'asile organisées auparavant par le Comité belge d'aide aux réfugiés (CBAR). L'objectif reste que les instances d'asile et les organismes actifs dans le domaine de la protection internationale, de l'accueil et du retour volontaire continuent de se rencontrer à l'occasion de ces réunions pour y échanger des informations dans un esprit de dialogue et de courtoisie. Ce sont des collaborateurs de Myria qui assurent l'animation de ces réunions et en rédigent les procès-verbaux, accessibles sur son site

2 Directive 2014/54/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 relative à des mesures facilitant l'exercice des droits conférés aux travailleurs dans le contexte de la libre circulation des travailleurs.

internet[3].

Groupe transit des visiteurs en centre fermé

Myria a participé en 2017, en tant que membre observateur, aux réunions (monitoring et politique) du Groupe Transit qui rassemble les organisations qui visitent les centres fermés et les maisons de retour. Dans ce contexte, il a soutenu le travail d'analyse du Groupe Transit sur les questions liées à la détention et l'éloignement des étrangers. Il a également fourni un soutien juridique aux visiteurs des centres fermés et des maisons de retour notamment dans le cadre du suivi de dossiers individuels. Myria a aussi donné des formations juridiques aux visiteurs (sur le règlement Dublin III, le mariage, la cohabitation légale et le regroupement familial de personnes détenues dans un centre de détention).

Plateforme institution nationale des droits de l'homme

Myria participe depuis 2014 à une plateforme de concertation instaurée entre les institutions belges exerçant partiellement ou entièrement un mandat d'institution chargé du respect des droits de l'homme.

Elle se réunit chaque mois pour échanger des informations pertinentes, dans l'attente d'une éventuelle création d'une institution nationale des droits de l'homme. Cette institution aurait pour vocation de coordonner une partie des activités des structures partageant la mission de promouvoir et protéger les droits humains.

Médiateur fédéral

Myria a invité le 5 octobre 2017 les collaborateurs du collège des Médiateurs fédéraux pour un échange de vue sur les dossiers individuels et les problématiques structurelles communes aux deux institutions.

Plateforme Mineurs en exil

Myria a participé en 2017 en tant qu'observateur aux réunions des groupes de travail 'familles dans la migration', 'détention' et 'MENAS' de la Plateforme Mineurs en exil.

Plateforme Justice pour Tous

En 2017, Myria a participé en tant qu'observateur aux réunions de travail de la Plateforme Justice pour Tous.

Plateforme sur l'acquisition de la nationalité belge

Myria a organisé en novembre 2016 une réunion réunissant différents acteurs en contact avec des personnes souhaitant acquérir la nationalité belge. Il s'agissait d'établir un premier état de lieux des pratiques, difficultés d'interprétation et obstacles à l'obtention de la nationalité depuis la réforme du Code de la nationalité belge entrée en vigueur en 2013. Ce travail a nourri les recommandations formulées dans le chapitre nationalité du rapport *La migration en chiffres et en droits 2017*. Les constats effectués seront relayés auprès d'acteurs institutionnels.

Formations

- Myria a participé à une journée de formation sur la traite des êtres humains et les victimes mineures pour les acteurs de la jeunesse en Communauté française le 21 avril 2017, en présentant une intervention intitulée *La traite des mineurs : exemples de dossiers ;*
- Myria a participé, le 4 mai 2017, à une journée de formation sur la traite des êtres humains pour les magistrats, organisée par l'Institut de Formation Judiciaire. Myria est intervenue avec une contribution sur *La traite des êtres humains en vue de l'exploitation de la mendicité,* en collaboration avec un service de police ;
- Myria a participé à une formation *Traite et trafic des êtres humains : politique et approche* donnée à l'école de police du Brabant flamand le 18 mai 2017 ;
- Myria a réalisé une formation sur l'exploitation économique via les médias sociaux à destination de l'inspection sociale le 14 décembre 2017 ;
- Myria a dispensé une formation de trois jours sur la *Démographie des migrations* à Rabat en octobre 2017. Cette formation cadre dans le Projet *Pilier Développement à l'appui du Programme Régional de Développement et de Protection (RDPP) en Afrique du Nord* financé par l'UE et organisé par l'OIM ;
- Myria a participé en collaboration avec UNIA, le 26 juin 2017 à une concertation régionale au sujet de réfugiés dans le *Meetjesland* organisée par l'Agentschap Integratie Inburgering (présentation du nouveau projet Myria-UNHCR sur le regroupement familial des bénéficiaires de la protection internationale).

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

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

Myria a poursuivi son rôle d'observateur participant au sein de la Cellule et de son bureau, dont il assure également le secrétariat. Une réunion de la cellule a ainsi eu lieu en octobre 2017. Elle a concerné principalement l'adoption d'une nouvelle circulaire multidisciplinaire relative au mécanisme d'orientation des victimes. Par ailleurs, Myria a participé aux réunions du bureau de la cellule qui se tiennent mensuellement.

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

Myria a pris part activement à la réunion de la plateforme de Gand (septembre 2017) où il a notamment présenté ses missions et son rapport annuel *Traite et trafic des êtres humains 2017*.

4. Myria en réseau : au niveau international

UNHCR

En partenariat avec l'UNHCR, Myria a lancé en avril 2017 un projet sur le regroupement familial pour les bénéficiaires de la protection internationale (réfugiés reconnus et bénéficiaires de la protection subsidiaire). Dans le cadre de ce partenariat, Myria a nommé un juriste qui gère le projet et agit comme personne de référence sur ce thème au sein de Myria. La facilitation de la vie familiale est un élément essentiel d'une protection efficace des réfugiés. Le but de ce projet est donc de faciliter le regroupement familial pour les bénéficiaires de la protection internationale et de promouvoir la qualité de la procédure de regroupement familial en Belgique. Le groupe cible ne concerne pas seulement les membres de la famille nucléaire, mais aussi les membres de la famille élargie dont le droit à la vie de famille est souvent en jeu. Le projet se déroule dans un contexte où les demandes de regroupement familial des bénéficiaires de la protection internationale sont très nombreuses, du fait des chiffres élevés de reconnaissance de certaines nationalités au cours des dernières années. Le projet a été présenté sur le site web de Myria, par courrier et lors d'un nombre d'événements adressés aux différents acteurs travaillant sur le terrain : Unia, au Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et au Commissaire aux droits de l'homme, Nils Muižnieks dans le cadre d'une réunion organisée par ENNHRI.

Dans le cadre de ce projet, Myria fournit des conseils juridiques et pratiques spécialisés via son Helpdesk. Myria recueille également des dossiers individuels à partir des demandes de visas de réunification familiale et de visas humanitaires pour les membres de la famille, que ce soit par le biais d'une intervention auprès de l'UNHCR ou des organismes gouvernementaux concernés. Le suivi des dossiers se fait toujours en collaboration avec des acteurs de première ligne (tels que les avocats, assistants sociaux, tuteurs, ...). Dans le cadre de ce projet, Myria a suivi 306 rapports en 2017 et a ouvert 26 dossiers[4].

Myria tente également de renforcer ces acteurs en rendant l'information la plus disponible possible, et par la formation. En 2017, le site web de Myria a été adapté pour que toutes les informations sur la procédure soient désormais disponibles étape par étape. Myria a commandé des brochures supplémentaires de l'UNHCR afin de les distribuer aux visiteurs en 2018. Myria a également partagé deux listes de questions et de réponses avec les acteurs concernés à l'attention de l'Office des étrangers et des Affaires étrangères, ainsi que le rapport des réunions avec ces autorités.

Myria sert de plateforme et de porte-parole auprès de ces partenaires et intervient également comme médiateur entre les différents acteurs impliqués. En juin 2017, Myria a organisé une réunion avec les administrations concernées (UNHCR, OE et des affaires étrangères). En novembre 2017, Myria a également rencontré le cabinet des Affaires étrangères. En septembre 2017, Myria a organisé une réunion avec un large groupe de partenaires (40 participants) et une autre avec des avocats (14 participants). Enfin, Myria tente de défendre le droit à la vie de famille de ce groupe cible en formulant des recommandations politiques concernant les autorités et les gouvernements impliqués. En 2017, le rapport annuel était axé sur les visas humanitaires, dont certains concernaient le regroupement familial avec les membres de la famille étendue. En 2017, une note d'analyse a

4 Dans le cadre de ce projet un dossier est seulement ouvert s'il y a un soutien prolongé sur une période plus longue, où Myria a une plus-value et avec l'intervention éventuelle du UHCR, les instances compétentes comme l'OE, les Affaires étrangères ou les ambassades.

également été mise à jour en collaboration avec l'UNHCR, qui reprend les différents obstacles et recommandations autour de ce thème. Celle-ci sera publiée en 2018.

Le projet est étroitement suivi en partenariat avec l'UNHCR. En 2017, Myria a soumis à l'UNHCR plusieurs rapports sur le contenu et les aspects financiers. Cinq réunions ont été organisées et Myria est également en contact quotidiennement avec l'UNHCR Belgique pour obtenir des informations à jour sur le thème.

En dehors du cadre de ce projet, en 2017 Myria a aussi participé à plusieurs réunions organisées par l'UNHCR : deux sur l'assistance juridique, une sur l'intégration, et une sur l'asile.

Réseau Européen des Migrations (REM)

Myria est l'un des partenaires du Point de Contact belge du Réseau Européen des Migrations (REM). Au niveau belge, la participation au REM est assurée par un point de contact multi-institutionnel, qui réunit des collaborateurs de quatre institutions : Myria, le Commissariat général aux Réfugiés et aux Apatrides (CGRA), Fedasil et l'Office des étrangers. Le SPF Intérieur est chargé de la coordination du Point de Contact belge. Myria est membre du comité directeur du Point de Contact belge et prend activement part à son fonctionnement quotidien, en collaboration avec les institutions mentionnées ci-dessus.

Le REM a été établi par une Décision du Conseil de l'UE (2008/381/CE) afin de contribuer à fournir des informations à jour, objectives, fiables et comparables sur la migration et l'asile en vue de soutenir les décisions dans ces domaines en Belgique et au sein de l'Union européenne. Il vise également à informer le grand public[5].

En 2017, le REM a publié son rapport annuel 2016 sur la migration et l'asile dans l'UE (au niveau des États membres et au niveau européen), ainsi qu'une série d'études sur des thématiques spécifiques. Les sujets de ces études thématiques sont approuvés chaque année par le Comité directeur du REM. Sur la base d'une liste commune de questions, chaque État membre produit une étude nationale. Sur la base de ces études nationales, le REM produit une étude de synthèse comparative au niveau européen.

Les études thématiques de 2017 ont porté sur :

- L'afflux changeant de demandeurs d'asile en 2014-2016 : les réponses des États (membres) ;
- Défis et pratiques dans l'établissement de l'identité des demandeurs lors du processus migratoire ;
- L'efficacité des procédures de retour dans les États membres : défis et bonnes pratiques liés aux règles et normes européennes ;
- Les mineurs non accompagnés après la détermination du statut.

Myria, en tant que membre du comité consultatif national, a activement contribué à l'élaboration de l'étude belge sur l'efficacité des procédures de retour. Myria était aussi membre du comité consultatif, tant au niveau européen que national, pour une étude thématique de 2016 portant sur le travail irrégulier de ressortissants de pays tiers.

Myria a également participé à différents évènements du REM en 2017. Tout d'abord, une collaboratrice de Myria a donné une présentation à un séminaire d'experts sur la situation des migrants en séjour irrégulier dont le retour ou l'éloignement a été différé, qui a eu lieu en Lettonie en mars 2017. De plus, Myria a participé à la réunion élargie du Groupe d'experts sur le retour du REM en juin 2017, durant laquelle des possibles voies de coopération entre les États (membres) et la société civile dans le domaine du retour ont été explorées. Myria a également participé à la conférence du Point de Contact belge consacrée au travail irrégulier de ressortissants de pays tiers en Belgique et dans l'UE, qui s'est tenue à Bruxelles en octobre 2017. En outre, l'adjoint du directeur de Myria a assumé le rôle de modérateur durant la conférence nationale organisée par le Point de Contact belge en décembre 2017 à Bruxelles. Cette conférence, consacrée aux principaux développements en matière de migration et d'asile en Belgique en 2017, a également été l'occasion pour un expert de Myria de présenter les développements en matière de trafic d'êtres humains et son impact sur la migration de transit.

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

Myria participe activement aux réunions du réseau informel des rapporteurs nationaux et mécanismes équivalents dans le domaine de la traite des êtres humains. Ces réunions sont co-organisées par la coordinatrice européenne de la lutte contre la traite des êtres humains, Madame Vassiliadou et par la présidence de l'UE. Les thématiques abordées lors de ces réunions ont notamment

5 Voir le site du REM : https://emnbelgium.be.

concerné le second rapport de la Commission européenne sur les progrès faits par les États en matière de lutte contre la traite des êtres humains, les systèmes d'estimations de la traite et les liens entre la traite des êtres humains et le trafic de drogues. Lors de la réunion des 4 et 5 décembre 2017, Myria a présenté son rapport annuel 2017, portant sur l'usage d'internet et des médias sociaux dans le cadre de la traite des êtres humains.

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

Myria est membre de ENNHRI, un réseau régional qui réunit les institutions nationales pour les droits de l'homme de l'Europe entière et qui compte environ une quarantaine de membres. Il a pour mission d'améliorer la promotion et la protection des droits de l'homme en Europe, en soutenant le développement des institutions nationales pour les droits de l'homme et en suscitant leur collaboration sur des thématiques spécifiques.

Dans ce contexte, il a représenté ENNHRI en février 2017 au sein du Groupe de rédaction sur les droits de l'homme et la migration du comité directeur pour les droits de l'Homme du Conseil de l'Europe (CDDH-MIG), qui travaille sur la question des alternatives à la détention.

Myria participe aussi activement au groupe de travail Asile et Migration mis en place en 2007 et qu'il a présidé plusieurs années en collaboration avec le Deutsches Institut für Menschenrechte. Il a, dans ce cadre, participé à une étude sur l'accès à l'information des migrants sur leurs droits dans les centres de détention (voir Myriadoc #5) qui a été réalisée dans douze pays européens. En octobre 2017, Myria a aussi présenté son travail lors de la table ronde co-organisée par ENNHRI et le Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, Nils Muiznieks, sur le droit de vivre en famille, en marge de la réunion annuelle du groupe de travail. Myria y a présenté son nouveau projet Myria-UNHCR sur le droit au regroupement familial des personnes bénéficiant d'une protection internationale. Myria met aussi son expertise en matière de litiges à disposition du groupe de travail juridique dont il est membre, et dont il a participé à la réunion annuelle organisée à Utrecht en juin 2017.

Conseil de l'Europe

À Tunis, les 4 et 5 octobre 2017, Myria a co-animé un atelier de travail sur la rédaction et la préparation des rapports de suivi en matière de traite des êtres humains à l'attention de l'instance nationale tunisienne de lutte contre la traite des êtres humains.

5. Publications et outils

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

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

La Migration en chiffres et en droits 2017

Publié en juin 2017, le rapport *La migration en chiffres et en droits* proposait cette année un focus sur les visas humanitaires.

Traite et trafic des êtres humains 2017 «En ligne»

Publié en octobre 2017, le rapport *Traite et trafic des êtres humains « en ligne »* a porté son attention sur les aspects en ligne de la traite, du trafic et des moyens policiers et judiciaires déployés pour lutter contre ces phénomènes.

Myriadocs

Depuis 2016, Myria complète sa gamme de publications avec les Myriadocs. Les Myriadocs sont des publications plus légères que les rapports annuels, livrant des analyses thématiques portant sur des points de droit, de politique ou d'actualité. Ils sont publiés exclusivement en format numérique. Ce ne sont pas moins de quatre Myriadocs qui ont été publiés en 2017 :

- Myriadoc #3 : Le statut juridique des passagers clandestins ;
- Myriadoc #4 : Les visas humanitaires ;
- Myriadoc #5 : Retour, détention et éloignement 2017 (publication annuelle récurrente) ;
- Myriadoc #6 : Être étranger en Belgique en 2017 (publication annuelle récurrente).

Myriatics

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

Les *Myriatics publiés en 2017:*

- Myriatics #7 : La migration en chiffres (en complément du Rapport annuel Migration) ;
- Myriatics #8 : Flux migratoires et flux d'asile : démêler les chiffres.

6. Droits fondamentaux et flux migratoires

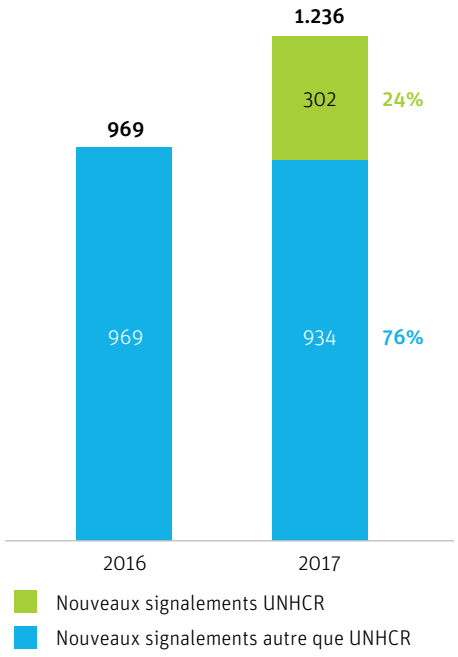
En matière de flux migratoires et de veille sur les droits fondamentaux des étrangers, Myria accomplit notamment ses missions par le biais des rapports et publications qu'il établit[6]. Ses analyses et prises de position sont fondées sur un travail quotidien d'observation de l'actualité et de contacts avec les acteurs de tous types. Elles sont également nourries par une permanence juridique en droit des étrangers ainsi que par sa participation régulière à une série de journées d'étude et à des colloques sur des thématiques liées à la migration.

6.1. | La permanence juridique

Myria reçoit chaque jour une série de signalements et de demandes provenant d'étrangers ou de Belges en quête d'informations sur leurs droits. À chaque demande, Myria tente de répondre de la manière la plus adéquate possible. En 2017, 1.236 personnes ont fait appel à Myria pour la première fois, soit 28% de plus qu'en 2016. Parmi celles-ci, 302 personnes l'ont contacté pour des questions concernant les nouvelles compétences spécifiques en matière de regroupement familial des personnes bénéficiant d'une protection internationale, exercée dans le cadre du partenariat (voir point 4) avec l'UNHCR (soit 24% du total).

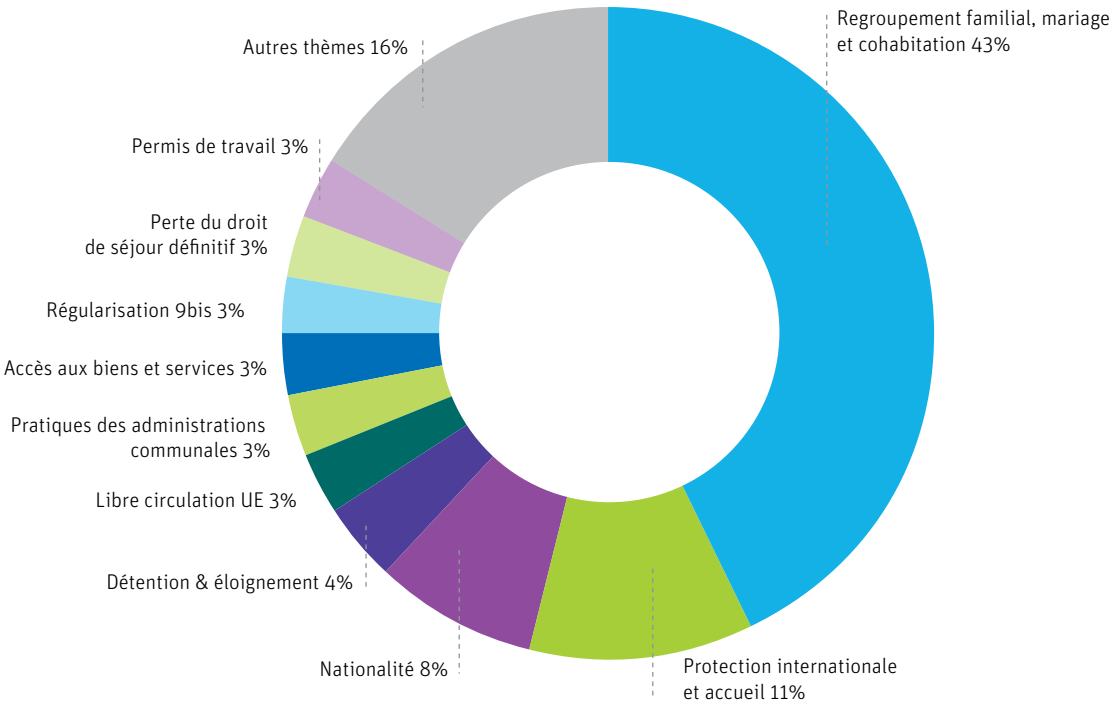
Les demandes faites à Myria en 2017 concernaient avant tout des questions sur le regroupement familial, le mariage et la cohabitation (43%), puis sur la protection internationale et l'accueil (11%). Ces deux thèmes étaient déjà en première position en 2016, mais leur proportion a augmenté en 2017, suite à l'obtention de la nouvelle compétence UNHCR. Ces deux thèmes représentent plus de la moitié des demandes reçues par Myria en 2017. Suivent l'accès à la nationalité (8%), la détention et l'éloignement (4%), la libre circulation des citoyens UE (3%), et les pratiques des administrations communales (3%).

Nouveaux signalements

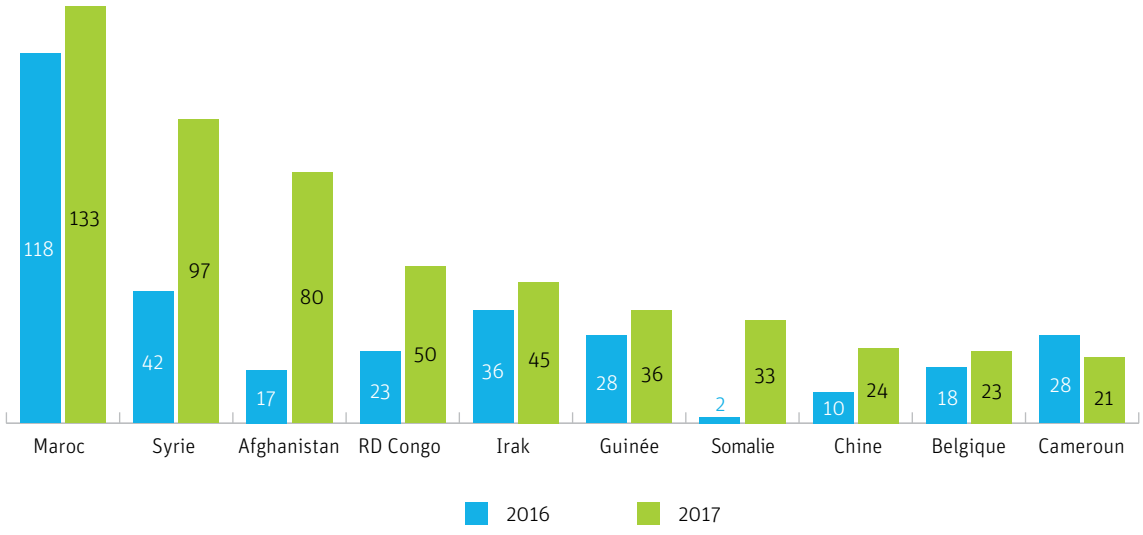


6 Les activités concernant la traite et le trafic des êtres humains, en ce compris le soutien aux centres d'accueil de victimes, l'analyse de la jurisprudence et les actions en justice, sont développées dans le rapport Traite et trafic des êtres humains qui paraît chaque année en octobre.

Thèmes des signalements 2017

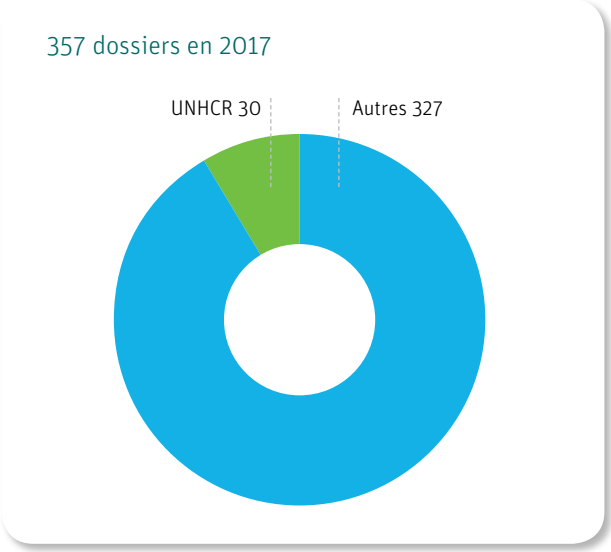


Top 10 des nationalités des personnes ayant fait un signalement à Myria en 2017 et leur évolution par rapport à 2016



Si en moyenne, le nombre de nouvelles demandes formulées auprès de Myria a augmenté de 28% (x1,28) entre 2016 et 2017, les demandes introduites par certaines nationalités ont augmenté plus fortement que d'autres. C'est par exemple le cas des demandes faites par des Somaliens qui ont été multipliées par 16, celles faites par des Afghans qui ont été multipliées pratiquement par 5, mais aussi de celles faites par des Syriens, des Congolais et des Chinois qui ont été multipliées par 2.

Parmi les 1.236 nouvelles demandes faites à Myria en 2017, 357 ont mené à l'ouverture d'un dossier. 8% de ces dossiers ont été ouverts dans le cadre de la compétence UNHCR.



6.2. | Les études et recherches

Myria a participé aux études suivantes :

- Dans le cadre du Projet Immilab de Belspo, projet coordonné par le Centrum Herman Deleeck de l'UA, Myria, en tant que sous-contractant, travaille sur l'implémentation de sa recommandation visant à examiner la dynamique des personnes détachées, tant au niveau de leur statut de résidence, qu'au niveau de l'interaction de la libre circulation des services et la libre circulation des travailleurs. Ce projet a démarré en 2017 et se poursuivra jusqu'en 2021.
- Projet européen sur le renforcement de la coopération multidisciplinaire en vue d'une meilleure orientation et assistance aux victimes de la TEH, dont Caritas Belgique est notamment partenaire :
  - Participation active aux réunions de travail en Suède (9 et 10 mars 2017) et en Espagne (28 et 29 mars 2017) ;
  - Présentation pendant une rencontre tenue à Bruxelles les 25 et 26 avril 2017 sur *L'évaluation des bonnes pratiques et des expériences de la politique belge en matière de traite des êtres humains.*
- Projet React (*Reinforcing Assistance to Child Victims of Trafficking*) : projet européen de partenariat entre plusieurs branches de l'ONG internationale ECPAT (dont la branche belge), dont l'objectif est d'accroître les compétences des tuteurs et avocats dans l'assistance aux victimes mineures de traite. Participation à un *Train the trainers* et intervention sur *The need for multi-agency working practices : Belgium's experience* à Leiden (Pays-Bas) du 17 au 19 janvier 2017.
- Relecture du rapport du REM *Family reunification with third country national sponsors in Belgium*, en août 2017.
- Projet européen *Confine* sur les enquêtes financières concernant la traite des êtres humains. Participation à une réunion de projet le 7 février 2017, et réception d'une délégation chez Myria le 15 décembre 2017.
- Rédaction d'une note d'analyse en collaboration avec l'Agence flamande pour l'intégration et l'intégration civique pour les problèmes d'enregistrement des liens d'ascendance ou de mariage dans les communes, en décembre 2017.

En 2017, Myria a participé comme contributeur aux journées d'études suivantes :

- Colloque *Les controverses migratoires : sciences, médias et politiques à l'ULB : Les migrations internationales en Belgique, au-delà des idées reçues* par Sophie Vause et *L'analyse des migrations internationales aux politiques migratoires : un chemin parsemé d'embûches* par Nathalie Vanparys.
- La Semaine des partenaires au retour volontaire organisée par Caritas International *Migration flow to/from Belgium : Focus on Armenia, Georgia, India, Iraq, Mongolia, Nepal, Pakistan, Russia and Ukraine* par Nathalie Vanparys.
- Séminaire organisé par le Centre d'action laïc : Colloque *Parcours migratoires au féminin,* par Sophie Vause.
- Présentation sur la migration de transit lors de la journée d'étude du réseau European Migration Network, par Stef Janssens.
- Formation sur *Le droit à l'accueil des demandeurs d'asile* lors du cycle de formation de l'Association pour le Droit des Etrangers par Mathieu Beys.
- Participation à la table ronde sur l'importance de l'enfant dans la procédure d'asile et de séjour, organisée par le Médiateur fédéral et le Kinderrechtencommissaris par Astrid Declercq.



Chapitre 2

Population et mouvements

Dans ce chapitre sont présentées les statistiques relatives à la migration en Belgique, qu'il s'agisse de stocks de population étrangère, de flux d'immigration et d'émigration mais aussi de premiers titres délivrés aux ressortissants de pays tiers. Sans surprise, du point de vue global des migrations en Belgique, on compte un grand nombre de Syriens, arrivant en 4ème position, derrière le trio désormais classique (Roumains, Français, Néerlandais). Les Syriens et Irakiens ont également intégré le top 5 des premiers titres de séjour.



Stocks et flux : définitions

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

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

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

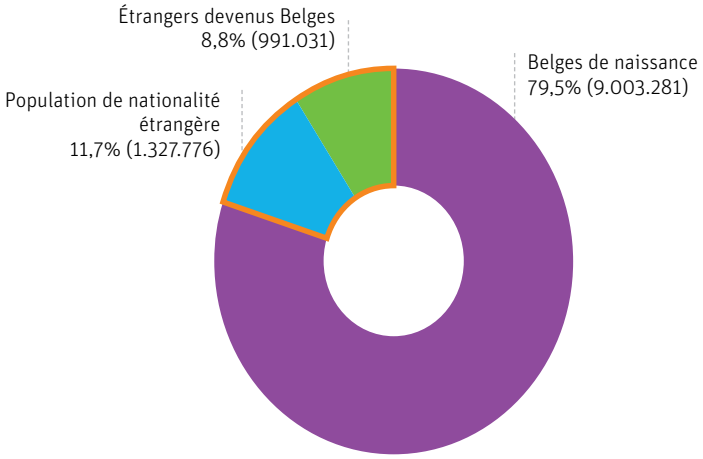
Pour plus d'infos sur les flux migratoires en Belgique en 2016, voir Myriatics 8

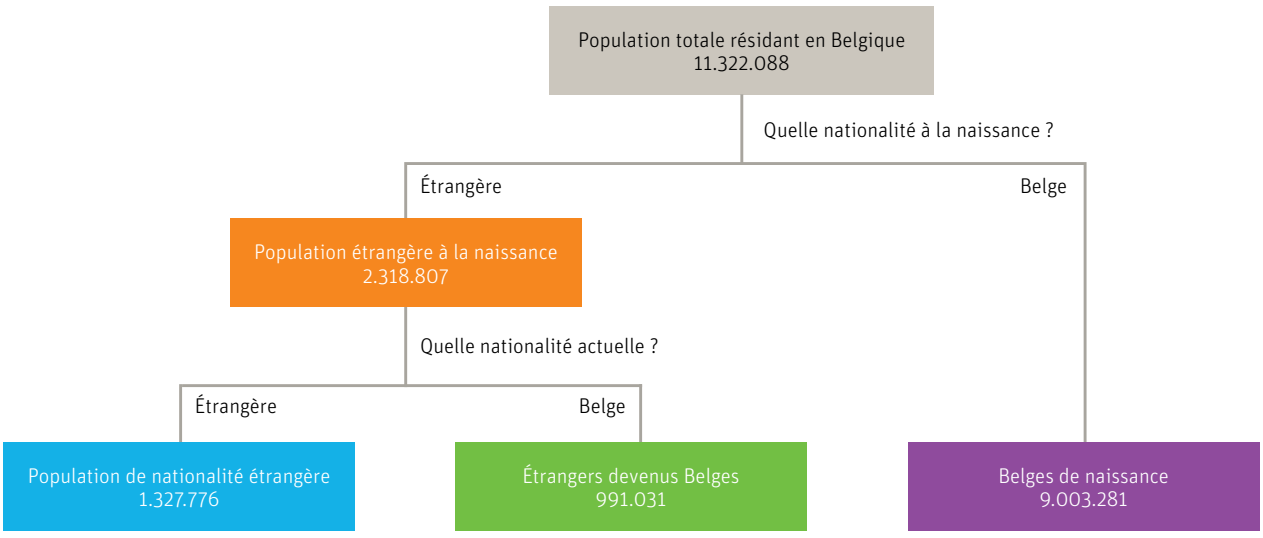
Population de nationalité étrangère et d'origine étrangère (stocks), au 1er janvier 2017

20% de la population résidant en Belgique est née avec une nationalité étrangère

Sur 11,3 millions d'habitants en Belgique :

- **11,7%** sont de nationalité étrangère.
- **8,8%** sont de nationalité étrangère à la naissance, mais ont entre temps acquis la nationalité belge.
- ➜ Ces deux catégories ont comme point commun une nationalité étrangère à la naissance. Ensemble, elles représentent 20,5% : il s'agit de la population d'origine étrangère.
- **79,5%** sont des Belges de naissance.





source : Registre national / UCL (DEMO)

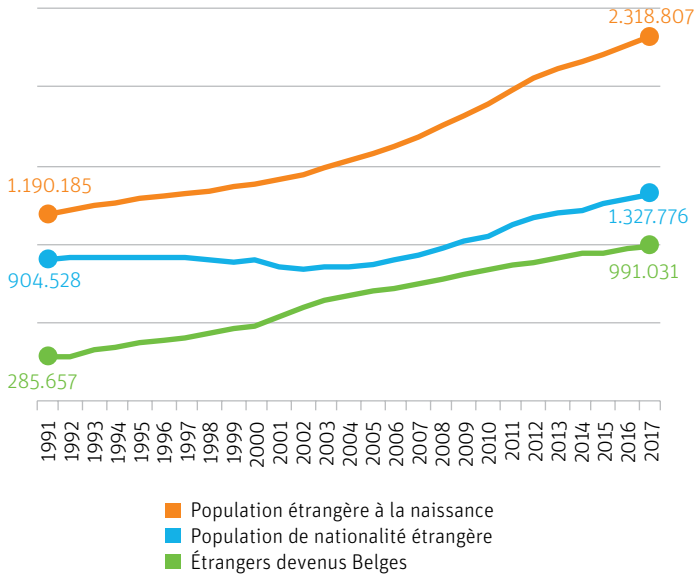
- Entre le début des années 1990 et 2017, le nombre de personnes **nées avec une nationalité étrangère** présentes en Belgique a été multiplié par 2.
- Sur la même période, le nombre de personnes de **nationalité étrangère** a augmenté moins rapidement (x 1,5) que le **nombre de personnes devenues Belges** (x 3,5).

L'origine des personnes varie fortement selon l'indicateur

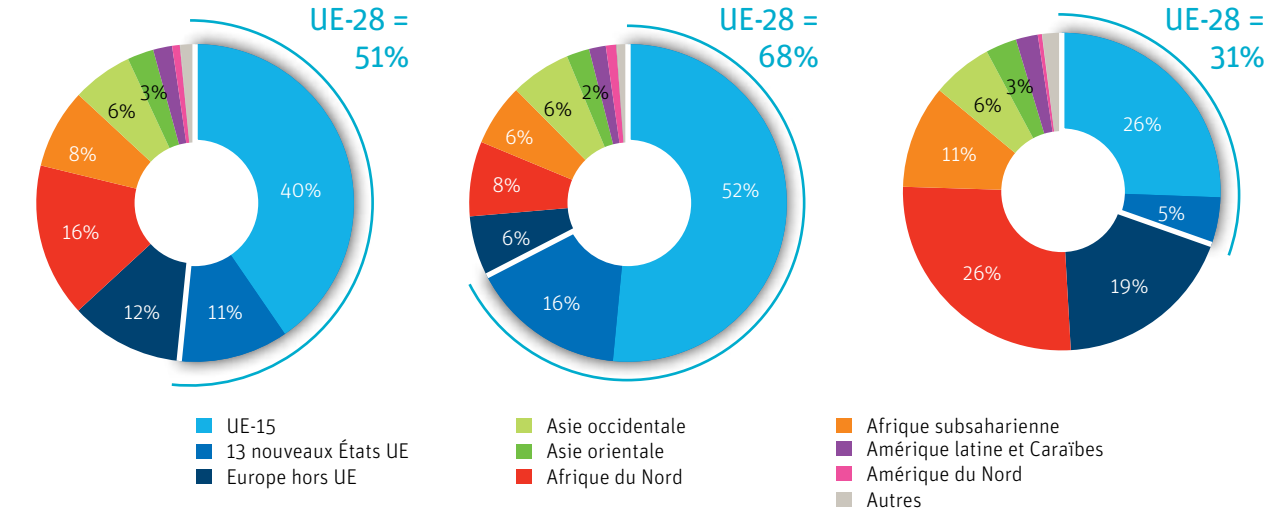
- Parmi l'ensemble des personnes d'origine étrangère (nées avec une nationalité étrangère), plus de la moitié sont issues d'un pays de l'UE (**51%**).
- Si l'on ne retient que les personnes de nationalité étrangère, cette proportion passe à **68%**.
- À l'inverse, les personnes nées étrangères mais ayant acquis la nationalité belge sont plus souvent issues des pays tiers et une minorité des pays de l'UE-28 (**31%**). Les personnes issues des pays tiers ont en effet davantage tendance à acquérir la nationalité belge que les citoyens de l'UE.

Pour plus d'infos, voir Chapitre Nationalité

Évolution du nombre de personnes d'origine étrangère, de nationalité étrangère et devenues Belges (01/01/1991-01/01/2017)



Population étrangère à la naissance | **Population de nationalité étrangère** | **Étrangers devenus Belges**



Top 10 des nationalités selon l'indicateur

Maroc	311.772	13%	**France**	164.410	12%	**Maroc**	229.186	23%
Italie	273.350	12%	**Italie**	156.726	12%	**Turquie**	119.321	12%
France	213.619	9%	**Pays-Bas**	153.736	12%	**Italie**	116.624	12%
Pays-Bas	186.069	8%	**Maroc**	82.586	6%	**France**	49.209	5%
Turquie	155.488	7%	**Roumanie**	80.669	6%	**RD Congo**	38.975	4%
Pologne	95.801	4%	**Pologne**	71.457	5%	**Pays-Bas**	32.333	3%
Roumanie	92.746	4%	**Espagne**	63.043	5%	**Pologne**	24.344	2%
Espagne	77.317	3%	**Portugal**	45.816	3%	**Algérie**	18.345	2%
RD Congo	60.257	3%	**Allemagne**	39.501	3%	**Allemagne**	15.726	2%
Allemagne	55.227	2%	**Turquie**	36.167	3%	**Russie**	15.128	2%
Autres	*797.161*	*34%*	***Autres***	*433.665*	*33%*	***Autres***	*331.840*	*33%*
Total	**2.318.807**	**100%**	**Total**	**1.327.776**	**100%**	**Total**	**991.031**	**100%**

Source : Registre national / UCL (DEMO)

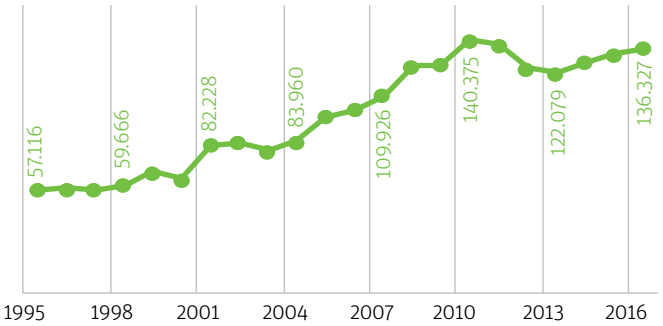
Flux d'immigrations au cours de l'année 2016

136.327 immigrations d'étrangers enregistrées en Belgique au cours de l'année 2016

Depuis le début des années 2000, malgré quelques fluctuations ces dernières années, les flux d'immigration d'étrangers en Belgique indiquent une tendance globale à la hausse.

Pour plus de détails sur les flux migratoires avant 1995, voir Myria, Rapport démographique 2013

Nombre d'immigrations d'étrangers en Belgique



Définition des immigrations

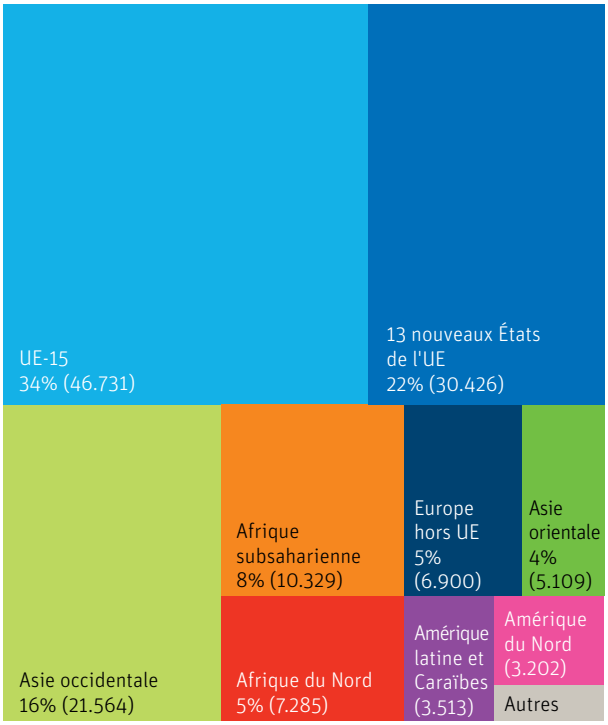
Au niveau belge, les statistiques sur les immigrations incluent les immigrations déclarées, les changements de registre ainsi que les personnes réinscrites alors qu'elles avaient été radiées du Registre national.

➜ Les changements de registre concernent les personnes qui passent du Registre d'attente à un autre registre. Il s'agit essentiellement des personnes qui ont été reconnues réfugiées ou qui ont été autorisées à séjourner en Belgique sur une autre base. En 2016 ces changements de registre représentaient 13% des immigrations.

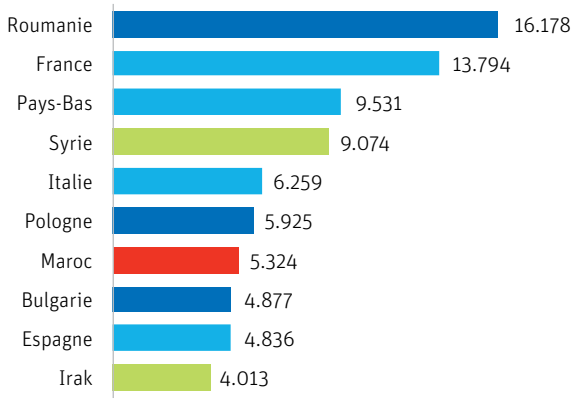
56% des immigrants étrangers sont originaires d'un pays de l'UE-28

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

Répartition des régions d'origine des 136.327 immigrations d'étrangers en 2016



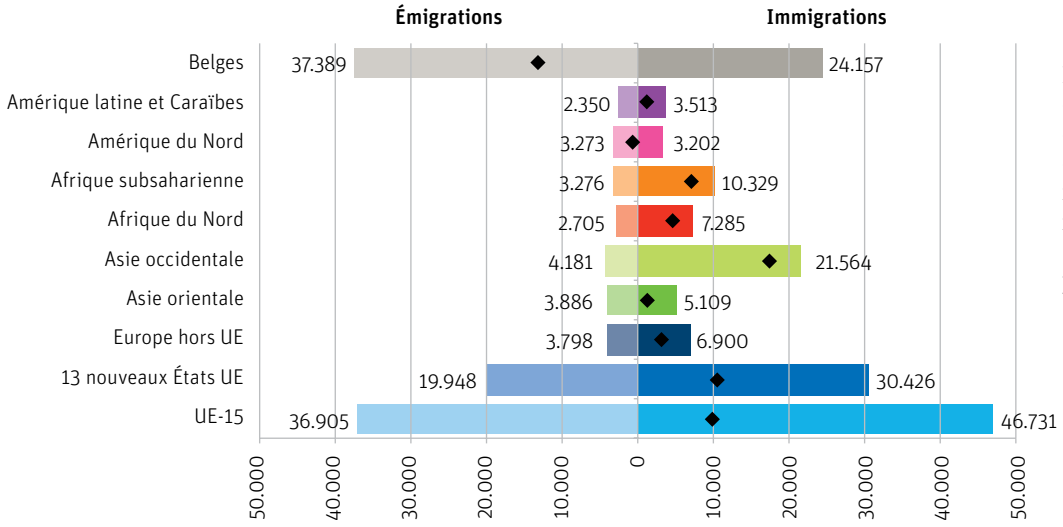
Top 10 des nationalités des immigrants étrangers en 2016



- Ensemble, les **citoyens de l'UE** représentent **56%** des immigrations enregistrées en 2016, constituant la principale région d'origine des immigrants.
- Inédit en 2016 : près de 9.000 immigrations de **Syriens**, plaçant la Syrie en quatrième position, après les Roumains, les Français et les Néerlandais.
- Les flux d'immigrations reflètent non seulement les entrées annuelles sur le territoire belge, mais également les flux d'asile (une fois qu'ils ont obtenu un statut de protection internationale, le cas échéant).

Source : Statbel

Émigrations, immigrations et solde migratoire des Belges et des étrangers en 2016



Le solde migratoire est la différence entre les entrées et les sorties : il est négatif pour les ressortissants belges, alors qu'il est positif pour les étrangers.

La mobilité des personnes étrangères en Belgique ne se résume pas à l'immigration

- Les **émigrations** des étrangers sont loin d'être négligeables : à côté des 136.000 entrées, on comptabilise près de 81.000 sorties au cours de l'année 2016, ce qui donne lieu à un solde migratoire largement positif (+55.471 personnes). Notons que dans l'histoire migratoire de la Belgique, le nombre d'émigrations d'étrangers n'a jamais été aussi élevé.
- Les **citoyens de l'UE** sont majoritaires tant dans les flux d'immigration vers la Belgique (56%) que dans les flux d'émigration depuis la Belgique (70%).

Les Belges migrent également

- Les **ressortissants belges** sont également en mouvement : en 2016, 37.000 Belges ont quitté le pays, et 24.000 sont (re)venus s'installer en Belgique.
- En comparaison aux flux observés en 2009, les immigrations de Belges en 2016 ont diminué plus fortement que les émigrations, donnant lieu à un solde migratoire négatif particulièrement bas : -13.232 personnes.

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



45% des immigrants arrivés en 2016 sont des femmes. Une proportion plus faible qu'en 2015 (49%), qui s'explique notamment par la forte augmentation des immigrations issues d'Asie occidentale, plus masculines.

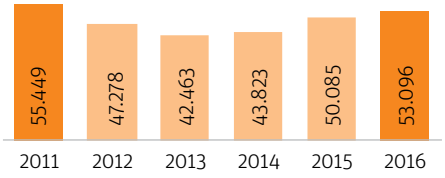
Source : Statbel

Les motifs légaux étudiés à partir des premiers titres de séjour délivrés aux ressortissants de pays tiers

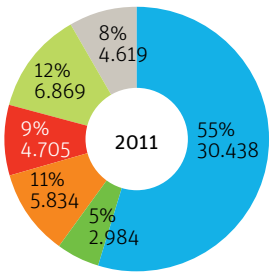
53.096 premiers titres de séjour ont été délivrés à des ressortissants de pays tiers au cours de l'année 2016.

- 50% des premiers titres de séjour délivrés aux ressortissants de pays tiers concernent des motifs familiaux.
- Depuis 2015, le second motif est l'obtention du statut de réfugié ou l'octroi de la protection subsidiaire. En 2016, ce type de titre de séjour représente 17% de l'ensemble des premiers titres délivrés.
- Viennent ensuite les raisons liées à l'éducation (12%) et aux activités rémunérées (10%).
- Le nombre de premiers titres délivrés a diminué entre 2011 et 2013 (-23%) et a ensuite augmenté entre 2013 et 2017 (+25%).

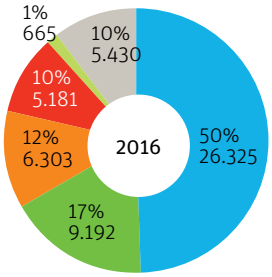
Premiers titres délivrés entre 2011 et 2016



55.449 premiers titres délivrés en 2011



53.096 premiers titres délivrés en 2016



- Raisons liées à la famille
- Statut de refugié et protection subsidiare
- Raisons liées à l'éducation
- Raisons liées à des activités rémunérées
- Raisons humanitaires
- Autres raisons

Statistiques sur les premiers titres de séjour

Qui ?

- Les personnes étrangères qui entrent sur le territoire belge doivent déclarer leur arrivée auprès de leur commune de résidence et se voient délivrer un titre de séjour sur base du type de visa ou de l'autorisation de séjour dont elles disposent.
- Tout comme dans les statistiques sur les flux d'immigration, les demandeurs d'asile ne sont pas comptés comme tels dans les chiffres sur les premiers titres de séjour. Ils n'intègrent les statistiques que lorsqu'ils sont reconnus réfugiés ou qu'ils obtiennent la protection subsidiaire, ou s'ils obtiennent un premier titre de séjour sur une autre base.
- Parmi les personnes qui bénéficient d'un premier titre pour raisons familiales, figurent notamment des enfants nés en Belgique.

Voir Chapitre Droit de vivre en famille.

- Les statistiques disponibles sur Eurostat portent sur les ressortissants des pays tiers. Des données similaires sont présentées pour les citoyens UE plus loin dans ce rapport.

Voir Chapitre Libre circulation, migration économique et étudiants.

Quoi ? Les statistiques sur les premiers titres de séjour permettent d'étudier les motifs légaux des migrations.

Évolutions marquantes en l'espace de 5 ans

- Le nombre de premiers titres délivrés pour des raisons humanitaires a chuté : leur part est passée de 12% à 1%. En termes absolus, leur nombre a été divisé par 10.

Voir Chapitre Régularisations.

- Le nombre de premiers titres délivrés suite à l'octroi du statut de réfugié ou de la protection subsidiaire a augmenté : leur part est passée de 5% à 17%. En termes absolus, leur nombre a été multiplié par 3.

Voir Chapitre Protection internationale.

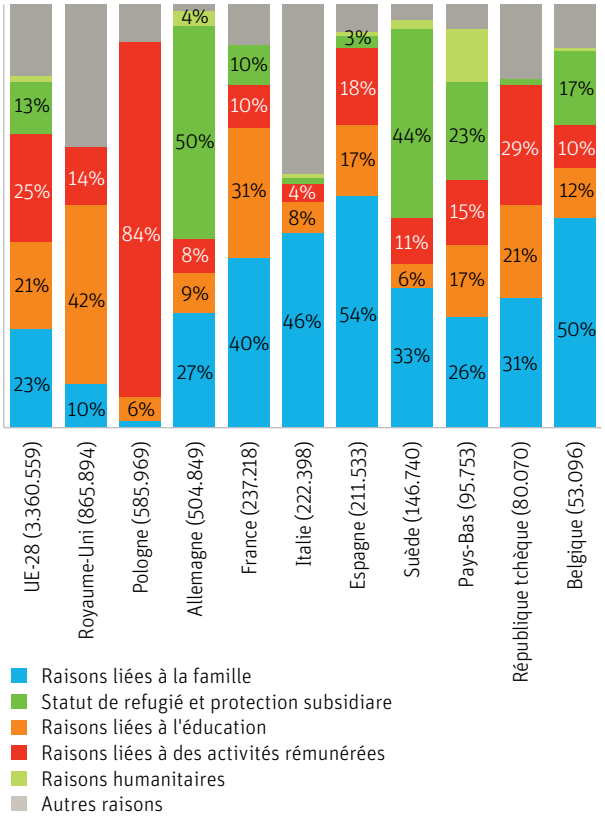
- Derrière ces évolutions liées aux motifs, des changements importants sont intervenus en fonction des nationalités des bénéficiaires de ces premiers titres : les Syriens et les Irakiens ont intégré le top 5 des premières nationalités en 2016 alors qu'ils se trouvaient loin derrière dans le classement de 2011 (respectivement 34ème et 10ème position).

Top 5 des nationalités pour les premiers titres délivrés à des ressortissants de pays tiers en 2011 et 2016

2011		2016	
Maroc	9.712	**Syrie**	6.725
Turquie	3.417	**Maroc**	5.512
États-Unis	2.656	**Inde**	2.899
Inde	2.194	**Inconnu(s)**	2.810
RD Congo	1.985	**Irak**	2.472
Autres	*35.485*	***Autres***	*32.678*

source : Eurostat

Premiers titres de séjour délivrés à des ressortissants de pays tiers selon le motif et le pays d'accueil, 2016



Les comparaisons au niveau européen sont délicates

D'une part, les différents États membres n'ont pas tous la même façon de comptabiliser les premiers titres de séjour. Cependant, des grandes tendances sont intéressantes à observer :

- L'Allemagne et la Suède se distinguent par le fait d'avoir octroyé une grande partie de leurs premiers titres à des personnes bénéficiant d'une protection internationale.
- La Pologne se distingue quant à elle au niveau des premiers titres délivrés dans le cadre d'activités rémunérées.
- Pour le Royaume-Uni, il s'agit plutôt des premiers titres délivrés pour des raisons liées aux études.
- La France, l'Italie, l'Espagne et la Belgique ont comme point commun les raisons familiales comme premier motif.

D'autre part, la répartition de ces différents motifs au sein de chaque pays dépend également des possibilités que les différents États membres offrent aux ressortissants des pays tiers d'obtenir certains types de titres de séjour.

En définitive, si les comparaisons entre pays sont intéressantes, le manque d'harmonisation des données ainsi que des politiques d'octroi des titres de séjour ne rendent pas les choses faciles pour l'analyse.

Source : Eurostat

Chapitre 3

Accès au territoire

Les arrivées de migrants par la mer ont spectaculairement chuté entre 2016 et 2017 (-52%). Mais le nombre de décès et de disparus reste, proportionnellement, dramatiquement important. On compte aussi un grand nombre de visas humanitaires délivrés : 2.631 visas accordés en 2017, soit deux fois plus qu'en 2016 et 3 fois plus qu'en 2015, en majorité à des Syriens. Dans ce chapitre, Myria dresse aussi un état des lieux de l'approche européenne de la « crise des migrants » depuis 2015.



Introduction : la gestion des frontières

C'est peu dire que tous les candidats migrants ne sont pas à égalité dans leurs possibilités d'accéder au territoire des pays européens. Derrière la notion d'accès au territoire, on trouve des réalités fort dissemblables : la politique des visas, l'octroi de visas humanitaires, la réintroduction de contrôles intérieurs aux frontières européennes, la circulation à l'intérieur de l'espace Schengen, la lutte contre la migration irrégulière…

Les chiffres et les informations de droit qui suivent ne rendent compte que d'une partie de cette réalité. Ainsi, par exemple, il faut constamment rappeler que les chiffres sur les visas ne reflètent qu'une partie des migrants ayant accès au territoire ; beaucoup de migrants n'en ont pas besoin, et certains migrants y accèdent via un visa Schengen obtenu dans un autre État membre. D'autres migrants se voient refouler à la frontière, et donc refuser l'accès au territoire, alors même qu'ils disposent parfois d'un visa valable. Enfin, il arrive aussi que ces données se révèlent difficile à démêler, tels les chiffres des visas humanitaires, que Myria tente de clarifier de plus en plus précisément.

Au-delà des incertitudes, une ligne claire se dessine en Europe : la fermeture des frontières extérieures constituerait l'horizon le plus réaliste de la politique migratoire. Une conviction encouragée par le raidissement de l'opinion publique : seule une fermeté réelle permettrait de contenir les flux. Quitte à considérer de plus en plus les droits fondamentaux comme des contraintes gênantes, qu'on doit tenter de contourner, plutôt que comme des pierres d'achoppement. Quitte à conclure des « deals », ou accords plus ou moins assumés (avec la Turquie), plus ou moins secrets (avec la Lybie) mais à chaque fois douteux en termes de droits fondamentaux. Quitte à accepter de préférer réserver l'octroi de visas humanitaires à « nos » demandeurs d'asile préférés, selon « nos » critères (une minorité chrétienne en Syrie, par exemple), loin de l'élan généraliste des conventions de Genève.

L'Europe a trouvé « la » solution au « problème » migratoire : se fermer et le faire savoir. La question clé qui se pose réside dans l'équilibre de cette position avec le haut standard de droits fondamentaux dont l'Union européenne a fait ses valeurs primordiales et son identité. En l'occurrence, les chiffres de morts et de disparitions en mer Méditerranée restent effrayants : s'ils sont en diminution avec l'année 2016, qui comptait le triste record de plus de 5.000 morts ou disparus, il n'en reste pas moins que plus de 3.000 personnes sont mortes en mer en 2017, pour moitié moins de départs qu'en 2016. La proportion de décès est donc gigantesque, et continue de poser un défi sérieux à l'Europe et chacun de ses États membres : peut-on fermer ses frontières à tout prix ?

Mer Méditerranée : arrivées, décès et disparitions en 2017

Arrivées totales en Europe

2016 ➜ 387.739
dont **362.973** par la mer Méditerrannée (94%)

2017 ➜ 186.768
dont **172.362** par la mer Méditerrannée (92%)



Italie (total)
2016 ➜ 181.436
2017 ➜ 119.369

Grèce (total)
2016 ➜ 176.906
2017 ➜ 35.052

Italie

119.369 arrivées en 2017
Soit **52% de moins** qu'en 2016

5 principaux pays d'origine
Nigeria (16%)
Guinée (9%)
Bangladesh (9%)
Côte d'Ivoire 9%
Mali (6%)

49% des arrivants sont originaires des 5 pays dont les réfugiés sont le plus originaires (Syrie, Irak, Afghanistan, Nigéria et Pakistan).

Démographie (Janvier 2017)
Hommes ➜ 74%
Femmes ➜ 11%
Enfants ➜ 15%

Espagne

28.707 arrivées en 2017

Grèce

35.052 arrivées en 2017
Soit **80% de moins** qu'en 2016

5 principaux pays d'origine
Syrie (46%)
Irak (20%)
Afghanistan (12%),
Pakistan (5%)
Algérie (4%)

83% des arrivants sont originaires des 5 pays dont les réfugiés sont le plus originaires (Syrie, Irak, Afghanistan, Nigéria et Pakistan).

Démographie (Janvier 2017)
Hommes ➜ 41%
Femmes ➜ 22%
Enfants ➜ 37%

Décès et disparitions en mer Méditerranée

Année	Total Méditerranée	Méditerranée centrale (Italie)	Méditerranée orientale (Grèce)
2016	**5.082** (1,31 sur 100 arrivées)	**4.579** (2,52 sur 100 arrivées)	**434** (0,25 sur 100 arrivées)
2017	**3.119** (1,67 sur 100 arrivées)	**2.834** (2,37 sur 100 arrivées)	**62** (0,18 sur 100 arrivées)

source : UNHCR

1. Approche européenne de la crise des migrants et des réfugiés : la politique de gestion des frontières

Myria examine ici quelques éléments récents en ce qui concerne la relocalisation, la réinstallation, l'externalisation de la politique des frontières ou le renforcement des contrôles. Il renvoie pour de plus amples explications à ses précédentes publications parues en 2016, dans le cadre du *MyriaDoc* intitulé *L'Europe en crise (de l'asile)*[7] ainsi qu'en 2017, à son rapport annuel[8] qui reprenait une courte analyse sur les évolutions intervenues depuis lors.

Suite à la crise migratoire en 2015, l'Europe a développé une nouvelle approche en matière de gestion des migrations. Selon la Commission, les actions coordonnées ont permis de stabiliser la situation et, selon l'OIM, les arrivées irrégulières de migrants dans l'UE ont chuté de 52% en 2017. On dénombrait en 2017 près de 186.768 franchissements irréguliers des frontières.

7 Myria, *L'Europe en crise (de l'asile), Myriadoc #1,* 20 juin 2016. Disponible sur : www.myria.be/files/Myriadocs-1-FR-Europeencrise.pdf.

8 Myria, *La migration en chiffres et en droits 2017, Analyse : Approche européenne de la crise des migrants et des réfugiés et attitude de la Belgique.*

Relocalisation et réinstallation

Qu'en est-il des engagements pris au niveau européen et belge ?

Pour faire face à la crise migratoire, l'Union européenne a mis en place ces deux différents programmes :

	Relocalisation	Réinstallation
Définition	La **relocalisation** vise à accueillir des demandeurs d'asile déjà présents sur le territoire de l'Union européenne (en Grèce et en Italie) dans d'autres États membres.	La **réinstallation** consiste à sélectionner et transférer des réfugiés d'un pays où ils ont demandé une protection internationale vers un pays qui a accepté au préalable de leur octroyer un droit de séjour durable. Le programme européen peut viser tous les migrants dans un pays tiers, et notamment ceux s'inscrivant dans le cadre de l'accord UE-Turquie, qui prévoit que pour chaque Syrien renvoyé en Turquie au départ des îles grecques, un autre Syrien sera réinstallé depuis la Turquie vers l'UE.
Europe	■ Objectif à l'origine : 160.000 demandeurs d'asile à relocaliser de septembre 2015 au 26 septembre 2017. ■ Révision de l'objectif à la baisse : 100.000 demandeurs d'asile. ■ Au 27 septembre 2017 (à la clôture du programme) : environ 29.000 personnes effectivement relocalisées[9]. ■ A partir du 27 septembre 2017 : les personnes se trouvant encore en Grèce et en Italie mais arrivées avant cette date peuvent encore bénéficier du programme et doivent être relocalisées dans un délai raisonnable[10]. ■ Au 7 mars 2018 : 33.846 personnes relocalisées[11]. ■ Au final, le nombre total de personnes relocalisées demeure toujours bien inférieur aux objectifs initiaux ou même ceux revus à la baisse. La Commission a toutefois estimé que le nombre de candidats enregistrés était en réalité bien inférieur aux nombres fixés et que, en mars 2018, environ 96% des candidats éligibles[12] avaient bien été relocalisés[13].	■ Objectif : 22.504 personnes à réinstaller entre juillet 2015 et décembre 2017. ■ Au 8 décembre 2017, soit le moment où le soutien financier de ce programme devait prendre fin, environ 86% de l'objectif était atteint[17]. ■ Suite aux recommandations de la Commission de septembre 2017, un nouveau programme pour réinstaller au moins 50.000 personnes au 31 août 2019 a été adopté. ■ En mars 2018, on comptait au total 29.314 personnes réinstallées, en ce compris 1.855 personnes dans le cadre du nouveau programme par rapport auquel dix-neuf États se sont déjà engagés[18].
Belgique	■ À l'origine, la Belgique s'était engagée à relocaliser 3.812 personnes. ■ Vu la revue à la baisse de l'objectif de relocalisation globale, le quota belge a été diminué pour atteindre 1.530 personnes. ■ Au 26 septembre 2017, soit à la veille de la date de clôture du programme, la Belgique avait relocalisé 997 personnes[14], soit moins que l'objectif revu à la baisse, ce qui a suscité certaines critiques d'organisations[15]. ■ Ce nombre a toutefois encore augmenté puisque ce programme s'applique encore à ceux arrivés avant sa clôture. On dénombrait un total de 1.169 personnes relocalisées en Belgique au 7 mars 2018[16].	■ La Belgique devait réinstaller 1.100 personnes entre juillet 2015 et décembre 2017. ■ La Belgique s'est aussi engagée à réinstaller 2.000 réfugiés dans le cadre du nouveau programme de réinstallation[19]. ■ En mars 2018, on comptait 1.835 personnes réinstallées dans le cadre du programme de l'UE, dont 1.100 dans le cadre de la décision initiale courant jusqu'à décembre 2017, 571 en application de l'accord EU-Turquie dans le cadre du « plan 1 pour 1 » et 164 via le nouveau programme de réinstallation.

Les hotspots

- Les hotspots ont été conçus à l'origine comme outils facilitant la mise en œuvre du programme de relocalisation. Avec l'entrée en vigueur de l'accord UE-Turquie, ces lieux sont devenus aussi des centres d'admission à l'UE et de retour vers la Turquie[20].
- En mars 2018, on comptait cinq hotspots en Grèce. La capacité totale légèrement inférieure à 8.000 places est considérée comme toujours insuffisante étant donné qu'on dénombrait au même moment 12.926 migrants sur les îles grecques (dont 10.020 dans les zones d'urgence migratoire). À la même période, l'Italie comptait cinq hotspots et il y était encore prévu d'en ouvrir trois supplémentaires dans le courant de 2018[21].
- On estime à plus de 261.000 le nombre de migrants qui sont arrivés dans ces centres d'enregistrement entre le 1er janvier 2016 et le 15 septembre 2017 (185.000 en Grèce et plus de 76.000 en Italie), soit à date de clôture du programme de relocalisation[22].

La relocalisation par la Hongrie, la Slovaquie et la Pologne

- La Hongrie et la Slovaquie, soutenues par la Pologne, ont introduit un recours en annulation contre les décisions du Conseil de l'UE instituant le programme de relocalisation. Toutefois, la CJUE a rejeté leur recours[23].
- La Commission a dès lors entamé une procédure d'infraction à l'encontre de ces trois États pour non-respect de leurs obligations juridiques en matière de relocalisation, et en l'absence de réponse satisfaisante de leur part, a saisi la CJUE le 8 décembre 2017[24].

Externalisation de la gestion des frontières

L'accord UE-Turquie

- Deux ans après la conclusion de l'accord entre l'Union européenne et la Turquie, soit en mars 2018, le nombre total de retours enregistrés dans ce cadre s'élevait à 2.164. La Commission estime que ce nombre est insuffisant vu la persistance des arrivées en Grèce, ce qui induit une pression importante sur les hostpots[25].
- Depuis son origine, des doutes et des critiques émergent quant à la compatibilité de cet accord et de la situation en Turquie (conditions dans lesquelles les migrants sont détenus, interceptions en mer réalisées par les garde-côtes turcs avec violence[26], défaillances de la procédure d'asile et garantie insuffisante en Turquie contre le principe de non-refoulement[27]) avec le respect des droits de l'Homme et plus particulièrement avec l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'Homme qui prohibe de manière absolue la torture et les peines ou les traitements inhumains ou dégradants.
- Le Conseil d'État grec a cependant rendu, le 22 septembre 2017, deux arrêts (2247/2017 et 2348/2017) par lesquels il a considéré la Turquie comme un « pays tiers sûr ». Il en a donc conclu que des demandeurs d'asile ayant transité par la Turquie pour arriver en

9 Commission européenne, *Ibidem*.
10 Décision du 14 septembre 2015 (2015/1523) instituant des mesures provisoires en matière de protection internationale au profit de l'Italie et de la Grèce, disponible sur : http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D1523&from=FR.
11 Commission européenne, *Rapport d'avancement relatif à l'agenda européen en matière de migration*, mars 2018, COM(2018) 250 final, Annexe 4.
12 À savoir ceux qui répondaient aux critères fixés pour bénéficier de ce programme dont le fait d'être d'une nationalité dont le taux moyen de protection dans l'UE atteint au moins 75% en première instance.
13 Commission européenne, *Rapport d'avancement relatif à l'agenda européen en matière de migration*, mars 2018, COM(2018) 250 final, p.20.
14 Chambre des représentants, Commission de l'Intérieur, Compte-rendu analytique, CRIV 54 COM 729, 26 septembre 2017.
15 Ciré, *Relocalisation des demandeurs de protection : l'imposture de la solidarité*, www.cire.be/presse/communiques-de-presse/relocalisation-des-demandeurs-de-protection-l-imposture-de-la-solidarite ; Amnesty, *Non, la Belgique ne relocalise pas assez de demandeurs d'asile depuis la Grèce et l'Italie*, www.amnesty.be/infos/actualites/article/non-la-belgique-ne-relocalise-pas-assez-de-demandeurs-d-asile-depuis-la-grece.
16 Commission européenne, *Rapport d'avancement relatif à l'agenda européen en matière de migration*, mars 2018, COM(2018) 250 final, annexe 4.
17 Commission européenne, *Ibidem*.
18 Commission européenne, *Ibidem*.
19 Commission européenne, *Rapport d'avancement relatif à l'agenda européen en matière de migration*, mars 2018, COM(2018) 250 final, annexe 5.
20 Danish Refugee Council, *Fundamental rights and the EU hotspot approach*, octobre 2017, https://drc.ngo/media/4051855/fundamental-rights_web.pdf.
21 Commission européenne, *Rapport d'avancement relatif à l'agenda européen en matière de migration*, mars 2018, COM(2018) 250 final.
22 Commission européenne, Communication relative à la mise en œuvre de l'agenda européen en matière de migration, COM (2017) 558 final, 27 septembre 2017.
23 CJUE (GC), *Slovaquie et Hongrie c. Conseil*, 6 septembre 2017, C-643/15 et C-647/15.
24 Commission européenne, Communiqué de presse, *Relocalisation : la Commission saisit la Cour de justice d'un recours contre la République tchèque, la Hongrie et la Pologne*, 7 décembre 2017, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5002_fr.htm.
25 Commission européenne, *Rapport d'avancement relatif à l'agenda européen en matière de migration*, mars 2018, COM(2018) 250 final, p.8.
26 Amnesty international, *A blueprint for despair; Human rights impact of the EU-Turkey Deal*, 2017, disponible sur : www.amnesty.be/je-veux-m-informer/actualites/article/accord-ue-turquie-un-danger-pour-les-refugies ; UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination, *Concluding Observations on the Combined Fourth to Sixth Periodic Reports of Turkey*, 11 janvier 2016, UN Doc. CERD/C/TUR/CO/4-6, disponible sur : http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CERD%2fC%2fTUR%2fCO%2f4-6&Lang=en, §§33-35.
27 Résolution 2109 (2016) du Conseil de l'Europe : *La situation des réfugiés et des migrants dans le cadre de l'Accord UE-Turquie du 18 mars 2016*, 21 avril 2016, disponible sur : http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=22738&lang=FR.

Grèce ont suffisamment de liens avec la Turquie pour y être raisonnablement renvoyés et que juger le contraire serait une porte ouverte pour « le shopping d'asile »[28].

Collaboration avec la Libye

- La plupart des migrants arrivés en Europe en 2017 via la Méditerranée sont arrivés en Italie. Ainsi d'après les chiffres de l'OIM, 119.369 migrants y sont arrivés par la mer[29]. Ces migrants viennent pour la plupart du Nigeria, du Bangladesh, de la Côte d'Ivoire, de la Guinée et de la Gambie, et transitent par la Libye pour atteindre l'Italie[30].
- La coopération avec la Libye, en tant que principal pays d'embarquement et premier pays de transit vers l'Europe, a donc été au cœur de l'attention des États membres de l'UE en 2017[31].
- Le 3 février 2017, les États membres de l'UE ont décidé d'intensifier la coopération avec la Libye en prenant une série de mesures via **la déclaration de Malte** ayant pour but de réduire les flux migratoires, de casser le modèle des passeurs et de sauver des vies[32].
- **L'Italie** a également renforcé la coopération avec la Libye en signant avec son gouvernement un **Protocole d'accord** sur la coopération au développement, l'immigration clandestine, la traite des êtres humains, la contrebande de carburant et le renforcement de la sécurité frontalière, le 2 février 2017[33].
- L'**Italie** est également suspectée d'avoir conclu des accords financiers verbaux secrets avec le gouvernement libyen et deux milices libyennes connues pour être à la tête d'un réseau de trafic d'êtres humains[34].
- Certaines ONG **critiquent** lourdement la coopération qui existe entre l'Union européenne et les garde-côtes turcs et libyens, qui sont notamment accusés de réaliser des *push back*, contraires au principe de non-refoulement[35].

Renforcement des contrôles aux frontières extérieures

L'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex)

- Le nouveau corps européen de garde-frontière a été mis en place en septembre 2016[36]. Environ un an après sa mise en œuvre, Frontex, qui apporte un appui opérationnel aux États membres concernant la gestion de leurs frontières, avait déployé plus de 1.700 garde-frontières et agents aux frontières extérieures de l'UE[37].
- En décembre 2017, la Commission soulignait encore que les États membres doivent veiller à ce que tous les moyens et le personnel nécessaires aux réserves de réaction rapide de Frontex soient prêts à être déployés d'ici **mars 2018**[38]**.** Dans son rapport émis en mars 2018, la **Commission** a toutefois encore **constaté des manquements sérieux dans les engagements des États**. C'est notamment le cas en ce qui concerne le parc d'équipements de réaction rapide que seul quatorze États membres, dont la Belgique ne fait pas partie, continuent d'approvisionner[39].

Opérations Frontex et opération Sophia

- **Frontex** met en œuvre différentes opérations, dont certaines ont été créées ou poursuivies en 2017:

28 Aida, *Greece : The ruling of the Council of state on the asylum procedure post EU-Turkey deal*, 4 octobre 2017, disponible sur : www.asylumineurope.org/news/04-10-2017/greece-ruling-council-state-asylum-procedure-post-eu-turkey-deal.

29 OIM, *Migration flows 2017*, disponible sur : http://migration.iom.int/docs/2017_Overview_Arrivals_to_Europe.pdf.

30 Commission européenne, *Factsheet : Central Mediterranean Route: Commission Action Plan to support Italy and stem flows*, 4 juillet 2017, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170704_factsheet_-central_mediterranean_route_commission_action_plan_to_support_italy_and_stem_flows_en.pdf.

31 Commission européenne, *Managing the refugee crisis : EU Action in Lybia on migration*, 7 décembre 2017, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20171207_eu_action_in_libya_on_migration_en.pdf.

32 Déclaration de Malte par les membres du Conseil européen du 03 février 2017, disponible sur : www.consilium.europa.eu/fr/meetings/european-council/2017/02/03.

33 A.PALM, *The Italy-Libya Memorandum of Understanding : The baseline of a policy approach aimed at closing all doors to Europe*, 2 October 2017, available on: http://eumigrationlawblog.eu/the-italy-libya-memorandum-of-understanding-the-baseline-of-a-policy-approach-aimed-at-closing-all-doors-to-europe.

34 De Standaard, *Italië sluit geheime deal met Libische mensensmokkelaars*, 31 août 2017, www.standaard.be/cnt/dmf20170830_03043662.

35 ECRE, *EU externalization efforts set the scene for escalation of rights violations by Libyan and Turkish Coast Guard*, 17 novembre 2017, www.ecre.org/eu-externalisation-efforts-set-the-scene-for-escalation-of-rights-violations-by-libyan-and-turkish-coast-guard. Voir ci-dessous dans le *Chapitre Protection internationale* pour plus d'informations sur le principe de non-refoulement.

36 Voir : Myria, *La migration en chiffres et en droits 2017*, p.55.

37 Commission européenne, *Fifth Report from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council on the operationalization of the European Border and Coast Guard*, COM (2017) 467 final, 6 septembre 2017, disponible sur : https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/securing-eu-borders/20170906_fifth_report_on_the_operationalisation_of_the_ebcg_en.pdf.

38 Commission européenne, communiqué de presse : *Une gestion pérenne des migrations : la Commission européenne présente une voie à suivre*, Bruxelles, le 7 décembre 2017.

39 Commission européenne, *Rapport d'avancement relatif à l'agenda européen en matière de migration*, Annexe 3 - *le Corps européen de garde-frontières et de garde-côtes*, mars 2018, COM(2018) 250 final.

en **Grèce** (trois opérations parmi lesquelles figure Poséidon, en mer Egée, qui vient en aide à la Grèce concernant le contrôle de ses frontières, la mise en œuvre de la déclaration UE-Turquie ainsi que l'approche des « hotspots »), en **Italie** (dans le cadre de l'opération conjointe Triton, qui a été remplacée en février 2018 par l'opération Themis[40]), en **Bulgarie** (en vue de contrôler ses frontières terrestres avec la Turquie et la Serbie), en **Espagne** (avec la mise en place en 2017 des opérations Indalon, Minerva et Hera pour contrôler ses frontières maritimes extérieures) et dans la **Région des Balkans** occidentaux[41].

- En outre, il existe aussi des **opérations militaires**, mises en œuvre dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune de l'UE, telle que l'*EUNAVFOR Med*, aussi appelée opération Sophia. Celle-ci, qui existe depuis 2015, vise à lutter contre le trafic de migrants et au sauvetage en Méditerranée. La Belgique a participé à cette opération en 2017, notamment avec le déploiement de la frégate Louise Marie près des côtes libyennes. Des discussions ont eu lieu au Parlement avec le secrétaire d'État à l'Asile et la Migration en ce qui concerne l'implication de la Belgique en lien avec le mandat de cette mission[42].

2. Evolutions récentes

2.1. | Europe

Les systèmes informatiques de gestion des frontières

- Le règlement relatif à un **système d'entrée/de sortie** (entry-exit system ou **EES**)[43] et le règlement modifiant le Code frontières Schengen en ce qui concerne ce système[44] ont été adoptés en novembre 2017. L'EES remplacera le système actuel d'estampillage manuel des passeports. Il enregistrera les données électroniques des ressortissants de pays tiers se rendant dans l'espace Schengen pour un court séjour, en ce compris la date et le lieu de leur entrée et de sortie. Il devrait être opérationnel d'ici 2020.
- En juin 2017, la Commission européenne a présenté une proposition visant à renforcer le mandat d'EU-LISA, l'Agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice[45], qui vise à assurer la libre circulation des personnes et à offrir un niveau élevé de protection aux citoyens.
- Les négociations se poursuivent en ce qui concerne un système européen d'informations et d'autorisations de voyage (European Travel Information and Authorisation System ou **ETIAS**)[46] applicable aux ressortissants de pays tiers exemptés de l'obligation de visa. De nombreux amendements ont été discutés et un accord sur les points principaux a été atteint entre

40 Commission européenne, *Rapport d'avancement relatif à l'agenda européen en matière de migration*, mars 2018, COM(2018) 250 final, p.11.

41 Commission européenne, *Cinquième rapport sur l'entrée en opération du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes*, COM (2017) 467 final, 6 septembre 2017, disponible sur : http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/FR/COM-2017-467-F1-FR-MAIN-PART-1.PDF.

42 Chambre des représentants, CRIV 54 COM 742, 4 octobre 2017, pp.9-12, www.dekamer.be/doc/CCRI/pdf/54/ic742.pdf.

43 Règlement (UE) 2017/2226 du 30 novembre 2017 portant création d'un système d'entrée/de sortie (EES) pour enregistrer les données relatives aux entrées, aux sorties et aux refus d'entrée concernant les ressortissants de pays tiers qui franchissent les frontières extérieures des États membres et portant détermination des conditions d'accès à l'EES à des fins répressives, et modifiant la convention d'application de l'accord de Schengen et les règlements (CE) n°767/2008 et (UE) n°1077/2011.

44 Règlement (UE) 2017/2225 du 30 novembre 2017 modifiant le règlement (UE) 2016/399 en ce qui concerne l'utilisation du système d'entrée/de sortie. Pour rappel, le Code frontières Schengen avait déjà été modifié en mars 2017 en vue de recouper systématiquement les données personnes lors du franchissement des frontières. Voir Myria, *La Migration en chiffres et en droit 2017*, p.53.

45 Proposition de règlement relatif à l'Agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, 29 juin 2017, COM(2017) 352 final.

46 Commission européenne, *Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant création d'un système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS) et modifiant les règlements (UE) n°515/2014, (UE) 2016/399, (UE) 2016/794 et (UE) 2016/1624*, 16 novembre 2016, COM (2016) 731.

le Conseil et le Parlement en décembre 2017[47].

- La proposition relative à la réforme d'**Eurodac**[48] devrait être adoptée dans le courant 2018. Certaines organisations se sont montrées critiques concernant notamment le fait que le nouveau texte envisage d'enregistrer les empreintes et les images faciales des enfants dès l'âge de six ans[49].
- La Commission européenne a lancé en décembre 2017 une proposition de règlement en matière d'**interopérabilité** des systèmes d'information dans le domaine des frontières et des visas[50]. L'interopérabilité vise l'échange d'informations et le partage de données entre les différents systèmes informatiques en la matière (SIS, Eurodac, VIS, ainsi que ceux qui doivent encore être mis en œuvre EES, ETIAS et ECRIS - le système européen d'information sur les casiers judiciaires). L'objectif est de permettre aux garde-frontières et agents de police de mieux exploiter les données existantes, via un portail de recherche européen unique ou encore de détecter les identités multiples. L'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) estime néanmoins que cette interopérabilité pose question notamment en termes d'accès ou d'usage illégal de données personnelles, ou de risque disproportionné sur les droits des migrants en séjour irrégulier[51].

La réintroduction des contrôles aux frontières intérieures

- Les contrôles à certaines frontières intérieures de l'espace Schengen en Allemagne, en Autriche, en Suède, au Danemark et en Norvège ont été à nouveau prolongés pour trois mois en février 2017, et enfin pour la dernière fois, pour six mois en mai 2017. Cette mesure se faisait en application de l'article 29 du Code frontières Schengen qui peut être mis en œuvre en cas de circonstances exceptionnelles mettant en péril le fonctionnement global de l'espace Schengen. La Commission européenne avait alors recommandé que ces cinq pays suppriment progressivement les contrôles temporaires mis en place[52]. Néanmoins, en novembre 2017, ces mêmes États ont prolongé le contrôle aux frontières mais, sur une autre base légale (l'article 25 du Code frontières Schengen applicable aux situations prévisibles qui portent atteinte à l'ordre public ou la sécurité intérieure). La France a également prolongé en 2017 les contrôles aux frontières intérieures, sur base du même article 25, invoquant une menace terroriste.
- En septembre 2017, la Commission européenne a publié une communication sur la préservation et le renforcement de l'espace Schengen[53] ainsi qu'une recommandation, début octobre, sur la mise en œuvre de la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures de l'espace Schengen[54]. Elle a également émis une proposition de modification des dispositions sur le contrôle aux frontières intérieures du Code frontières Schengen[55]. Ce texte fait actuellement l'objet de discussions.

Évolutions en matière de visas

- La Commission européenne a annoncé en octobre 2017 le **retrait de ses propositions relatives au code des visas**[56] et au visa d'itinérance[57] qui avaient été faites en 2014 et qui n'avaient pu aboutir faute d'accord[58]. Elle a présenté, en mars 2018, une nouvelle proposition pour réformer le code des visas[59], ainsi qu'une communication portant sur les nouveaux défis[60]. Elle a également, en mai 2018, fait une nouvelle proposition

47 Voir : Parlement européen, *Legislative train schedule*, www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-area-of-justice-and-fundamental-rights/file-european-travel-information-and-authorisation-system-(etias).

48 Commission européenne, Proposition de règlement relatif à la création d' «Eurodac» pour la comparaison des empreintes digitales, 4 mai 2016, COM/2016/0272 final.

49 *Joint Statement: Coercion of children to obtain fingerprints and facial images is never acceptable,* 28 février 2018, www.unicef.org/eca/press-releases/joint-statement-coercion-children-obtain-fingerprints-and-facial-images-never.

50 Proposition de règlement portant établissement d'un cadre pour l'interopérabilité des systèmes d'information de l'UE (frontières et visas), COM(2017) 793 final, 12 décembre 2017.

51 FRA, *Fundamental rights and the interoperability of EU information systems: borders and security*, mai 2017.

52 Commission européenne, Communiqué de presse, *Revenir à l'esprit de Schengen : La Commission recommande la suppression progressive des contrôles temporaires aux frontières au cours des six prochains mois*, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1146_fr.htm.

53 Commission européenne, *Préserver et renforcer Schengen*, 27 septembre 2017, COM(2017) 570 final.

54 Commission européenne, *Recommandation de la Commission du 3 octobre 2017 sur la mise en œuvre des dispositions du code frontières Schengen relatives à la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures de l'espace Schengen*, C(2017) 6560 final.

55 Proposition de règlement modifiant le règlement (UE) 2016/399 en ce qui concerne les règles applicables à la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures, 27 septembre 2017, COM (2017) 571.

56 Commission européenne, *Proposition de Règlement relatif au code des visas de l'Union*, 1er avril 2014, COM(2014) 164 final.

57 Qui aurait visé à permettre de séjourner sur le territoire de plusieurs États membres, pour une durée totale excédant 90 jours sur toute période de 180 jours, à condition que le demandeur ne prévoie pas de séjourner plus de 90 jours sur toute période de 180 jours sur le territoire du même État membre. Voir : Commission, 1er avril 2014, COM (2014) 163.

58 Commission européenne, *Programme de travail de la Commission pour 2018, Un programme pour une Europe plus unie, plus forte et plus démocratique*, 24 octobre 2017, COM(2017) 650 final.

59 Commission européenne, *Proposition de règlement modifiant le règlement (EC) n°810/2009 établissant un Code communautaire des Visas (Visa Code)*, 14 mars 2018, COM(2018) 252 final.

60 Commission européenne, *Communication : Adapter la politique commune de visas aux nouveaux défis*, 14 mars 2018, COM(2018)251.

pour moderniser le Système d'information sur les visas (VIS)[61].

- Depuis mars 2017[62], les citoyens géorgiens et, depuis mai 2017, les citoyens ukrainiens[63], sont **dispensés de l'obligation d'avoir un visa** pour les courts séjours dans l'espace Schengen. Ceci à la condition qu'ils disposent d'un passeport biométrique. Cette dispense de visa ne les exonère par contre évidemment pas de l'obligation de remplir les autres conditions pour accéder au territoire des États membres de l'espace Schengen (motif de voyage, ressources suffisantes,…).
- La Commission européenne a rendu en décembre 2017 son **premier rapport dans le cadre du mécanisme de suspension de l'exemption de visa.** Elle a en effet l'obligation de surveiller le respect, par les pays tiers, des exigences en matière de **libéralisation** du régime des visas. Ce document porte sur les pays des Balkans occidentaux et du partenariat oriental, soit huit pays. Il souligne que l'Albanie, la Moldavie et l'Ukraine doivent prendre des actions immédiates pour assurer des progrès continus dans des domaines spécifiques[64].
- La **Turquie** avait négocié dans le cadre de la déclaration UE-Turquie la libéralisation des visas pour ses ressortissants moyennant le respect de 72 critères fixés par la Commission[65]. En septembre 2017, la Commission estimait que sept critères de référence n'étaient pas encore remplis[66]. En février 2018, la Turquie a remis un plan sur la manière dont elle prévoit de mettre en œuvre les sept dernières étapes requises. En mars 2018, la Commission examina cette proposition[67]. Certains estiment néanmoins que la Turquie doit encore réaliser certains progrès avant de pouvoir en bénéficier, notamment en ce qui concerne l'assouplissement de sa législation en matière de contre-terrorisme[68].

Jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne

Outre l'affaire des visas humanitaires[69], la Cour de justice s'est aussi prononcée en 2017 :

- Sur la possibilité d'effectuer **des contrôles de police à l'intérieur du territoire, en application de l'article 23 du Code frontières Schengen.** Elle estime conforme au droit de l'UE une législation qui permet les contrôles d'identité de toute personne, dans une zone de 30 kilomètres à partir de la frontière terrestre de cet État membre avec d'autres États membres, à condition que soit également prévu un encadrement nécessaire de cette compétence garantissant que cela n'ait pas un effet équivalent au contrôle à la frontière. De même, il est possible d'effectuer des vérifications aux frontières à bord des trains et dans l'enceinte des installations ferroviaires si ces contrôles sont soumis en droit national à des précisions et à des limitations[70].
- Quant à l'existence d'un recours de type juridictionnel, et des caractéristiques qu'il doit remplir, et qui doit être garanti pour permettre à un demandeur de faire appel d'une décision de refus de visa[71].

2.2. | Belgique

- Suite à l'adoption de la **loi belge sur le PNR** (*Passenger Name Record)*[72] en décembre 2016, qui oblige les sociétés de transport et les tour-opérateurs à transmettre les données de leurs passagers à une base de données spéciale, différents arrêtés royaux ont été adoptés en 2017. Ils concernent les obligations des compagnies aériennes[73] ainsi que la mise en place de l'Unité d'information des passagers, qui dispose

61 Commission européenne, Proposition de règlement modifiant le règlement (UE) 767/2008 (…), 16 mai 2018, COM(2018) 302 final.

62 Suite à l'adoption du règlement (UE) 2017/372 du Parlement européen et du Conseil du 1er mars 2017 modifiant le règlement (CE) n°539/2001 fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation (Géorgie), http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/ELI/?eliuri=eli:reg:2017:372:oj.

63 Règlement (UE) 2017/850 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017 modifiant le règlement (CE) n°539/2001 fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation (Ukraine).

64 Commission européenne, *Premier rapport dans le cadre du mécanisme de suspension de l'exemption de visa*, 20 décembre 2017, COM(2017) 815 final.

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

66 Commission européenne, « Septième rapport sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la déclaration UE-Turquie », 6 Septembre 2017, COM (2017) 470 final, disponible sur : https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170906_seventh_report_on_the_progress_in_the_implementation_of_the_eu-turkey_statement_en.pdf.

67 Commission européenne, *Rapport d'avancement relatif à l'agenda européen en matière de migration*, 14 mars 2018, COM(2018) 250 final, p.8.

68 Euractiv, *EU will not lift visas unless Turkey eases terrorism laws*, 16 février 2018, www.euractiv.com/section/global-europe/news/eu-will-not-lift-visas-unless-turkey-eases-terrorism-laws.

69 CJUE [GC], *X et X c. État belge*, 7 mars 2017, C-638/16 PPU. Pour plus d'informations, voir plus haut dans ce chapitre : *Les visas humanitaires.*

70 CJUE, *A.*, 21 juin 2017, C9/16.

71 CJUE, *Soufiane El Hassani contre Minister Spraw Zagranicznych*, 13 décembre 2017, C-403/16.

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

73 Arrêté royal du 18 juillet 2017 relatif à l'exécution de la loi du 25 décembre 2016 relative au traitement des données des passagers, reprenant les obligations pour les compagnies aériennes, *M.B.*, 28 juillet 2017.

de l'accès à la base de données, et du délégué à la protection des données[74]. D'autres arrêtés devraient suivre en ce qui concerne le transport par le train, le bateau et le bus.

- L'article 3 de la loi sur les étrangers qui concerne les **conditions sur base desquelles l'entrée sur le territoire peut être refusée** à un étranger a été remplacé par la loi du 24 février 2017[75]. L'objectif était de garantir davantage de transparence et de sécurité juridique, et de faire suite à plusieurs arrêts du CCE concernant des décisions de refoulement de ressortissants de pays tiers qui n'étaient pas soumis à l'obligation de visa[76]. Le nouvel article élargit le nombre d'autorités compétentes pour prendre certaines décisions et prévoit désormais expressément, outre ce qui y figurait précédemment, qu'une interdiction d'entrée figurant dans la Banque de données Nationale Générale (BNG) peut justifier un refus d'entrée ou ne limite plus certains motifs de refus aux ressortissants de pays tiers et les étend donc aux citoyens de l'UE.
- En février 2017, la Belgique a conclu un **protocole d'accord avec le Cameroun** qui vise notamment à rendre les conditions plus claires en matière d'obtention des **visas** et à lutter contre l'utilisation considérée comme frauduleuse de visas[77].
- En outre, les **ressortissants du Kazakhstan**, titulaires d'un passeport diplomatique, sont désormais exemptés de l'obligation de **visa** suite à l'entrée en vigueur en août 2017 d'un accord avec les États du Benelux[78].
- La question de la délivrance de **visas à des imams** a fait l'objet de l'actualité en 2017. Deux voies d'accès en Belgique sont possibles pour les imams étrangers. Soit via le visa court séjour, principalement utilisé dans le cadre des célébrations du ramadan, soit via un visa long séjour pour une période plus longue dans une mosquée déterminée. Depuis 2016, les visas sont refusés si l'objectif est de venir prêcher dans une mosquée non agréée[79]. Le CCE, amené à se prononcer sur quelques décisions de refus de visa de long séjour à des ministres d'un culte reconnu qui souhaitaient exercer leurs activités en Belgique, a confirmé que l'OE ou le secrétaire d'État dispose en cette matière d'une compétence discrétionnaire[80].
- Depuis fin 2016, les postes diplomatiques ne délivrent plus de visa D (long-séjour) mais seulement des visas courts séjours (visa C) aux **membres de la famille de citoyens de l'UE qui sont des ressortissants de pays tiers.** Jusque-là, le choix était laissé à l'intéressé entre une demande de visa C ou D, ce qui créait, d'après les informations données par l'OE, trop de confusion auprès des postes diplomatiques. Cette nouvelle pratique semble présenter certains avantages - délai court pour l'obtention d'un visa C, mais aussi certains inconvénients quant à la démonstration du lien familial[81]. Par ailleurs, dans la mesure où l'objectif dans ce contexte est de venir dans le cadre d'un long séjour, se pose aussi la question de la conformité de cette pratique avec la position de la Cour de justice de l'UE dans l'affaire des visas humanitaires[82]. Enfin, les chiffres disponibles pour 2017 en ce qui concerne les visas D ne permettent pas de distinguer parmi les données relatives au regroupement familial si le regroupement s'est fait avec un Belge ou un citoyen de l'UE. Le nombre de visas D demandés dans ce contexte n'a néanmoins pas diminué entre 2016 et 2017. De plus, en 2017, les visas C pour regroupement familial avec un Belge ou un citoyen de l'UE étaient de 280, soit moins de 1% du total des visas court séjour[83]. Il semblerait donc qu'en 2017, les membres de familles de citoyens de l'UE sont encore venus soit sur base d'un visa C, soit d'un visa D.

74 Arrêté royal du 21 décembre 2017 relatif à l'exécution de la loi du 25 décembre 2016 relative au traitement des données des passagers, reprenant diverses dispositions, *M.B.*, 29 décembre 2017.

75 Loi du 24 février 2017 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers afin de renforcer la protection de l'ordre public et de la sécurité nationale, *M.B.*, 19 avril 2017.

76 Chambre des représentants, *Exposé des motifs*, DOC 54 2215/001, 12 décembre 2016, pp.11-12.

77 Site du secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, http://francken.belgium.be/nl/vandaag-tekent-belgi%C3%AB-een-protocolakkoord-met-kameroen-over-migratie-en-terugkeer.

78 Accord entre les Gouvernements des États du Benelux et le Gouvernement de la République du Kazakhstan relatif à l'exemption de l'obligation de visa pour les titulaires de passeports diplomatiques, Bruxelles, 2 mars 2015.

79 Chambre des représentants, *Compte rendu analytique, commission de l'intérieur, Les visas délivrés aux Imams*, 3 mai 2017, CRABV 54 COM 651, www.lachambre.be/doc/CCRA/pdf/54/ac651.pdf.

80 CCE, 10 mars 2017, n°183 663, 183 664, 183 665 et 183 666, www.rvv-cce.be/fr/actua/refus-visa-imams-turcs.

81 Agentschap Integratie en Inburgering, *DVZ licht diverse praktijken toe in een overleg met Agentschap Integratie en Inburgering*, www.agii.be/nieuws/dvz-licht-diverse-praktijken-toe-in-een-overleg-met-agentschap-integratie-en-inburgering-0.

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

83 Voir ci-dessus, Chiffres Les visas.

Encadré : Le statut juridique des passagers clandestins - Les droits de l'homme restent-ils à quai ?

Le secrétaire d'État à la Mer du Nord exprimait espérer arriver en 2017 à une finalisation du projet de révision du Code de droit maritime[84], qui n'a finalement pas encore abouti. Myria espère que cette réforme, qui devrait aboutir prochainement, intégrera sa recommandation de notification systématique d'une décision de refoulement au passager clandestin.

Dans le cadre de l'élaboration de ce projet de code, la Commission de droit maritime indiquait pourtant en juillet 2016 ne pas envisager de faire notifier une décision formelle d'interdiction de débarquement au passager clandestin. Elle estimait que cela pourrait être envisagé ultérieurement « si des évolutions internationales venaient à l'imposer »[85]. Cependant, Myria estime qu'il n'y a aucun doute sur le fait que l'État du port où se trouve le passager clandestin est responsable des droits fondamentaux de ce dernier, y compris du droit au recours effectif. Et ce droit au recours effectif implique que le passager clandestin se voit remettre une décision.

Myria a publié en avril 2017 un *Myriadoc* sur les droits fondamentaux des passagers clandestins[86].

Il s'agit de situations délicates qui posent de multiples questions. Quel est le statut juridique du passager clandestin ? Quelles sont les obligations des différents acteurs (compagnie maritime, police de la navigation, OE,...) ? Comment garantir les droits fondamentaux de cette population presque invisible et vulnérable (accès à la procédure de protection internationale, recours effectif contre les décisions de refus de débarquement, interdiction des traitements dégradants et de la détention arbitraire,...).

À travers ce *MyriaDoc*, construit sur des visites de terrain et de nombreuses discussions avec les acteurs concernés, Myria tente de répondre à ces questions et élabore certaines recommandations. L'encadrement juridique des passagers clandestins pourrait clairement être amélioré du point de vue des droits fondamentaux.

84 Votre contribution à la révision du droit maritime, voir : www.droitmaritime.be/Welkom.aspx.

85 *Onzième Livre bleu relatif à la révision du droit belge de la navigation*, 18 juillet 2016, www.droitmaritime.be/Documenten/COMAR%20Blauwboek%2011%20FR.pdf, p.30.

86 Myria, *MyriaDocs #3, Le statut juridique des passagers clandestins,* avril 2017, disponible sur : www.myria.be/fr/publications/myriadocs-3-le-statut-juridique-des-passagers-clandestins.

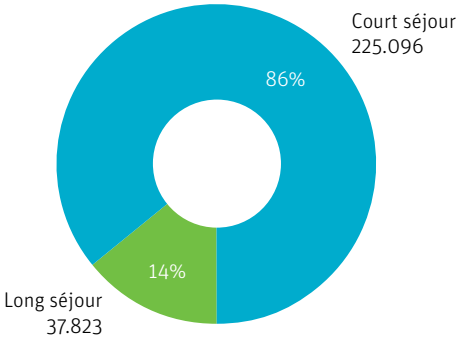
Les visas accordés par la Belgique

De quoi s'agit-il ?

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

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

Nombre total de décisions de visas prises en 2017



Demandeurs de visas

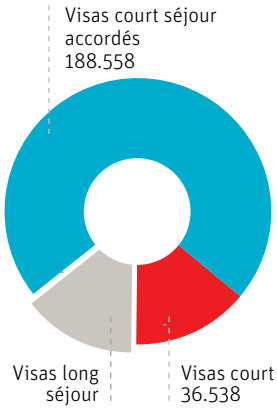
Les ressortissants de la plupart des pays tiers doivent généralement disposer d'un visa pour franchir les frontières belges. À l'inverse, les ressortissants des pays de l'espace Schengen et de l'Espace Économique Européen en sont exemptés. Pour connaître les pays tiers dont les ressortissants sont exemptés de visa : voir https://sif-gid.ibz.be/FR/sans_obligat_type_c.aspx.

Limites

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

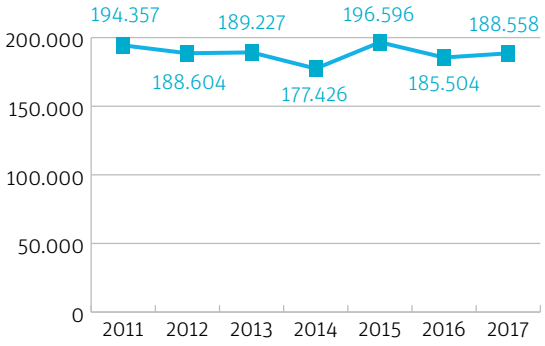
Source : SPF Affaires étrangères

Visas court séjour - visas C

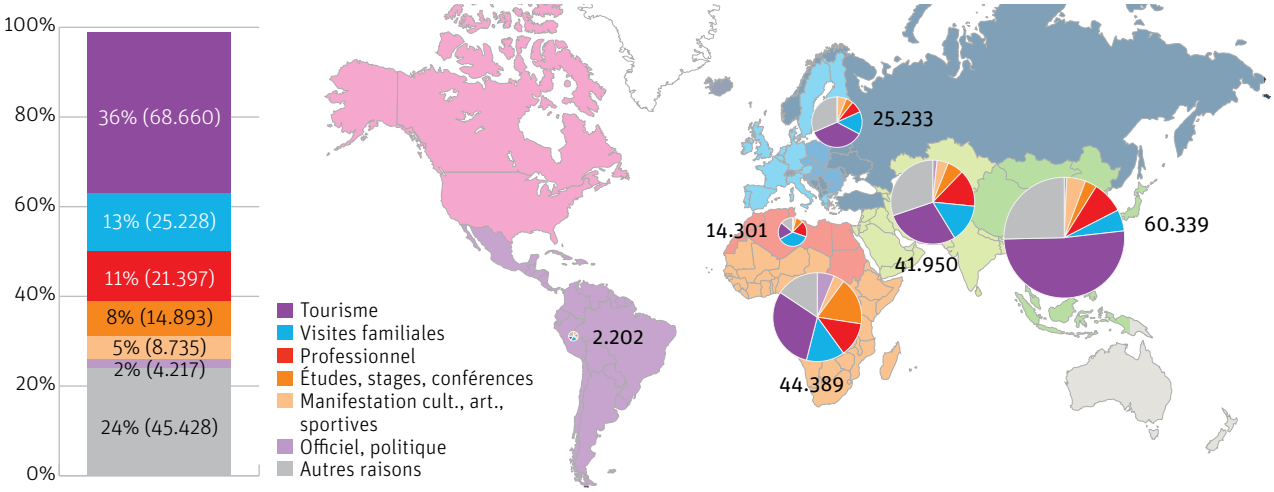


- Parmi l'ensemble des (262.919) décisions prises en 2017, 225.096 décisions ont concerné **un visa court séjour**, soit 86%.
- La **grande majorité** (84%) ont connu une **issue positive**.

Nombre de visas C accordés

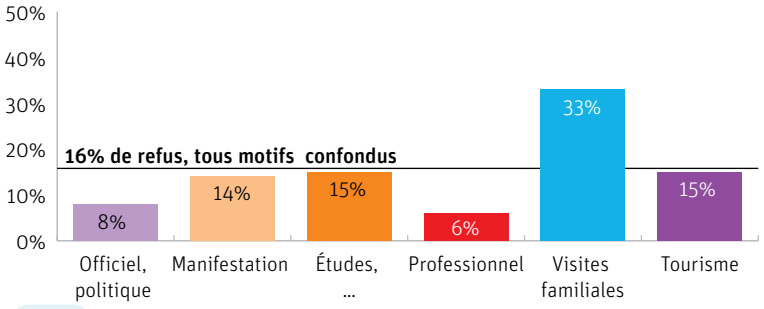


Visas accordés par la Belgique dans le cadre d'un court séjour en 2017 (Total : 188.558)



- Le **tourisme** est le premier motif de visa court séjour accordé par la Belgique (36%). Les refus de délivrance sont relativement faibles (15%). Ce type de visas est surtout accordé à des ressortissants chinois (38%), congolais (12%), indiens (9%) et russes (8%).
- Les **visites familiales** concernent 13% des visas court séjour délivrés, essentiellement à des ressortissants d'Afrique du Nord et subsaharienne ainsi que d'Asie occidentale et d'Europe hors UE. C'est le motif le plus souvent refusé (33%), et c'est particulièrement le cas pour les ressortissants congolais (RDC), marocains et algériens.
- Les visas court séjour accordés dans le cadre **professionnel** concernent 11% et touchent en premier lieu les Indiens (22%) et les Chinois (20%). Il sont assez rarement refusés (6% de refus).

Proportion de visas refusés en 2017 selon le motif



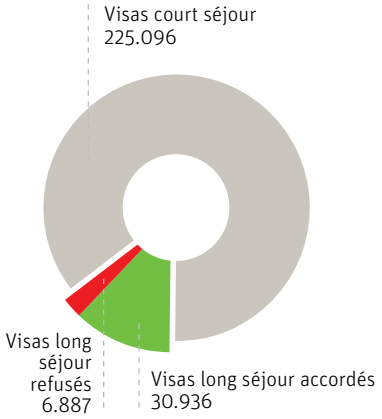
Contexte et prise de décisions en matière de visas court séjour

- La politique européenne des visas organise les compétences des États membres pour la délivrance de ce type de visa.
- Ces visas doivent être délivrés par l'État membre vers lequel le demandeur souhaite voyager en priorité.
- Lorsque la Belgique ne dispose pas de représentation diplomatique dans le pays duquel le demandeur veut partir, un autre État membre peut délivrer valablement un visa à sa place, et inversement.

➜ Une fois l'accès au territoire Schengen autorisé, le titulaire du visa peut voyager librement dans l'ensemble de l'espace Schengen.

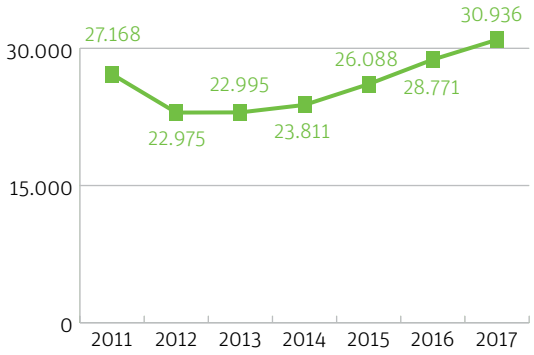
Source : SPF Affaires étrangères

Visas long séjour - visas D

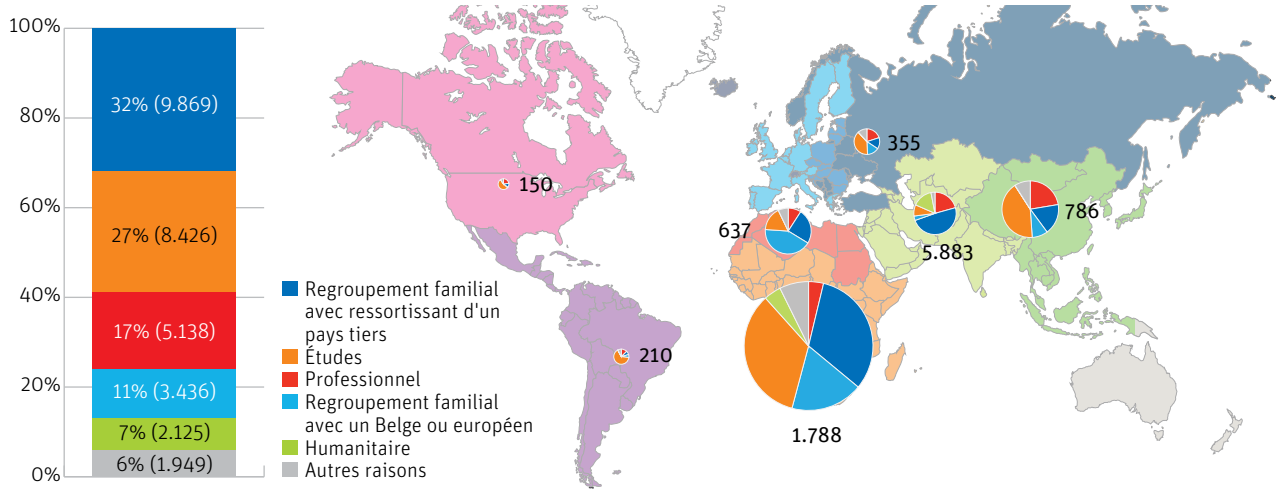


- Les **visas long séjour** concernent **14%** de l'ensemble des décisions prises en 2017.
- Tout comme pour les visas court séjour, la **grande majorité** (82%) ont connu une **issue positive**. Cette proportion est d'ailleurs en augmentation depuis plusieurs années.

Nombre de visas D accordés

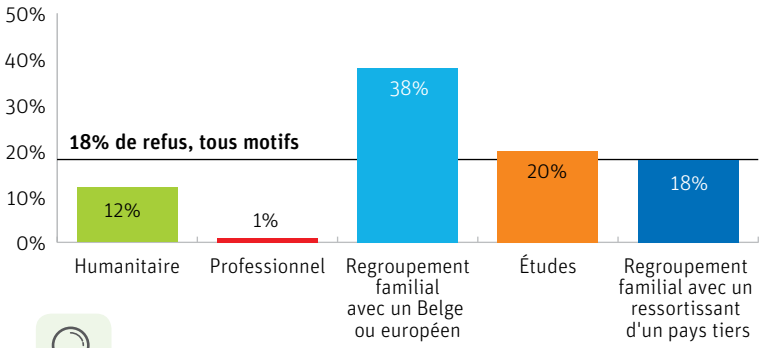


Visas accordés par la Belgique dans le cadre d'un long séjour en 2017 (Total : 30.936)



- Le **regroupement familial avec un ressortissant d'un pays tiers** représente 32% des visas accordés, et concerne en premier lieu des Syriens (18%), des Indiens (17%), des Irakiens (12%) et des Afghans (7%). Parmi les décisions prises en 2017, 18% se sont soldées par un refus de visa.
- Le **regroupement familial avec un Belge ou un européen** ne représente quant à lui que 11% des visas accordés et concerne surtout des Marocains (24%). Ce type de visa affiche un taux de refus particulièrement élevé (38%).
- Les **études** arrivent en seconde position, tant au niveau des visas accordés (27%) qu'en ce qui concerne le taux de refus (20%). Les Chinois, les Camerounais et les Américains sont les principaux bénéficiaires de ces visas.
- Les **raisons professionnelles** concernent 17% des visas délivrés, et connaissent un taux de refus très faible (1%). Les principaux bénéficiaires de ces visas sont les Indiens (45%).

Proportion de visas refusés en 2017 selon le motif



Contexte et prise de décisions en matière de visas long séjour

- Ces visas relèvent des compétences nationales et sont, de ce fait, uniquement délivrés par les postes diplomatiques et consulaires belges à l'étranger.
- Les ambassades et les consulats ne peuvent pas refuser la délivrance du visa demandé.

➜ Lorsque le demandeur ne respecte pas les conditions de délivrance du visa ou lorsque la demande nécessite un examen plus approfondi, la demande est envoyée à l'Office des étrangers, qui prend la décision.

Source : SPF Affaires étrangères

Visas humanitaires

Que dit la loi ?

Le droit belge ne le mentionne pas explicitement et ne prévoit pas de procédure spécifique, mais il est néanmoins possible d'introduire une demande de visa court ou long séjour pour raisons humanitaires vers la Belgique.

- **Visa long séjour** : en vertu de ses pouvoirs et des articles 9 et 13 de la loi belge sur les étrangers, le secrétaire d'État peut délivrer un visa de plus de trois mois pour des raisons humanitaires. Il s'agit d'une compétence discrétionnaire.
- **Visa court séjour** : la législation européenne sur l'octroi des visas permet aux États membres d'octroyer, en vertu de règles plus souples, un visa court séjour pour raisons humanitaires.

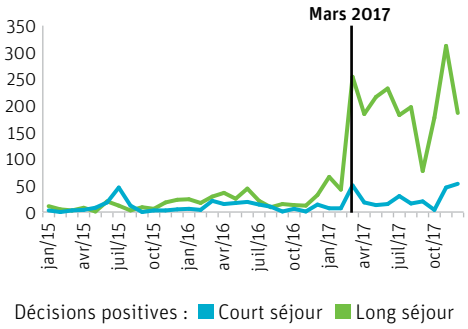
Il s'agit de visas à validité territoriale limitée, ne donnant accès qu'au territoire de l'État membre qui l'a délivré et non à l'ensemble de la zone Schengen (Art.25, alinéa 1 a du Code des visas). Le Code frontière Schengen donne aussi la possibilité d'autoriser à la frontière l'accès au territoire, pour des raisons humanitaires, à des ressortissants de pays tiers qui ne remplissent pas une ou plusieurs des conditions normalement requises (Règlement (UE) 2016/399, art. 6, alinéa 5, c).

Mars 2017

Le 7 mars 2017, la Cour de Justice de l'UE a rendu un arrêt dans l'affaire dite des visas humanitaires (CJUE [GC], *X* et *X c. État belge*, C-638/16 PPU). Elle a estimé que le droit de l'UE (le Code des visas et donc aussi la Charte) n'était pas applicable à cette demande de visa car le Code des visas ne concerne que les visas de maximum 90 jours. Or, l'intention de la famille concernée était de pouvoir demander l'asile une fois en Belgique et donc d'y rester pour une période de plus de 90 jours. Une telle demande relève donc à son sens du seul droit national. Depuis lors, l'Office des étrangers délivre un visa national de long séjour aux réfugiés « sur invitation » (voir ci-dessous).

Évolution mensuelle des visas humanitaires accordés entre le 1er janvier 2015 et le 31 décembre 2017

- À partir du mois de mars 2017, le nombre de visas court séjour délivrés pour des raisons humanitaires a chuté alors que le nombre de visas long séjour est parti à la hausse. Il s'agit là d'une conséquence directe de l'arrêt rendu par la Cour de Justice (voir ci-dessus).
- 71 visas humanitaires court séjour ont encore été délivrés entre avril et décembre 2017, mais ces visas ne concernaient plus des Syriens. Il s'agit notamment de Marocains, de Congolais, et de quelques autres nationalités.



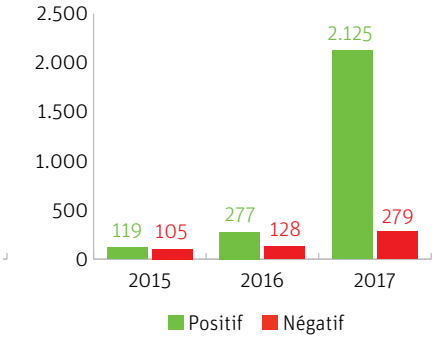
Dans quels cas un visa humanitaire est-il octroyé dans la pratique ?

Parmi les raisons pour lesquelles un visa humanitaire peut être délivré figurent notamment :

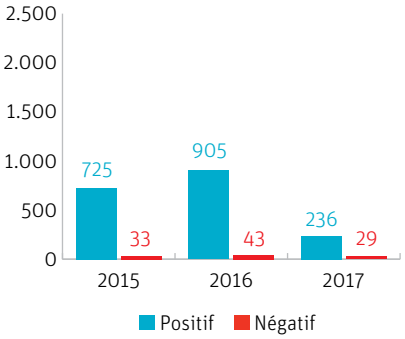
- **Les situations préoccupantes de natures diverses** (raisons médicales ou situation particulière pour des personnes qui, au sens strict, ne répondent pas aux conditions d'obtention d'un visa C).
- Le fait d'être un **réfugié « sur invitation »**. Il s'agit dans ce cas d'une sorte de « visa d'asile » délivré :
  - Aux personnes sélectionnées dans le cadre d'une *réinstallation*
    ➜ La Belgique s'est engagée au niveau européen à réinstaller des réfugiés sur son territoire *voir Approche européenne de la crise des migrants et des réfugiés, supra.*
    Dans sa note de politique générale de novembre 2017, le secrétaire d'État à l'Asile et la Migration a indiqué que des visas humanitaires sont notamment délivrés aux minorités chrétiennes au Moyen Orient. Ceci, dans l'esprit de la Résolution de la Chambre du 29 juillet 2017 sur la protection de la communauté chrétienne et des minorités philosophiques en Afrique du Nord, au Proche-Orient et au Moyen-Orient, qui prévoit de donner la priorité à la réinstallation des minorités religieuses les plus vulnérables et directement menacées de poursuites et d'éradication. www.lachambre.be/FLWB/PDF/54/1975/54K1975008.pdf
  - Lors d'*opérations de sauvetage exceptionnelles* (comme cela a été le cas à plusieurs reprises pour des Syriens chrétiens d'Alep). Il s'agit de visas délivrés « sur instruction du secrétaire d'État » mais qui ne rentrent pas *strico sensu* dans la catégorie des personnes sélectionnées dans le programme de réinstallations.
- Le **regroupement familial** élargi, pour les personnes qui ne peuvent bénéficier du regroupement familial au sens de la loi (comme par exemple : enfants majeurs à charge, frères/sœurs mineur(e)s d'un MENA et dont les parents ont simultanément introduit une demande de regroupement familial, et dans certains cas couples mariés religieusement ou selon le droit coutumier).

Évolution des décisions en matière de visas humanitaires entre 2015 et 2017

Décisions visas long séjour



Décisions visas court séjour



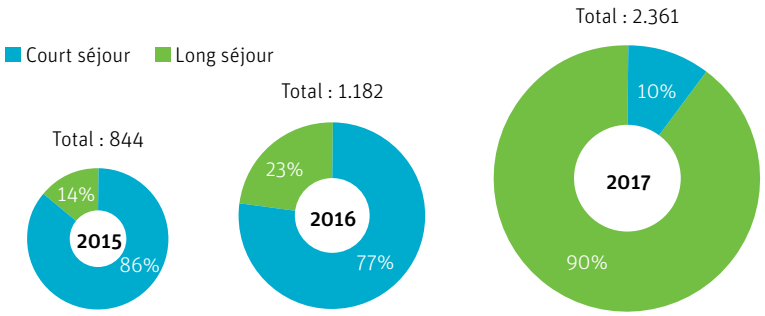
12% des décisions prises en 2017 ont donné lieu a un refus de visa humanitaire

- Les proportions de refus sont semblables pour les visas court séjour et long séjour.
- Les visas humanitaires délivrés sur instruction du secrétaire d'État ou dans le cadre d'une réinstallation sont d'office délivrés.
- Les motifs de refus de visa ne sont pas disponibles.

2.361 visas humanitaires accordés en 2017

- Soit 2 fois plus qu'en 2016 et presque 3 fois plus qu'en 2015
- Une proportion de visas court séjour et long séjour inversée

Nombre de visas humanitaires (court et long séjour) accordés en 2015, 2016 et 2017



source : SPF Affaires étrangères

Des données plus précises pour 2018

Il est pour l'instant difficile de démêler les différentes catégories de personnes bénéficiant d'un visa humanitaire vers la Belgique. Une **modification du système d'encodage** est en cours afin que les postes diplomatiques distinguent les demandes de visas humanitaires selon des catégories proposées par l'Office des Étrangers :

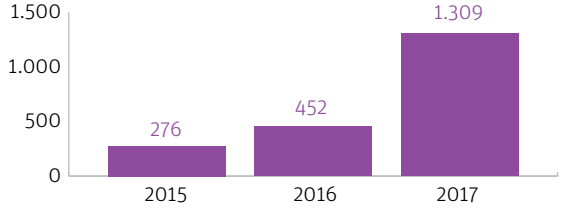
- Visa humanitaire délivré dans le cadre d'une réinstallation.
- Visa humanitaire délivrés dans le cadre d'un regroupement familial élargi.
- Visa humanitaire délivré sur instruction du secrétaire d'État.
- Visa humanitaire délivrés pour d'autres raisons.

Comment expliquer cette évolution ?

La forte augmentation du nombre de visas accordés pour raisons humanitaires observée en 2017 est la conséquence de différents éléments :

- Le nombre de réfugiés réinstallés a été multiplié par 3 entre 2016 et 2017, et ce notamment en raison des **engagements pris par la Belgique en matière de réinstallation.**
  voir Approche européenne de la crise des migrants et des réfugiés, supra.
- Le nombre de visas humanitaires accordés dans le cadre d'un **regroupement familial élargi a sans doute également augmenté.**
  voir Chapitre Droit de vivre en famille.
- Des visas humanitaires ont été accordés s*ur instruction du secrétaire d'État.*
  - Depuis 2015, 887 Syriens chrétiens ont bénéficié d'un visa humanitaire dans le cadre d'une opération de sauvetage (terme employé pour faire référence aux actions déployées par le secrétaire d'État à l'Asile et la Migration pour délivrer des visas humanitaires aux minorités chrétiennes en Syrie). Myria ne dispose toutefois pas de données annuelles concernant ce groupe de personnes.
  - Depuis novembre 2017, des visas humanitaires ont encore été délivrés dans le cadre du couloir humanitaire (accord conclu entre le secrétaire d'État et la Communauté catholique de Sant'Egidio, l'Église catholique et d'autres communautés religieuses reconnues dans notre pays, pour accorder un visa humanitaire à 150 personnes). Jusqu'au début avril, 38 Syriens sont déjà arrivés en Belgique dans ce contexte. Les autres arriveront dans le courant de 2018.

Nombre de réfugiés réinstallés en Belgique



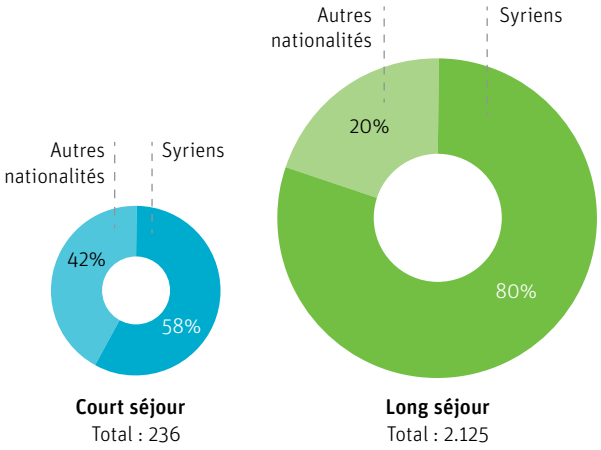
source : Fedasil

Visas humanitaires

Qui sont les bénéficiaires des visas humanitaires ?

En 2017, les visas humanitaires ont été en majorité accordés à des Syriens (1.844 visas, soit 78% de l'ensemble des visas humanitaires délivrés)

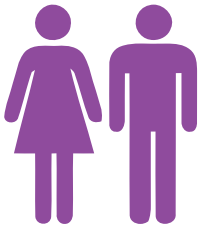
- **58% des visas humanitaires court séjour** (soit 136 visas C) ont été accordés à des Syriens. Les visas ont été accordés avant l'arrêt de la Cour de Justice du 7 mars. Après cette date, les principales nationalités étaient des Marocains et des Congolais.
- **80% des visas humanitaires long séjour** (soit 1.708) ont été accordés à des Syriens.



Les Syriens, un groupe cible à plusieurs niveaux :

➜ **Les réfugiés réinstallés** en Belgique en 2017 sont aussi essentiellement des Syriens (91%). Une partie d'entre eux a obtenu un visa humanitaire court séjour (jusque début mars), les autres ont obtenu un visa humanitaire long séjour.

➜ Parmi les bénéficiaires d'un visa humanitaire, plusieurs centaines de Syriens chrétiens ont également reçu un visa, délivré sur instruction du secrétaire d'État (dans le cadre d'opérations de sauvetage et du couloir humanitaire).



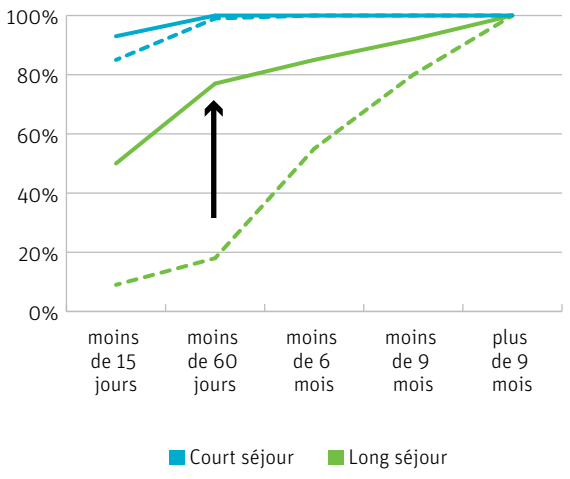
Parmi les personnes qui ont obtenu un visa humanitaire en 2017, **50%** sont des femmes et **50%** des hommes

Quelles durées de traitement pour les visas humanitaires ?

Les visas court séjour, accordés plus rapidement que les visas long séjour.

- Comme le prévoit le Code européen des visas, la grande majorité des visas court séjour sont accordés très rapidement (93% endéans les 15 jours en 2017, et 100% endéans les 60 jours).
- La procédure de visa humanitaire pour un **long séjour** n'est par contre pas encadrée par la réglementation, et aucun délai maximal de traitement n'est prévu. **En 2017, la durée de traitement pour les visas long séjour s'est toutefois réduite par rapport aux visas délivrés en 2016.**
  - En 2017, 50% des visas long séjour étaient accordés endéans les 15 jours de la demande (contre 9% en 2016).
  - Après 2 mois d'attente, la proportion de visas délivrés était de 77% (contre 18% en 2016).

Durée de traitement pour les visas accordés en 2016 et 2017



Source : SPF Affaires étrangères

Pour plus d'informations sur les visas humanitaires voir *Myria, La Migration en chiffres et en droits, Focus : les visas humanitaires, 2017, pp. 57-79.*

Chapitre 4

Protection internationale

Ce chapitre analyse les chiffres de la protection internationale et propose un état des lieux en termes de droits fondamentaux. Derrière la stabilité des chiffres de demandes d'asile, l'année 2017 aura été surtout celle du dossier des Soudanais. La Belgique, à cet égard, a manqué à son obligation de respecter strictement l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme.

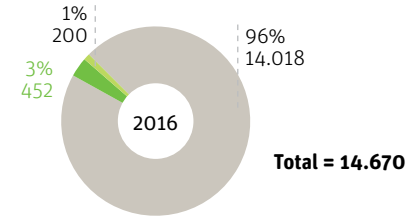


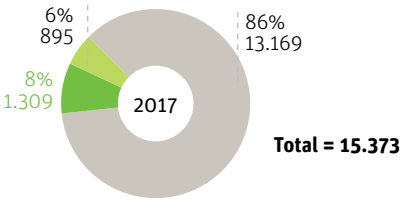
Demandes de protection internationale en Belgique

Évolution des demandes de protection

15.373 personnes ont introduit une première demande de protection internationale en Belgique en 2017.

- Un chiffre **proche de celui observé en 2016** (14.670).
- **61% de moins que lors du pic de 2015** (39.064). Pour autant, la situation dans plusieurs pays d'origine de ces demandeurs de protection internationale ne s'est pas apaisée.





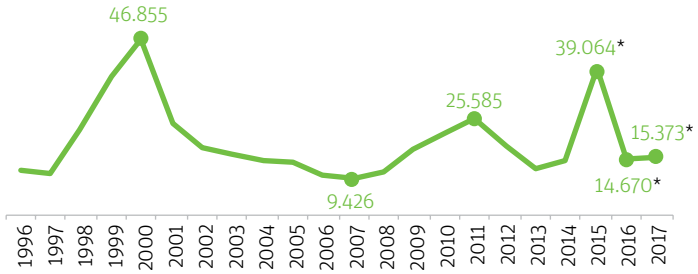
Autres demandes de protection
Relocalisations
Réinstallations

Modifications de la terminologie

Le 21 novembre 2017, le parlement fédéral a adopté une loi transposant dans le droit belge la directive européenne Procédure d'asile. Cette loi est entrée en vigueur le 22 mars 2018. Cette loi introduit une nouvelle terminologie. On parle désormais dans la loi de :

- demande de **protection internationale** (plutôt que de demande d'asile). Cela vise à la fois le statut de réfugié et le statut de protection subsidiaire.
- **demande ultérieure** (auparavant demande multiple) pour viser toute demande de protection internationale présentée après qu'une décision finale a été prise sur une demande précédente (y compris après le retour de la personne dans son pays d'origine).

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



* Pour les années 2015-2016-2017, le nombre de demandeurs de protection inclus les réinstallations et les relocalisations.

Réinstallations

- En 2017, **1.309 personnes ont été réinstallées** en Belgique, environ 3 fois plus qu'en 2016.
- Il s'agit essentiellement de **Syriens** (91%) réfugiés en Turquie, au Liban et en Jordanie et de **Congolais** (9%) réfugiés en Ouganda.
- Une fois réinstallés en Belgique, ces personnes suivent une procédure d'asile *accélérée*.

Relocalisations

- En 2017, **895 personnes ont été relocalisées** depuis la Grèce (506) et l'Italie (389) vers la Belgique, soit 4 fois plus qu'en 2016.
- La grande majorité des personnes relocalisées depuis la Grèce étaient des Syriens (497) et les personnes relocalisées depuis l'Italie provenaient essentiellement d'Érythrée (357).
- Une fois relocalisées en Belgique, ces personnes suivent une procédure d'asile *classique*.

Pour plus d'informations sur les réinstallations et les relocalisations, voir Chapitre Accès au territoire.

4.315 personnes ont introduit une demande de protection ultérieure en 2017.

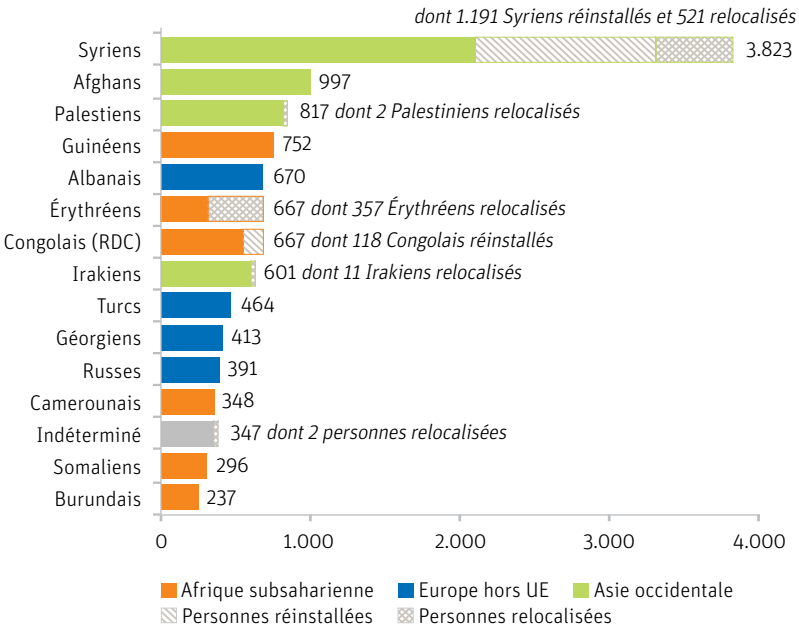
Premières demandes de protection et demandes ultérieures

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Nombre total de demandeurs de protection	15.940	22.955	26.560	32.270	28.285	21.215	22.850	44.760	18.710	19.688
Nombre de personnes qui ont introduit première demande de protection	11.395	17.215	21.815	25.585	18.450	12.080	14.130	39.064	14.670	15.373
Nombre de personnes qui ont introduit une demande ultérieure	4.545	5.740	4.745	6.685	9.835	9.135	8.720	5.670	4.040	4.315
% personnes concernées par une demande ultérieure	29%	25%	18%	21%	35%	43%	38%	13%	22%	22%

Source : OE-Eurostat et Fedasil

Origine, âge et sexe

Principales nationalités d'origine en 2017



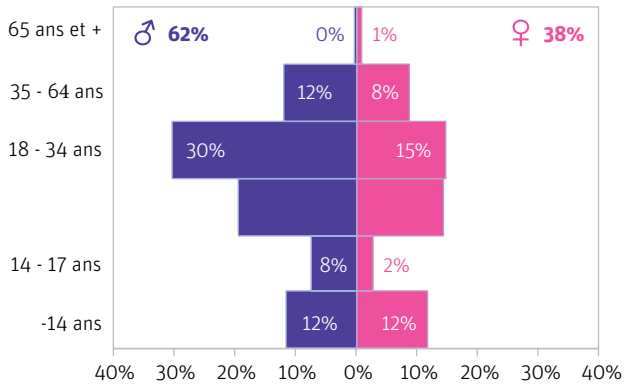
25% des demandes de protection internationale en 2017 ont été introduites par des **Syriens.**

- Depuis 2015, les Syriens sont en tête de classement des demandes de protection en Belgique.
- En 2015, lors du dernier pic, les trois premières nationalités (Syriens, Afghans et Irakiens) représentaient ensemble 70% du total des demandes. En 2017, ces 3 nationalités représentent ensemble 28%. On observe donc une plus grande diversité dans les origines en 2017 qu'au cours des deux années précédentes.

62% des demandes de protection internationale en 2017 ont été introduites par des **hommes.**

- La proportion d'hommes parmi les demandeurs de protection internationale est relativement stable dans le temps et tourne autour de 60-65%, à l'exception de l'année 2015, au cours de laquelle elle est grimpée à 72%.
- Cette répartition hommes/femmes est variable selon la nationalité des demandeurs de protection internationale. À titre d'exemple, la proportion d'hommes parmi les Syriens est de 53%, contre 81% pour les Afghans.

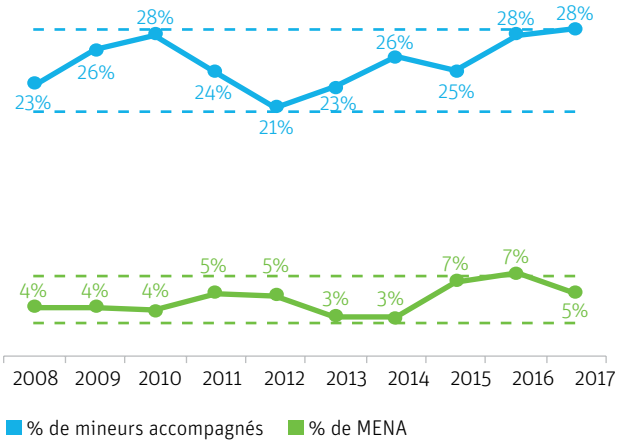
Répartition par âge et sexe en 2017



Au total, **33%** des demandes de protection internationale enregistrées en Belgique en 2017 concernaient des **mineurs.**

- Plus précisément : 5% concernaient des MENA et 28% concernaient des mineurs accompagnés.
- Au cours de ces dix dernières années, les proportions de mineurs, accompagné ou non, ont légèrement fluctué (entre 21% et 28% pour les mineurs accompagnés et entre 3 et 7% pour les MENA).
- La plupart des demandes de protection internationale introduites par des MENA en 2017 concernaient des Afghans (40%), des Guinéens (10%), des Syriens (7%) et des Érythréens (5%).

Proportion des mineurs accompagnés et des MENA



Source : OE-Eurostat

Décisions en matière de protection internationale en Belgique

Décisions prises en première instance

En 2017 : le Commissariat général aux Réfugiés et aux Apatrides (CGRA) a pris une décision en matière de protection internationale pour 26.623 personnes :

- **25.372** personnes ont reçu une **décision définitive** en première instance (décisions au fond).
- **1.012** personnes ont reçu une décision de **prise en considération de leur demande ultérieure**. Pour ces personnes, la décision définitive n'est pas encore connue.
- Pour **239** personnes, **le statut de protection internationale a été retiré ou abrogé**.

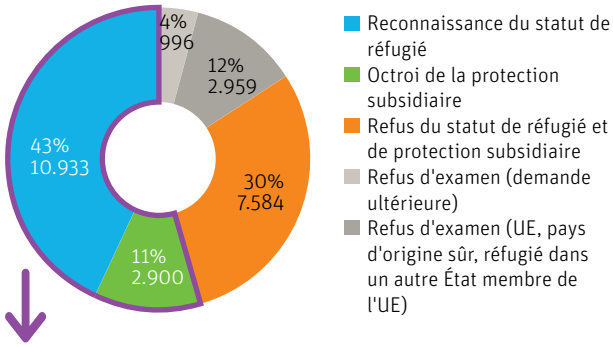
Retraits de statut de protection internationale

- Plusieurs motifs peuvent justifier le retrait du statut de réfugié ou de la protection subsidiaire. Ces dernières années, les principaux motifs étaient la fraude ou le fait que la personne concernée aurait dû être exclue.
- Le nombre de retraits est **en augmentation ces dernières années** : 239 statuts de protection internationale retirés ou abrogés en 2017, soit 2 fois plus qu'en 2016 (114) et 4 fois plus qu'en 2015 (59).

Répartition des 25.372 décisions définitives prises par le CGRA en première instance en 2017

54,5% des décisions définitives ont donné lieu à l'octroi d'un statut de protection internationale à 13.833 personnes, soit :

- 10.933 statuts de réfugiés reconnus
- 2.900 protections subsidiaires octroyées



Reconnaissance d'un statut de protection internationale

- Sur base de son récit individuel, un individu est considéré comme **réfugié** s'il répond aux critères de la Convention de Genève.
- Lorsqu'un demandeur de protection ne correspond pas aux 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 ne devient illimité que 5 ans après l'introduction de la demande de protection.

Ce taux de protection est **plus faible qu'en 2016** (61,3%). Par ailleurs, il **varie fortement** selon les caractéristiques des demandeurs de protection, et notamment en terme de *nationalité* et de *genre*.

De façon générale, les taux de protection sont légèrement **plus élevés pour les femmes (59%)** que pour les **hommes (51%)**.

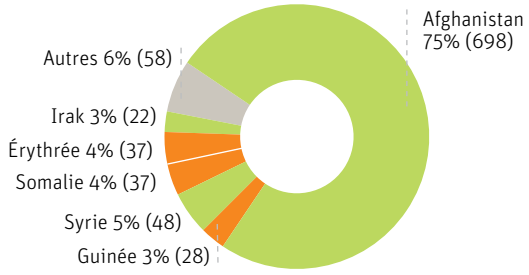
Pour certaines nationalités, cette différence est encore plus marquée. C'est notamment le cas des Irakiens, dont le taux de protection est de 49% pour les femmes et de 35% pour les hommes.

Source : CGRA

Décisions au fond concernant les MENA

- En 2017, 1.301 décisions ont été prises au fond, donnant lieu à 928 **décisions positives (71%)**.
- Ces 928 MENA ayant reçu une protection internationale se répartissent comme suit :
  - 406 MENA bénéficiant d'un statut de réfugié.
  - 522 MENA bénéficiant de la protection subsidiaire.
- 75% des statuts de protection accordés à des MENA concernaient des **Afghans**.

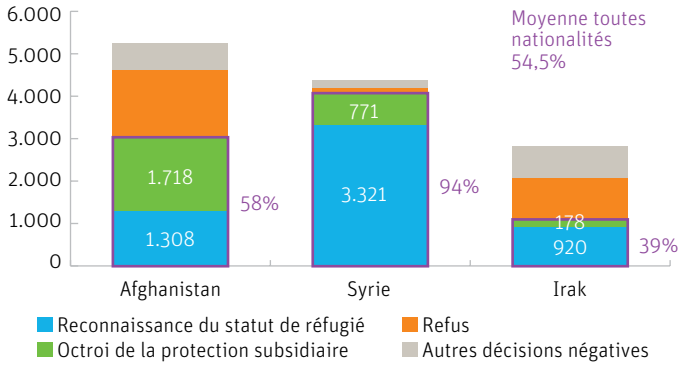
Principales nationalités des MENA reconnus (réfugié + protection subsidiaire), 2017



Source : CGRA

Taux de protection selon l'origine

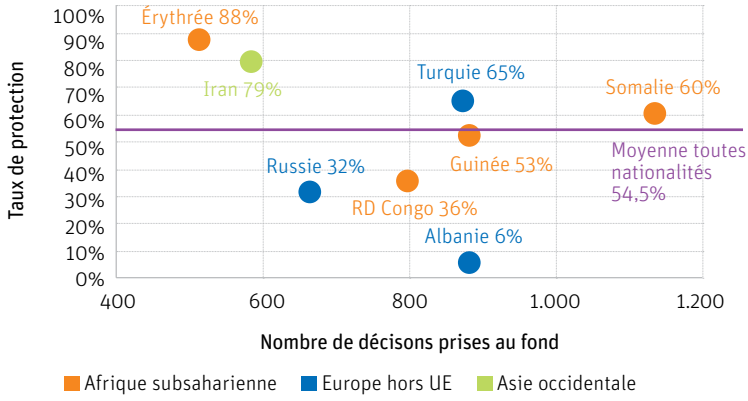
Décisions et taux de protection pour les trois principales nationalités pour lesquelles une décision a été prise en 2017



Près de la moitié des décisions prises au fond en 2017 concernaient des Syriens, des Afghans ou des Irakiens

- Le taux de protection des **Syriens** est particulièrement élevé : **94%** des décisions prises en 2017 ont abouti a l'octroi d'un statut de protection, soit plus de 4.000 personnes.
- Pour les **Afghans**, le taux de protection est de **58%**. Le nombre d'octrois de protection subsidiaire est plus élevé que celui du statut de réfugié.
- Le taux de protection pour les **Irakiens** est plus faible : seulement **39%** des décisions ont eu une issus positive.

Taux de protection pour les nationalités pour lesquelles au moins 500 décisions ont été prises en 2017, hormis Afghanistan, Syrie, Irak



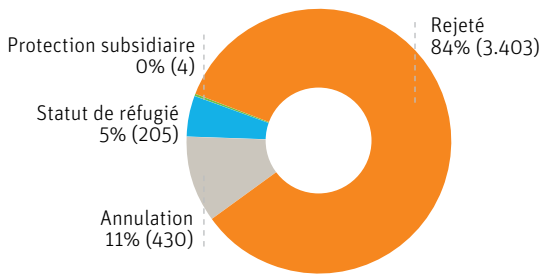
À côté des trois principales nationalités concernées par l'octroi d'un statut de protection (Syrie, Afghanistan, Irak), on observe **un taux de protection plus élevé que la moyenne pour quelques autres nationalités**. C'est notamment le cas pour les **Érythréens**, pour lesquels environ 500 décisions ont été prises en 2017, et 88% d'entre elles ont mené à l'octroi d'un statut de protection. Les taux de protection des **Iraniens** (79%), des **Turcs** (65%) et des **Somaliens** (60%) sont également au dessus de la moyenne.

source : CGRA

Calcul des taux de protection internationale

- Le **taux de protection** correspond au nombre de personnes pour lesquelles un statut de protection a été accordé (réfugié ou protection subsidiaire) rapporté au nombre total de personnes pour lesquelles une décision *définitive* a été prise (les prises en considération d'une demande ultérieure ainsi que les retraits ou abrogation de statut ne sont pas prises en compte dans les décisions définitives).
- Il s'agit ci-dessus des taux de protection en **première instance**, c'est-à-dire calculés uniquement sur base des décisions prises par le **CGRA**.
- Notons que les taux de protection présentés ici diffèrent légèrement de ceux qui sont présentés dans les rapports du CGRA, sans que la source de ces différences n'ait pu être clairement identifiée.
- Les décisions en matière de protection internationale peuvent également être prises par le **Conseil du Contentieux des Étrangers (CCE)**, après un recours introduit contre une décision du CGRA.

Décisions prises par le CCE



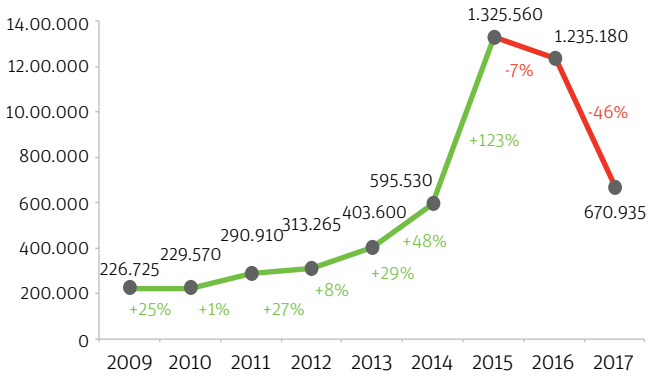
En 2017, **4.044** décisions ont été prises par le CCE, donnant lieu à **209 décisions positives** (octroi d'un statut), soit un taux de protection de **5%**.

source : CCE

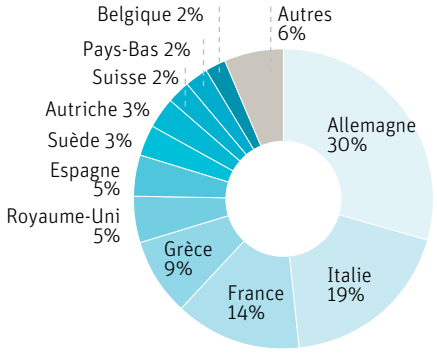
Protection internationale au niveau européen

Nombre de demandes de protection internationale (premières demandes)

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



Répartition des demandeurs de protection vers l'Europe, selon les pays d'accueil en 2017



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

En 2017, les pays ont reçu **670.935** demandes de protection internationale, soit une diminution de 46% par rapport à 2016.

Entre 2016 et 2017, les pays européens ont connu des évolutions contrastées en matière de demandes de protection internationale :

- En 2017, l'Allemagne a reçu, à elle seule, près d'un tiers des demandes (30%), bien qu'elle ait connu la plus forte diminution entre 2016 et 2017 (-73%).
- Elle est suivie par l'Italie et la France.
- L'Espagne a vu le nombre de premiers demandeurs presque doubler (+96%).
- La Belgique a reçu en 2017 un peu plus de 2% des demandes de protection introduites auprès d'un pays européen.

- Le nombre de demandeurs de protection internationale par 10.000 habitants permet d'évaluer la charge portée par les différents pays en fonction de la taille de leur population. La Grèce est le pays qui présente la plus grande charge, avec 52,9 demandeurs pour 10.000 habitants en 2017 et 46,1 en 2016, soit une hausse de 14%.
- La Belgique reste stable avec 14.035 demandeurs, ce qui représente environ 13 personnes pour 10.000 habitants.
- Rappelons que certains pays européens accueillent très peu de demandeurs d'asile. Des pays comme la Slovaquie, la Lettonie, l'Estonie, la Lituanie ont enregistré moins de 500 demandeurs en 2017. Notons également que des pays comme La Pologne, la Hongrie, le Danemark, la Norvège ont enregistré de fortes baisses, avec en 2017 environ 3.000 personnes ayant demandé un statut de protection.

Nombre de demandeurs de protection internationale enregistrés en 2016 et 2017, évolutions entre 2010-2017 et nombre de demandeurs pour 10.000 habitants

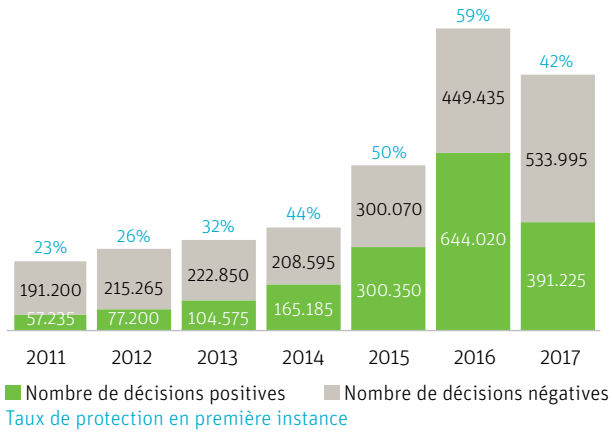
	2016	2017	Evolution 2010-2017	Croissance 2016-2017	Nombre de demandeurs d'asile pour 10.000 habitants
UE-28 + Suisse et Norvège	1.235.180	670.935		-46%	12,8
Allemagne	722.265	198.255		-73%	24,1
Italie	121.185	126.550		+4%	20,9
France	75.990	91.070		+20%	13,6
Grèce	49.875	57.020		+14%	52,9
Royaume-Uni	38.290	33.310		-13%	5,1
Espagne	15.570	30.445		+96%	6,5
Suède	22.330	22.190		-1%	22,6
Autriche	39.860	22.160		-44%	26,5
Suisse	25.820	16.615		-36%	19,8
Pays-Bas	19.285	16.090		-17%	9,4
Belgique*	14.250	14.035		-2%	13,0

* Pour assurer une comparaison entre les pays, les données sur la Belgique sont celles fournies par Eurostat. Elles diffèrent des statistiques nationales présentées auparavant, notamment parce qu'elles ne tiennent pas compte des personnes réinstallées et des ressortissants de l'UE (ainsi que de légères différences méthodologiques).

Source : Eurostat

Décisions en matière de protection internationale

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



Principales nationalités pour lesquelles une décision a été prise en 2017 (en UE-28 + Norvège et Suisse)

	Nombre de décisions positives	Nombre de décisions négatives	Nombre total de décisions prises	Taux de protection moyen en Europe	Taux de protection en Belgique
Afghanistan	56.180	97.270	153.450	37%	58%
Syrie	141.960	8.515	150.475	94%	94%
Irak	54.440	43.770	98.210	55%	39%
Iran	21.680	18.685	40.365	54%	79%
Pakistan	2.910	35.295	38.205	8%	23%
Nigéria	3.505	31.680	35.185	10%	7%
Érythrée	29.400	2.555	31.955	92%	88%
Albanie	1.370	27.700	29.070	5%	6%
Somalie	15.805	7.960	23.765	67%	60%
Russie	3.485	17.270	20.755	**17%**	32%
Autres	*60.490*	*243.295*	*303.785*		
Total	**391.225**	**533.995**	**925.220**	**42%**	**54,5%**

Derrière le taux de protection moyen de **42%**, il existe de grandes différences selon la nationalité des demandeurs ainsi que selon le pays d'accueil.

- Parmi les principales nationalités pour lesquelles une décision a été prise en 2017, les **Syriens** et les **Érythréens** affichent des taux de protection particulièrement élevés (respectivement 94% et 92% des décisions ont abouti à l'octroi d'un statut de protection (réfugié ou protection subsidiaire).
- Les taux de protection sont plus faibles pour les **Afghans** (37%), les **Irakiens** (55%), les **Iraniens** (54%) et les **Somaliens** (67%).
- Enfin, ils sont particulièrement bas pour les Pakistanais, les Nigérians, les Albanais et les Russes.

En 2017, le taux de protection (statut de réfugié ou protection subsidiaire) a chuté à **42%**, après avoir atteint 50% en 2015 et 59% en 2016.

- Entre 2011 et 2017, le nombre total de décisions prises en matière de protection internationale en Europe a **plus que triplé**, passant de 250.000 environ à 925.000 décisions.
- Sur cette période, les taux de protection internationale (octroi du statut de réfugié ou de la protection subsidiaire) ont largement augmenté, passant de 23% en 2011 à 59% en 2016.
- 2017 marque une rupture de cette augmentation, puisqu'entre 2016 et 2017, le taux de protection est passé de 59% à 42%. Cette diminution s'observe dans plusieurs pays européens, et en particulier en Allemagne et en Suède.

Taux de protection internationale

- Le taux de protection est calculé comme étant le rapport entre le nombre de décisions positives (délivrances du statut de réfugié ou de la protection subsidiaire) prises sur une année et le nombre total de décisions prises cette même année.
- Les données présentées ici tiennent uniquement compte des décisions positives en *première instance*. Pour certains pays (comme c'est le cas pour la Belgique), ce taux correspond quasiment au taux de protection *définitif* (lorsque toutes les voies de recours ont été épuisées). Par contre, dans d'autres pays, le taux de protection après recours est important. C'est notamment le cas du Royaume-Uni, où près de la moitié des décisions finales prises en 2017 ont donné lieu à l'octroi d'un statut de protection internationale après l'introduction d'un recours.
- Seuls les statuts de protection internationale sont ici inclus, excluant de ce fait les « statuts humanitaires ».

Les femmes sont moins nombreuses à introduire une demande de protection internationale en Europe, et sont moins représentées parmi les bénéficiaires d'un statut de protection. Leurs taux de protection sont par contre en moyenne plus élevés que pour les hommes.

- Seuls 38% des décisions positives ont été accordées à des femmes
- Mais les femmes ont un taux de protection en première instance de 51% contre 37% pour les hommes.

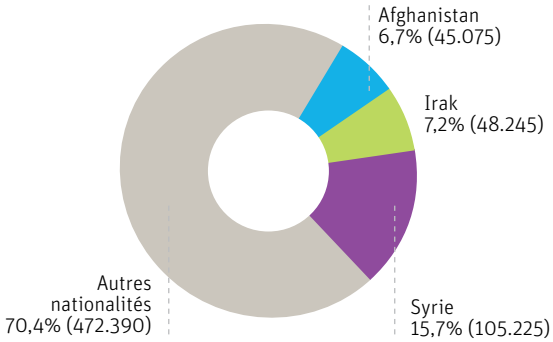
Source : Eurostat

Focus sur les Syriens, les Irakiens et les Afghans

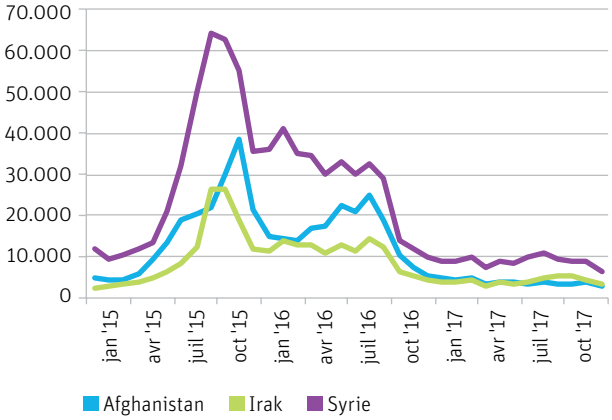
Depuis 2015, les Syriens, les Irakiens et les Afghans constituent ensemble le trio de tête des demandes de protection internationale en Europe.

- En 2015, plus de la moitié (53%) des demandes de protection internationale concernait une de ces trois nationalités.
- En 2017 elles constituent toujours le top 3 des nationalités ayant introduit une demande de protection en Europe, mais représentent moins d'un tiers (29,6%) de l'ensemble des demandes.

Part des demandeurs de protection internationale issus de Syrie, d'Irak et d'Afghanistan dans un pays de l'UE-28 ainsi qu'en Suisse et en Norvège, 2017



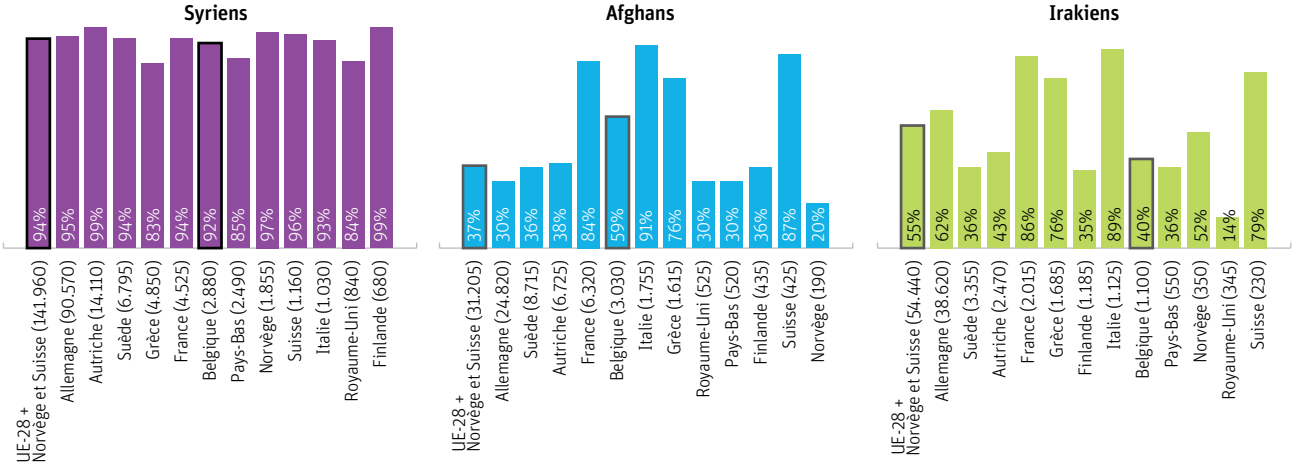
Évolution mensuelle du nombre de demandes de protection introduites dans un pays de l'UE-28 ainsi qu'en Suisse et en Norvège (entre le 01/01/2015 et le 31/12/2017)



Des taux de protection variables selon la nationalité

- Le taux de protection pour les demandeurs **Syriens** est très élevé, quel que soit le pays européen dans lequel la décision a été prise. En moyenne, ce taux de protection s'élève à **94%**.
- Pour les **Afghans**, le taux de protection moyen est de **37%**, avec également de fortes fluctuations selon le pays d'accueil (20% en Norvège contre 84% en France).
- Pour les **Irakiens**, le taux de protection moyen est de **55%**, avec une variation assez forte selon le pays d'accueil (14% au Royaume-Uni contre 86% en France par exemple).
- Notons que ces comparaisons entre pays doivent être nuancées, car il s'agit des taux de protection en *première instance*.
- Une sélection de pays européens est reprise ici, reprenant les principaux pays ayant enregistré des demandes de protection (en termes d'effectifs).

Proportion de décisions prises en 2017 donnant lieu à la reconnaissance d'un statut de protection internationale (réfugié ou protection subsidiaire) en première instance dans les principaux pays européens (UE-28 + Suisse et Norvège)



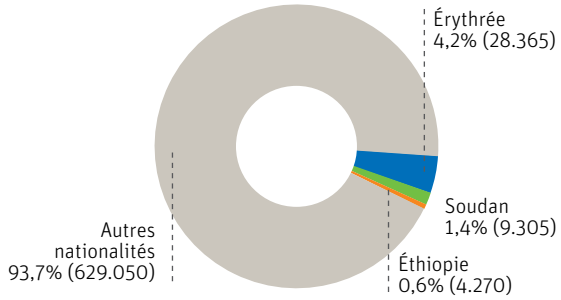
Source : Eurostat

Focus sur les Érythréens, les Soudanais et les Éthiopiens

Des migrants en transit ?

Des migrants issus d'Érythrée, du Soudan et d'Éthiopie ont pour la plupart en commun d'avoir rejoint la Libye, puis traversé la méditerranée pour mettre le pied en Europe. L'objectif d'un grand nombre d'entre eux est de rejoindre le Royaume-Uni. Parmi eux, certains transitent par la Belgique, et leur présence a notamment fait parler d'eux ces derniers mois. Il est impossible de chiffrer le nombre de migrants en transit, et nombre d'entre eux ne souhaitent pas demander la protection internationale en Belgique. On peut cependant donner quelques chiffres clés pour ces trois nationalités avec quelques comparaisons au niveau européen.

Part des demandeurs de protection internationale issus d'Érythrée, du Soudan et d'Éthiopie dans un pays de l'UE-28 ainsi qu'en Suisse et en Norvège, 2017

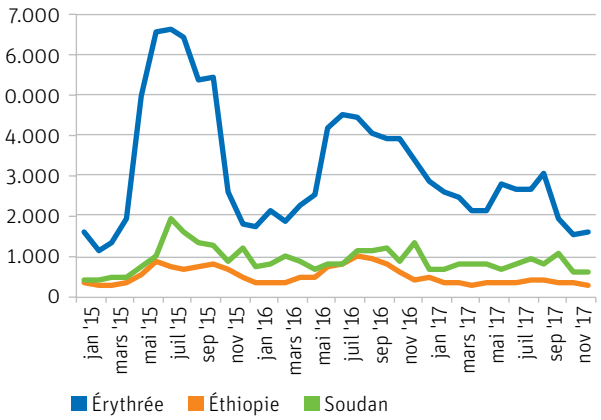


Les demandeurs de protection issus de ces trois pays représentent une part mineure des flux d'asile en Europe

Parmi les personnes ayant introduit une demande de protection dans un pays de l'UE-28 au cours de l'année 2017, on compte :

- Environ 28.000 Érythréens, soit 4,2% de l'ensemble des demandes de protection.
- Environ 9.000 Soudanais, soit 1,4%.
- Un peu plus de 4.000 Éthiopiens, soit 0,6%.

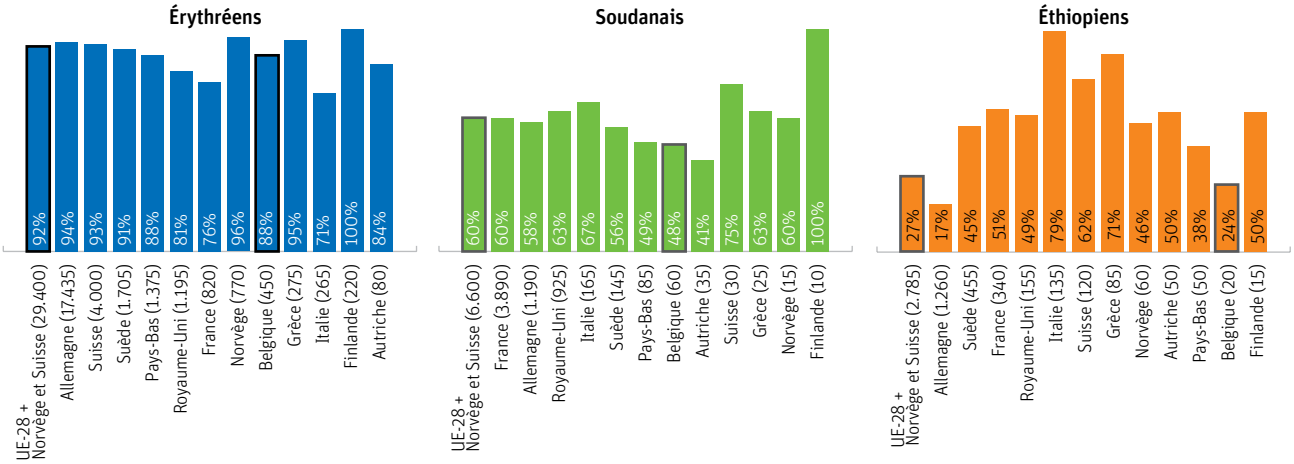
Évolution mensuelle du nombre de demandes de protection introduites dans un pays de l'UE-28 ainsi qu'en Suisse et en Norvège
(entre le 01/01/2015 et le 31/12/2017)



Des taux de protection variables selon la nationalité

- En moyenne, pour l'ensemble des pays européens (UE-28 + Norvège et Suisse), les décisions prises en 2017 pour les **Érythréens** ont très majoritairement donné lieu à l'octroi d'un statut de protection internationale (réfugié ou protection subsidiaire) (**92%**). Les taux de protection sont variables d'un pays d'accueil à l'autre, mais restent globalement élevés pour les pays présentés ici (entre 71% en Italie et 96% en Norvège).
- Le taux de protection moyen pour les **Soudanais** est de **60%**, avec une variabilité selon le pays d'accueil (entre 41% en Autriche et 75% en Suisse).
- En ce qui concerne les **Éthiopiens**, le taux de protection moyen est assez faible (**27%**), avec une plus grande variabilité selon le pays d'accueil (entre 17% en Allemagne et 79% en Italie).
- Notons que ces comparaisons entre pays doivent être nuancées, car il s'agit des taux de protection en première instance.

Proportion de décisions prises en 2017 donnant lieu à la reconnaissance d'un statut de protection internationale (réfugié ou protection subsidiaire) en première instance dans les principaux pays européens (UE-28 + Suisse et Norvège)



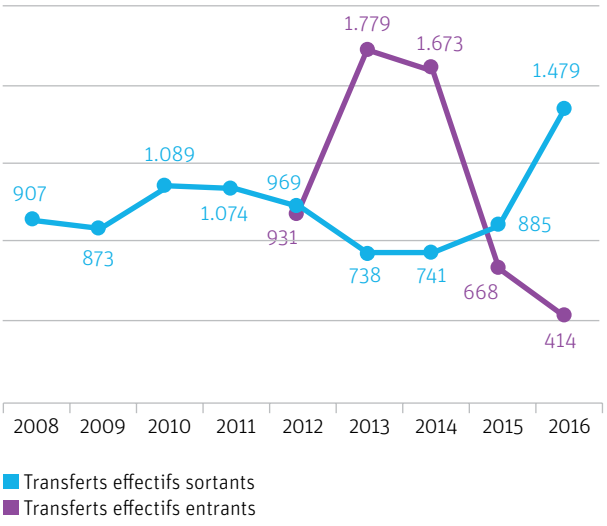
source : Eurostat

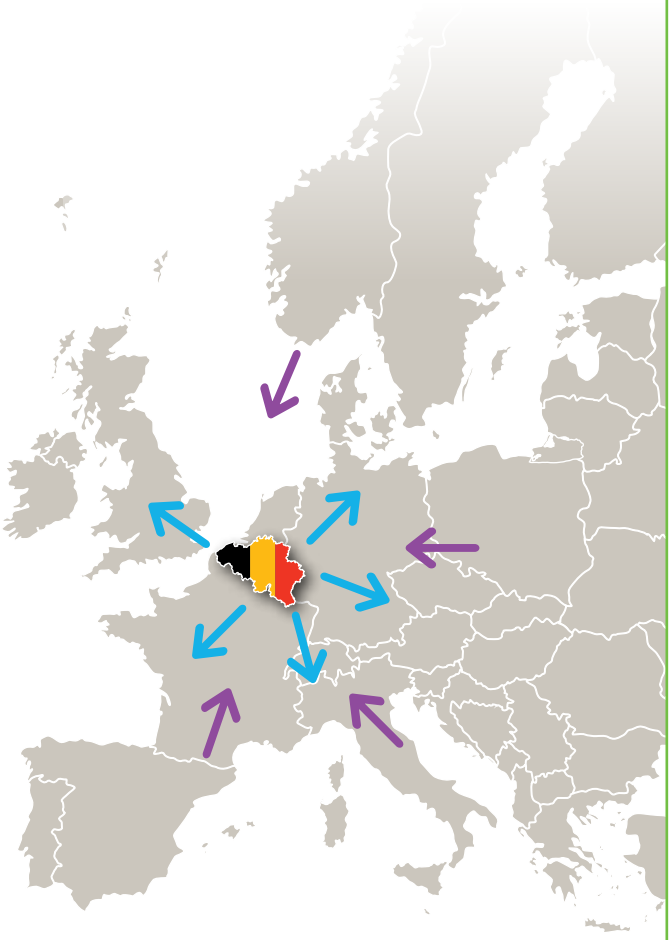
Statistiques Dublin

En 2016, **1.479** transferts Dublin ont eu lieu depuis la Belgique vers un autre pays européen (transferts sortants), contre 414 transferts Dublin entrants.

Depuis 2015, le nombre de transferts effectifs sortants depuis la Belgique vers les autres pays européens est plus élevé que les transferts effectifs entrants, ce qui n'était pas le cas en 2013 et 2014.

Transferts effectifs entrants et sortants vers ou depuis la Belgique





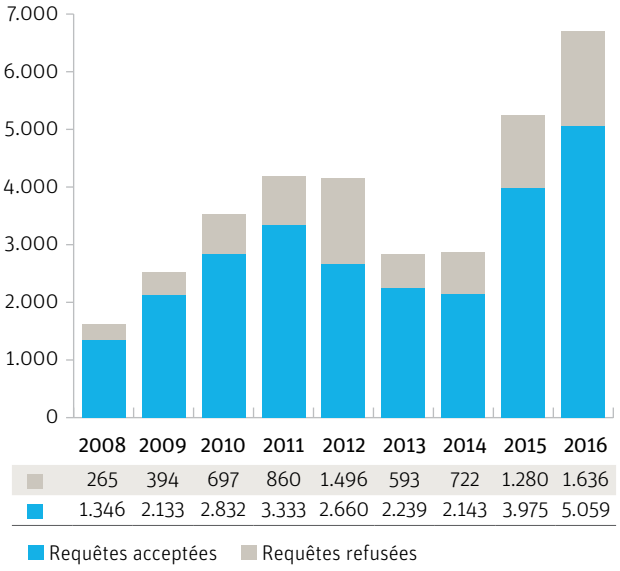
Le **règlement Dublin III** est une législation européenne qui établit les critères et mécanismes qui servent à déterminer l'État membre responsable de l'examen de la demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres de l'UE par un individu ressortissant d'un pays tiers. Toute personne qui introduit une demande de protection dans un des 32 pays participant au règlement de Dublin (28 États membres de l'UE, Norvège, Islande, Suisse et Liechtenstein) doit donner ses empreintes digitales et répondre à des questions sur son parcours. Ces éléments peuvent amener les autorités à considérer qu'un autre État est responsable de l'examen de la demande de protection. Dans ce cas, elles introduisent une requête (de prise ou de reprise en charge) auprès de cet État qui doit y répondre en principe dans un délai de deux mois maximum. L'État qui est requis de (re) prendre en charge le demandeur de protection ne peut refuser que s'il démontre qu'il n'est pas responsable en vertu du règlement Dublin. L'absence de réponse dans le délai prévu est considérée comme un accord tacite. Après acceptation de l'État requis, l'État où le demandeur de protection se trouve peut lui notifier un ordre de quitter le territoire vers l'État responsable de sa demande de protection. Ces ordres de quitter le territoire n'aboutissent pas toujours à des transferts effectifs (disparition, impossibilité de déplacement pour raisons de santé…).

Source : OE

En 2016, environ 5.000 requêtes Dublin **émises** par la Belgique ont été acceptées et 1.600 requêtes ont été refusées.



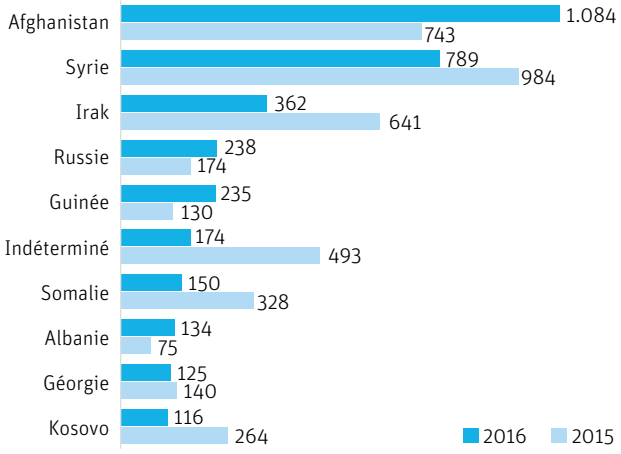
Nombre de requêtes émises par la Belgique selon qu'elles ont été acceptées ou refusées par l'État membre à qui elles s'adressent



	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Requêtes refusées	265	394	697	860	1.496	593	722	1.280	1.636
Requêtes acceptées	1.346	2.133	2.832	3.333	2.660	2.239	2.143	3.975	5.059

- Le nombre de requêtes acceptées est en augmentation depuis 2013 : celui-ci s'est vu multiplié par 2 en trois ans.
- Les principaux pays vers lesquels la Belgique émet des requêtes de prises/reprises en charge sont l'Allemagne (28%), l'Espagne (16%), l'Italie (13%), la France (11%).
- En 2016, les principales nationalités concernées par ces requêtes acceptées étaient les Afghans (21% des demandes émises) et les Syriens (16%).

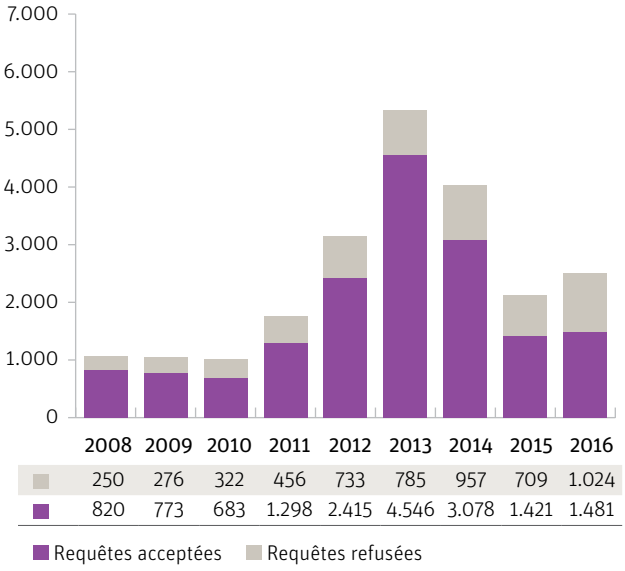
Principales nationalités des personnes pour lesquelles une requête émise par Belgique a été acceptée par un autre État



En 2016, environ 1.500 requêtes Dublin **reçues** par la Belgique ont été acceptées et 1.000 requêtes ont été refusées.



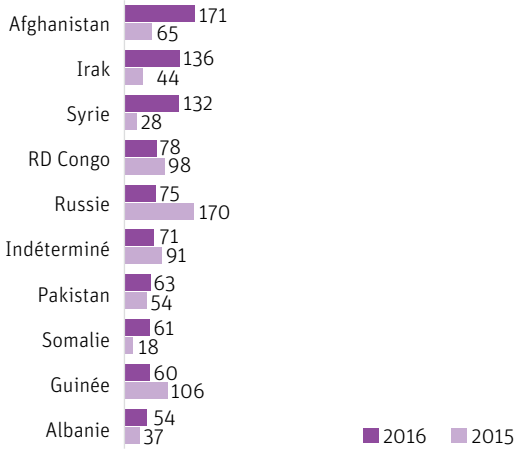
Nombre de requêtes reçues par la Belgique selon qu'elles ont été acceptées ou refusées par la Belgique



	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Requêtes refusées	250	276	322	456	733	785	957	709	1.024
Requêtes acceptées	820	773	683	1.298	2.415	4.546	3.078	1.421	1.481

- À l'inverse des requêtes émises par la Belgique, les demandes entrantes sont en diminution depuis 2013. Le nombre de requêtes reçues et acceptées par la Belgique a été divisé par 3 entre 2013 et 2016.
- Les principaux pays qui adressent des requêtes de prises/reprises en charge à la Belgique sont l'Allemagne (35%), la France (28%) et les Pays-Bas (12%).
- Les principales nationalités concernées sont les Afghans (12% des demandes reçues), les Irakiens (9%) et les Syriens (9%).

Principales nationalités des personnes pour lesquelles une requête entrante a été acceptée par la Belgique



source : OE

1. Évolutions récentes

1.1. | Europe

Dans différents arrêts concernant le règlement Dublin III, la Cour de Justice de l'Union Européenne (ci-après : CJUE) a considéré que :

- un transfert Dublin vers un autre État membre « ne peut être opéré que dans des conditions excluant que ce transfert entraîne un risque réel et avéré que l'intéressé subisse des traitements inhumains ou dégradants » et ce, même en l'absence de «raisons sérieuses de croire à l'existence de défaillances systémiques dans l'État membre responsable » de la demande d'asile. Les autorités doivent notamment s'assurer que le transfert d'un demandeur d'asile, présentant une affection mentale ou physique particulièrement grave, n'entraîne pas « un risque réel et avéré d'une détérioration significative et irrémédiable de son état de santé »[87] ;
- le règlement Dublin III ne s'applique pas à un étranger ayant introduit une demande d'asile dans un deuxième État membre s'il a déjà obtenu la protection subsidiaire dans un premier État membre[88] ;
- une demande de protection internationale est réputée introduite lorsqu'un document écrit, établi par une autorité publique (ou les principales informations qu'il contient) et attestant qu'un étranger a sollicité la protection internationale, est parvenu à l'autorité compétente pour appliquer le règlement Dublin[89] ;
- le fait, pour les autorités d'un premier État membre de tolérer l'entrée sur son territoire d'étrangers qui ne remplissent pas les conditions d'entrée mais souhaitant transiter par cet État pour introduire une demande de protection internationale dans un autre État, ne peut pas être qualifié de « visa », mais bien de franchissement irrégulier de la frontière[90] ;
- la responsabilité de ce premier État ayant toléré l'entrée sur son territoire prend fin douze mois après la date du franchissement irrégulier de la frontière et l'introduction d'un recours contre la décision de transfert Dublin pris par un deuxième État doit permettre à l'étranger de contester l'application erronée de ce critère et n'a pas d'effet sur ce délai de 12 mois[91] ;
- lorsqu'un recours contre le transfert est introduit, le délai dans lequel l'État doit transférer le demandeur d'asile vers l'État responsable (6 mois ou 18 mois en cas de fuite) ne commence à courir qu'à compter de la décision définitive sur ce recours, y compris lorsque la juridiction saisie a décidé d'adresser une demande préjudicielle à la CJUE, « pour autant que ledit recours a été assorti d'un effet suspensif »[92] ;
- si le transfert Dublin n'est pas exécuté dans le délai de 6 mois « la responsabilité est transférée de plein droit à l'État membre requérant, sans qu'il soit nécessaire que l'État membre responsable refuse de » (re)prendre en charge la personne concernée, qui doit « pouvoir disposer d'une voie de recours effective et rapide qui lui permette de se prévaloir de l'expiration du délai de 6 mois »[93] ;
- le délai maximal de détention de 6 semaines ne s'applique que si le demandeur d'asile était déjà détenu au moment où l'État responsable a, explicitement ou tacitement, accepté sa (re)prise en charge ou au moment où son recours contre le transfert n'a plus d'effet suspensif (les États qui accordent un effet suspensif de plein droit au recours contre un transfert Dublin ne doivent pas être désavantagés dans leur capacité à recourir à la détention)[94] ;
- lorsque le délai de 6 semaines ne s'applique pas, le règlement ne fixe aucune durée de détention précise : une règlementation nationale fixant une durée maximale de deux mois est acceptable, si la détention « ne dépasse pas le temps nécessaire aux fins de la procédure de transfert, apprécié en tenant compte des exigences concrètes de cette procédure dans chaque cas particulier » et que cette durée « ne se prolonge pas plus de six semaines à compter de la date où le recours ou la révision n'a plus d'effet suspensif »[95] ;
- lorsqu'un étranger est revenu, sans titre de séjour, sur le territoire de l'État membre l'ayant transféré par le passé vers un second État membre après que sa demande d'asile y ait été rejetée, ce premier État ne peut le retransférer qu'après avoir adressé une demande de reprise en charge dans le délai (qui ne peut pas commencer à courir avant que l'État membre requérant n'ait eu connaissance du retour de la personne concernée sur son territoire), à défaut le premier État est responsable de l'examen d'une nouvelle demande de protection internationale que la personne doit être autorisée à introduire[96].

87 CJUE (GC), *C.K., H.F., A.S. c. Slovénie*, C-578/16 (PPU), 16 février 2017.
88 CJUE, *Ahmed c. Allemagne*, C-36/17, 5 avril 2017.
89 CJUE (GC), *Mengesteab*, C-670/16, 26 juillet 2017.
90 CJUE (GC), *Jafari*, C646/16, 26 juillet 2017 ; CJUE (GC), *A.S. c. Slovenie*, C-490/16, 26 juillet 2017.
91 CJUE (GC), *A.S. c. Slovénie*, C-490/16, 26 juillet 2017.
92 Conformément à l'article 27§3 du règlement Dublin III (CJUE (GC), *A.S. c. Slovénie*, C-490/16, 26 juillet 2017). En Belgique, le recours en annulation et en suspension simple au CCE contre un transfert Dublin n'est pas assorti d'un effet suspensif.
93 Ce délai est prévu à l'article 29 du règlement Dublin III. CJUE (GC), *Shiri*, C-201/16, 25 octobre 2017.
94 Ce délai est prévu à l'article 28§3 du règlement Dublin III (CJUE, *Khir Amayry c. Migrationsverket*, C-60/16, 13 septembre 2017).
95 CJUE, *Khir Amayry c. Migrationsverket*, C-60/16, 13 septembre 2017.
96 CJUE, *Bundesrepublik Deutschland c. Aziz Hasan*, C-360/16, 25 janvier 2018.

La CJUE a également considéré que :

- la disposition de la directive accueil permettant la détention des demandeurs d'asile pendant leur procédure, sans qu'une procédure d'éloignement ne soit en cours, était conforme aux normes supérieures interdisant la détention arbitraire[97].
- le droit de l'UE permet à une juridiction de rejeter le recours contre un refus d'une demande de protection internationale manifestement infondée, sans entendre le demandeur « lorsque les circonstances factuelles ne laissent aucun doute quant au bien-fondé » de ce rejet et à deux conditions : d'une part, que demandeur ait pu avoir un entretien personnel en première instance et que le rapport ou la transcription de cet entretien ait été versé au dossier et, d'autre part, que la juridiction puisse ordonner une telle audition si elle l'estime nécessaire aux fins de l'examen complet tant des faits que des points juridiques de la demande[98].
- le recours de la Slovaquie et de la Hongrie, soutenues par la Pologne, contre la décision imposant la relocalisation de demandeurs d'asile d'Italie et de Grèce pendant une période de deux ans à compter de 2015 a été rejeté en 2017[99].

Où en est la plainte introduite par Myria à la Commission européenne concernant le règlement Dublin III ?

En 2015, Myria a signalé aux autorités compétentes que la législation belge était contraire au règlement Dublin III, en vigueur depuis janvier 2014, sur plusieurs points et que ce règlement n'était pas respecté en pratique, notamment sur le droit à l'information correcte des demandeurs d'asile.

Le 15 décembre 2015, en l'absence de réponse convaincante des autorités à ses préoccupations, Myria a introduit une plainte auprès de la Commission européenne. Cette plainte portait sur trois aspects : la distribution de brochures d'informations à tous les demandeurs d'asile concernant la procédure Dublin, la détention des demandeurs d'asile en procédure Dublin, et le droit à un recours effectif contre une décision de transfert vers un autre État européen.

Le 22 décembre 2015, la Commission envoie un accusé de réception de la plainte, document-type expliquant la procédure de traitement de la plainte.

Le 10 mars 2016, la Commission informe Myria que le suivi de sa plainte « nécessite un travail d'analyse supplémentaire ».

Le 1er décembre 2016, la Commission écrit à Myria que sa plainte « fait toujours l'objet d'un examen ». La Commission note que les brochures d'information seraient désormais distribuées et demande de fournir toute information nouvelle.

Le 14 décembre 2016, Myria confirme à la Commission que les brochures sont bien distribuées mais qu'aucune évolution n'est intervenue sur les deux autres points (détention et recours effectif). Myria apporte des éléments complémentaires à la Commission, notamment une analyse juridique approfondie du droit au recours effectif avec de nombreuses références de jurisprudence.

Le 22 mars 2018, la nouvelle loi concernant la procédure d'asile qui adapte, avec quatre ans de retard, les délais de détention en application du règlement Dublin III, entre en vigueur.

Le lendemain, 23 mars 2018, la Commission écrit à Myria qu'elle n'envisage pas d'entamer une procédure d'infraction contre la Belgique et envisage de clôturer le dossier. Elle constate que la législation belge concernant la détention « est désormais conforme aux dispositions du règlement » Dublin. La Commission explique qu'elle a « attiré l'attention des autorités belges sur la nécessité de communiquer des informations correctes aux demandeurs d'asile ». Concernant le droit au recours effectif, la Commission se limite à reprendre les arguments des autorités belges constatant que le recours au CCE en extrême urgence est suspensif et n'est pas limité aux personnes se trouvant en détention. La Commission ne répond pas aux arguments techniques de Myria contenus notamment dans son amicus curiae dans l'affaire V.M. de la Cour européenne des droits de l'homme qui lui avait été transmise par son courrier du 14 décembre 2016[99].

Le 20 avril 2018, Myria a demandé à la Commission de réexaminer sa position concernant le droit au recours effectif contre une décision de transfert Dublin, qui doit être suspensif de plein droit chaque fois qu'un étranger invoque un risque de mauvais traitements (violation de l'article 4 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE ou de l'article 3 de la CEDH).

97 CJUE, *K*, C-18/16, 14 septembre 2017 (concernant l'article 8 §3 al. 1er, a) et b) de la directive et l'article 6 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE).

98 CJUE, *Sacko c. Commissione Territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale di Milano*, C-348/16, 26 juillet 2017.

99 CJUE (GC), *République slovaque et Hongrie c. Conseil*, C-643/15 et C-647/15, 6 septembre 2017.

100 Cette analyse est disponible sur www.myria.be/files/160506_amicus_curiae_fax.pdf.

1.2. | Belgique

- La procédure d'asile a été réformée en mars 2018 par deux lois transposant la deuxième génération du système européen commun d'asile (les directives procédure et accueil)[101]. Ces lois ont suscité de nombreuses critiques du UNHCR, de la société civile et de Myria, qui a, comme d'autres acteurs, fourni son avis au parlement au cours des discussions à l'été 2017. Myria déplorait notamment les possibilités trop larges de recours à la détention, les trop faibles garanties contre la détention arbitraire des demandeurs de protection et le risque de violation du droit au recours effectif[102].
- Selon l'assemblée générale du CCE, le seul motif qu'un demandeur est originaire de Bagdad, ne peut pas suffire à justifier l'octroi d'une protection internationale, mais si la personne court un risque plus élevé qu'une autre personne d'être la victime de la violence qui persiste à Bagdad, par exemple, en raison d'une vulnérabilité accrue, d'une localisation plus exposée ou d'une situation socio-économique particulière, elle pourra obtenir une protection[103].
- Le CCE a estimé que le seul fait pour une personne burundaise d'avoir quitté son pays pour la Belgique, où il a introduit une demande d'asile, suffisait pour établir dans son chef l'existence d'une crainte de persécution et ce, en raison de plusieurs éléments (notamment le climat de terreur régnant au Burundi, le séjour en Belgique de nombreux membres de l'opposition et de la surveillance accrue par les autorités burundaises des entrées et des sorties de leurs citoyens du territoire)[104].

2. Analyse : L'étape ultime de la protection : l'obligation d'examiner le risque de mauvais traitements avant tout éloignement

Article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme

« Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants » : c'est ce que stipule l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après : CEDH). Cette disposition interdit de manière absolue la torture et les traitements inhumains ou dégradants pour toute personne (quelle que soit sa nationalité, son statut de séjour ou son comportement). Comme d'autres dispositions issues de divers instruments de droits fondamentaux[105], elle implique aussi l'interdiction absolue de renvoyer un étranger vers un pays où il existe un risque réel de subir ce type de mauvais traitements (aussi appelé « principe de non-refoulement ») ou une atteinte à sa vie (protégée par l'article 2 de la CEDH). L'examen de ce risque, par les autorités qui souhaitent éloigner l'étranger, constitue un moyen indispensable pour respecter cette obligation internationale. L'examen du risque de violation de l'article 3 de la CEDH est réalisé en Belgique par les instances d'asile lorsque l'étranger introduit une demande de protection internationale. La question se pose de savoir comment cet examen peut avoir lieu en l'absence d'une demande explicite de protection internationale, notamment lorsque l'étranger en séjour irrégulier souhaite se rendre dans un autre État membre.

En 2017 et début 2018, les opérations d'arrestations et d'identifications de migrants en transit, notamment soudanais, ainsi que le rapatriement d'une dizaine d'entre eux ont attiré l'attention sur cette disposition fondamentale. L'État belge a-t-il exposé des personnes à la torture ou à des traitements inhumains ou dégradants en

101 Loi du 21 novembre 2017 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers ; Loi du 17 décembre 2017 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, toutes deux publiées et entrées en vigueur le même jour (M.B., 12 mars 2018).

102 Myria, Note à l'attention de la Commission de l'Intérieur de la Chambre, 4 juillet 2017.

103 CCE n°195 227 et n°95 228, 20 novembre 2017.

104 CCE n°195 323, 23 novembre 2017 ; CCE n°197 537, 8 janvier 2018.

105 Notamment l'art. 7 du pacte relatif aux droits civils et politiques ; art. 3 de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (CAT) ; art. 4 et 19 §2 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE ; art. 5 de la directive retour (2008/115/CE). En droit de l'UE, l'interdiction des peines ou des traitements inhumains ou dégradants, prévue à l'art. 4 de la Charte, « est d'une importance fondamentale, dans la mesure où elle revêt un caractère absolu en tant qu'elle est étroitement liée au respect de la dignité humaine visée à l'article 1er de celle-ci » (C.J.U.E. (G.C.), C-578/16 (PPU), 16 février 2017, *C.K., H.F., A.S. c. Slovénie*, §59).

les renvoyant vers le Soudan ? Des témoignages recueillis par l'institut Tahrir l'affirmaient et les expulsions vers le Soudan ont été temporairement suspendues. Le CGRA, chargé d'enquêter par le gouvernement, n'a pas pu le confirmer ni l'infirmer avec certitude mais a « constaté que des parties importantes de ces témoignages ne sont pas conformes à la vérité, à tel point qu'il est permis d'avoir de sérieux doutes quant au reste du témoignage »[106]. Le risque de mauvais traitements a-t-il été évalué correctement pour les Soudanais renvoyés vers leur pays ? Même si le CGRA ne l'affirme pas explicitement, à la lecture complète du rapport il ressort que la réponse à cette question semble négative (voir ci-dessous). Il s'agit là d'un manquement important vu l'importance du principe de non-refoulement.

On notera que les 10 retours forcés de Soudanais depuis la Belgique en 2017 (sur un total de 869 OQT délivrés à des personnes se déclarant soudanaises) dépassent, pour cette année, le nombre d'éloignements forcés opérés depuis l'ensemble des 18 États membres (et États associés) qui ont rendu cette information publique[107], à l'exception de la Norvège qui en compte 20.

Chiffres des personnes se déclarant Soudanais du 01/01/2017 au 30/01/2018
(Source : Lettre de l'OE à Myria, 16 février 2018)

Nombre de personnes interceptées se déclarant soudanais	2.409
Nombre de personnes se déclarant soudanais maintenues en centres fermés	217
Nombre de personnes se déclarant soudanais libérées	37
Nombre de rapatriements volontaires ou forcés vers le Soudan dont 1 via OIM	11
Nombre de rapatriements Dublin	132
Nombre de demandes d'asile	27
Nombre de ceux qui ont reçu le statut de réfugié	3
Nombre de ceux qui ont reçu une décision négative	3
Nombre de demandes d'asile pendantes	4
Nombre de personnes interviewées par la délégation soudanaise	61
Nombre de personnes identifiées comme soudanaises	46
Nombre de personnes se déclarant soudanais, en détention à la date 31/01	35

Nombre de retours forcés de Soudanais depuis quelques États membres en 2016 et 2017 et nombre d'OQT délivrés à des Soudanais
(Source : EMN Ad-Hoc Query on BE EMN NCP AHQ on return to Sudan, posée le 18 janvier 2018)

Pays	2016	2017	Total 2016-2017[107]
Belgique	0	10/869	10
Suède	0/116	1/110	1
UK	1	0 (jusqu'au 30/9/2017)	1
Italie	41	2	43
Hongrie	6	0/10	6
Pays-Bas	0	1	1
Grèce	3	0/67	3
Norvège	17	20/32	37

En réalité, « l'affaire des Soudanais » ne fait que rappeler l'existence de lacunes structurelles du système belge qui n'assure pas toujours efficacement le respect du principe de non-refoulement. En effet, la réglementation belge rend parfois possible un rapatriement sans examen sérieux du risque de mauvais traitements pour la personne éloignée. Depuis au moins 2002, certaines de ces situations ont donné lieu à plusieurs condamnations de la Belgique[109]. En 2011, le Conseil d'État pointait l'absence de dispositions adéquates dans la loi belge pour mettre en œuvre ce principe de non-refoulement[110]. La Commission d'évaluation de la politique de retour, mise en place en mars 2018 sous la direction de Marc Bossuyt, ancien président de la Cour

En réalité, « l'affaire des Soudanais » ne fait que rappeler l'existence de lacunes structurelles du système belge qui n'assure pas toujours efficacement le respect du principe de non-refoulement.

106 CGRA, *Le respect du principe de non-refoulement dans l'organisation des retours de personnes vers le Soudan*, 8 février 2018, p.9.

107 Il s'agit des chiffres des 18 États membres sur les 24 qui ont répondu à la question (EMN Had-Hoc Query) posée par les autorités belges, dont 4 n'ont pas accepté de publier leurs chiffres. Plusieurs pays dont la France et l'Allemagne ont souhaité garder leur réponse confidentielle. Voir : EMN Ad-Hoc Query on return to Sudan, question posée le 18 janvier 2018, https://emnbelgium.be/sites/default/files/publications/2018.1263_-_be_emn_ncp_ahq_on_return_to_sudan%20-%20OPEN%20DISSEMINATION.pdf.

108 Nombre de retours forcés en rapport avec le nombre d'OQT délivrés à des Soudanais en 2017.

109 On relève notamment les affaires : Cour eur. D.H., Čonka c. Belgique, 5 février 2002, §64-85 ; *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, 31 janvier 2011, §385-397 ; *Yoh-Ekale Mwanje c. Belgique*, 20 décembre 2011, §103-108 ; *Singh et autres c. Belgique*, 2 octobre 2012, §89-106 ; [GC], *Paposhvili c. Belgique*, 13 décembre 2016 ; *S.J. c. Belgique*, 27 février 2014, §100-108 ; *V.M. et autres c. Belgique*, 7 juillet 2015, §214-217. Même si ces deux derniers arrêts n'ont formellement plus d'effets juridiques parce que l'affaire s'est résolue par un accord amiable pour le premier et fut rejetée par l'absence de mandat de l'avocat pour le second, leur raisonnement n'a pas été remis en cause par la Cour et reste totalement pertinent. Pour une synthèse de certains arrêts, voir S. DATOUSSAID, H. GRIBOMONT, S. SAROLEA, *La réception du droit européen de l'asile en droit belge : la directive procédure*, Louvain-la-Neuve, décembre 2014, pp.128-141.

110 Concernant la loi transposant la directive retour en droit belge, le Conseil d'État regrettait l'absence de « dispositions spécifiques visant à transposer ces dispositions de la directive relatives à la prise en compte du principe de non-refoulement. Il ne suffit pas en effet, pour assurer la transposition correcte de la directive, de renvoyer à des normes internationales mais bien d'adopter, en droit interne, les dispositions adéquates » (Avis du Conseil d'État du 27 juillet 2011, Doc. Parl. Ch., 53, 1825/1, p.47).

constitutionnelle, devrait certainement s'y pencher. Au-delà du contexte de la migration de transit et de la situation du Soudan, il est nécessaire d'évaluer les mécanismes existants mis en place pour respecter le principe de non-refoulement. Il faudra ensuite se demander de quelle manière adapter la loi et les pratiques administratives pour éviter qu'un éloignement expose la personne à des mauvais traitements. Myria propose quelques balises permettant d'organiser un examen du risque de mauvais traitements (ou d'atteintes à la vie) en cas de retour dans des situations qui dépassent le cas des Soudanais. Mais avant cela, il convient de cerner le contenu de l'obligation de non-refoulement, dont l'article 3 de la CEDH, ce que nous propose ci-dessous Françoise Tulkens, ancienne vice-présidente de la Cour européenne des droits de l'homme.

Contribution externe : Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants

Françoise Tulkens, Professeur émérite UCL, ancienne Vice-Présidente de la Cour européenne des droits de l'homme

Sous cette forme directe et ramassée, l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme est sans doute la disposition la plus explosive de la Convention.

La dignité de toute personne

Les principes fondateurs sont inscrits dans l'article 1er de la Convention européenne des droits de l'homme. Il dispose d'emblée que les États signataires « *reconnaissent* » (et non pas seulement, plus faiblement, s'engagent à reconnaître) les droits et libertés définis dans la Convention. Ce texte signe la responsabilité des États qui sont donc soumis à une obligation forte, celle de respecter les droits de l'homme. Dans le domaine de l'article 3, comme pour tous les autres droits de la Convention, il s'agit non seulement d'obligations négatives mais aussi d'obligations positives qui, selon les cas, peuvent imposer aux gouvernements de prendre des mesures appropriées, substantielles ou procédurales, pour assurer la protection des droits fondamentaux, jusque et y compris dans les relations entre personnes privées.

L'article 1er précise ensuite que les droits de la Convention sont reconnus à « *toute personne* » relevant de la juridiction des États parties à la Convention. Ainsi, le droit de ne pas être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants est garanti pour tous, les hommes, les femmes, les enfants, quel que soit leur statut personnel (national, étranger, légal, illégal). Ce droit est aussi un droit inconditionnel : il n'y a pas dans la Convention de concept de « undeserving protection ».

Enfin, l'article 3 de la Convention, ainsi que l'article 2 sur le droit de toute personne à la vie et l'article 4 § 1 sur l'interdiction de l'esclavage et de la servitude, est un *droit absolu*, indérogeable. Il n'autorise aucune exception ni limitation, même « en cas de guerre ou en cas d'autre danger public menaçant la vie de la nation » (art. 15).

Malgré les pressions des États, la Cour européenne des droits de l'homme s'est toujours montrée ferme. L'article 3 de la Convention consacre une des valeurs fondamentales des sociétés démocratiques. « Même dans les circonstances les plus difficiles, telles la lutte contre le terrorisme et le crime organisé, la Convention prohibe en termes absolus la torture et les peines ou traitements inhumains ou dégradants »[111]. Pourquoi ? Il s'agit tout simplement d'assurer le respect de la valeur universelle de la dignité humaine qui nous distingue de la barbarie. L'abandonner ou y renoncer marquerait certainement un recul de civilisation.

Le principe de non-refoulement

Du droit consacré par l'article 3 de la Convention, tout comme par les articles 6 et 7 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et par l'article 3 de la Convention des Nations Unies contre la torture, découle un principe fondamental, celui du non-refoulement. En application de ce principe, l'expulsion d'une personne étrangère est prohibée lorsqu'il y a des motifs sérieux et avérés de croire que l'intéressé, si on le renvoie vers le pays de destination, y courra un risque d'être soumis à la torture ou à une peine ou un traitement inhumain ou dégradant, après son éloignement ou en raison de celui-ci[112]. Lorsqu'il est établi qu'il y a un risque réel, actuel et personnel, l'article 3 implique l'obligation de ne pas expulser la personne et c'est la responsabilité de l'État qui se trouve directement engagée[113].

Depuis longtemps, la Cour européenne des droits de l'homme s'est expliquée. Un État « se conduirait d'une manière incompatible avec les valeurs sous-jacentes à la Convention, ce patrimoine commun d'idéal et de traditions politiques, de respect de la liberté et de prééminence du droit auquel se réfère le Préambule, s'il remettait consciemment un fugitif - pour odieux que puisse être le crime reproché - à un autre État où il existe des motifs sérieux de penser qu'un danger de torture menace l'intéressé »[114].

En raison du caractère absolu du droit garanti par l'article 3 de la Convention, celui-ci s'applique non seulement au risque qui émane des autorités publiques mais aussi à celui qui provient d'acteurs non-étatiques, de groupes ou de personnes privées (clans, mafia,...). Par ailleurs, la protection n'est pas limitée au pays d'origine et la Convention protège aussi bien contre les expulsions directes que les expulsions indirectes[115].

En ce qui concerne l'évaluation du risque, la Cour a jugé dans un arrêt de principe en 2008 qu'« il n'est pas possible de mettre en balance le risque de mauvais traitements et les motifs invoqués pour l'expulsion afin de déterminer si la responsabilité d'un État est engagée sur le terrain de l'article 3, ces mauvais traitements fussent-ils le fait d'un État tiers. A cet égard, les agissements de la personne considérée, aussi indésirables ou dangereux soient-ils, ne sauraient être pris en compte, ce qui rend la protection assurée par l'article 3 plus large que celle prévue aux articles 32 et 33 de la Convention des Nations unies de 1951 relative au statut

111 Parmi beaucoup d'autres, voy. Cour eur. D.H. (GC), arrêt *El-Masri c. « l'ex-République yougoslave de Macédoine »* du 13 décembre 2012, § 195.
112 Cour eur. D.H. (GC), arrêt *Saadi c. Italie* du 28 février 2008, § 125.
113 Cour eur. D.H. (GC), arrêt *F.G. c. Suède* du 23 mars 2016, §§111-112.
114 Cour eur. D.H., arrêt *Soering c. Royaume-Uni* du 7 juillet 1989, §88.
115 Cour eur. D.H., décision *T.I. c. Royaume-Uni* du 7 mars 2000.

des réfugiés (…) »[116]. Cette jurisprudence s'est prolongée dans l'arrêt *M.S. c. Belgique* du 31 janvier 2012 concernant le renvoi du requérant en Irak, où la Cour a confirmé que le comportement de l'intéressé ne peut pas être pris en considération même si celui-ci a participé à des activités terroristes[117].

Une obligation forte

Dans ce contexte, l'article 3 de la Convention impose à l'État l'obligation de vérifier les allégations de risque formulées par la personne concernée en cas de renvoi[118]. Plus précisément, cette obligation procédurale qui pèse sur les gouvernements est de procéder, avant l'éloignement d'une personne, à une évaluation circonstanciée, complète et rigoureuse du risque qu'elle court de traitement contraire à l'article 3.

L'existence du risque doit s'apprécier par rapport aux « circonstances dont l'État avait ou devait avoir connaissance au moment de l'expulsion » et l'appréciation « doit se concentrer sur les conséquences prévisibles de l'expulsion du requérant vers le pays de destination, compte tenu de la situation générale dans ce pays et des circonstances propres à l'intéressé »[119]. A cet égard, l'existence de mauvais traitements antérieurs fournit un indice solide d'un risque réel ; de même, l'appartenance de la personne à un groupé ciblé. Ainsi, dans l'arrêt *A.I. c. Suisse* du 30 mai 2017, concernant la décision des autorités d'éloigner le requérant vers le Soudan, la Cour a jugé que, par ses activités politiques en exil, il est possible que le requérant ait attiré l'attention des services de renseignements soudanais ; elle estime qu'il existe donc des motifs raisonnables de croire que celui-ci risquerait d'être détenu, interrogé et torturé à son arrivée à l'aéroport de Khartoum[120].

En application du principe de subsidiarité, la préoccupation essentielle de la Cour européenne des droits de l'homme est « de savoir s'il existe des garanties effectives qui protègent le requérant contre un refoulement arbitraire, direct ou indirect, vers le pays qu'il a fui »[121]. Pour la Cour, l'élément essentiel est de s'assurer que la protection de l'article 3 de la Convention n'est pas illusoire.

Dans la mesure où, eu égard au caractère absolu de l'article 3 de la Convention, une renonciation à la protection de cette disposition est peu crédible, la Cour a estimé que, indépendamment de l'attitude du requérant, les autorités nationales ont l'obligation d'évaluer d'office tous les éléments portés à leur connaissance avant de se prononcer sur l'expulsion de l'intéressé[122]. Ainsi, le fait que les personnes aient omis de demander expressément l'asile, eu égard aux circonstances de l'espèce, ne dispense pas l'État de respecter ses obligations au titre de l'article 3[123]. C'est ce que rappelle la Cour de cassation dans son arrêt du 31 janvier 2018, jugeant que les autorités ne peuvent justifier l'absence de contrôle sur la situation de l'intéressé par le fait que celui-ci n'a pas introduit de demande d'asile en Belgique[124].

Enfin, à un niveau plus général, dans l'arrêt *Khlaifia et autres c. Italie* de la Grande Chambre du 15 décembre 2016 concernant des migrants non demandeurs d'asile, la Cour a rappelé « sa jurisprudence bien établie, selon laquelle, vu le caractère absolu de l'article 3 de la Convention, les facteurs liés à un afflux croissant de migrants ne peuvent pas exonérer les État contractants de leurs obligations au regard de cette disposition (…), qui exige que toute personne privée de sa liberté puisse jouir de conditions compatibles avec le respect de sa dignité humaine. À cet égard, la Cour répète également [que] même un traitement infligé sans l'intention d'humilier ou de rabaisser la victime, et résultant, par exemple, de difficultés objectives liées à la gestion d'une crise migratoire, peut être constitutif d'une violation de l'article 3 de la Convention »[125].

La charge de la preuve

Dans la pratique, l'obligation d'établir et d'évaluer tous les faits pertinents de la cause est partagée entre les autorités et la personne elle-même. Certes, cette dernière est normalement la mieux placée pour pouvoir fournir des informations sur sa situation. Toutefois, les règles relatives à la charge de la preuve ne peuvent pas vider de leur substance les droits des requérants protégés par l'article 3 de la Convention. Il est donc nécessaire de tenir compte des difficultés qu'une personne peut rencontrer pour recueillir les éléments de preuve. Dès lors, le fait que l'étranger n'apporte par les éléments de preuve, ne dispense pas l'État de ses obligations au regard de l'article 3. *A fortiori*, les autorités ne peuvent prendre argument du fait que l'intéressé n'a pas coopéré pour ne pas procéder d'office à une évaluation des risques[126].

Dans son livre sur *La Constitution de l'Europe*, J. Habermas soutient l'hypothèse du lien étroit entre dignité et droits de l'homme. « N'est-ce pas d'abord et avant tout de la résistance à l'arbitraire, à l'oppression et à l'humiliation que sont nés les droits de l'homme ? (…) L'invocation des droits de l'homme se nourrit de la dignité humaine blessée, que ce soit face aux conditions de vie insupportables et à la marginalisation des populations défavorisées, au regard des inégalités de traitement dont sont victimes les femmes et des discriminations dont sont l'objet les étrangers et les minorités culturelles, linguistiques, religieuses ou raciales »[127].

116 Cour eur. D.H. (GC), arrêt *Saadi c. Italie* du 28 février 2008, § 138.
117 Cour eur. D.H., arrêt *M.S. c. Belgique* du 31 janvier 2012, §§126-127. Voir aussi, Cour eur. D.H., arrêt *Ouabour c. Belgique* du 2 juin 2015, §64.
118 Cour eur. D.H. (GC), arrêt *F.G. c. Suède* du 23 mars 2016, §120.
119 Cour eur. D.H. (GC), arrêt *F.G. c. Suède* du 23 mars 2016, §115.
120 Cour eur. D.H., arrêt *A.I. c. Suisse* du 30 mai 2017, §58.
121 Cour eur. D.H. (GC), arrêt *M.S.S. c. Belgique et Grèce* du 21 janvier 2011, §286.
122 Cour eur. D.H. (GC), arrêt *F.G. c. Suède* du 23 mars 2016, §156.
123 Cour eur. D.H. (GC), arrêt *Hirsi Jamaa et autres c. Italie* du 23 février 2012, §133.
124 *Cass.*, 31 janvier 2018, P.18.0035.F.
125 Cour eur. D.H. (GC), arrêt *Khlaifia et autres c. Italie* du15 décembre 2016, §184.
126 Cour eur. D.H. (GC), arrêt *F.G. c. Suède* du 23 mars 2016, §127.
127 J. Habermas, *La Constitution de l'Europe*, Paris, Gallimard, 2012, pp.133 et s.

Selon le CGRA, le risque de mauvais traitements des Soudanais renvoyés a-t-il été correctement évalué ?

À la lecture du rapport du CGRA, la réponse à cette question parait négative. S'appuyant sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, le CGRA rappelle que « chaque État est tenu de procéder à un examen effectif des indications éventuelles d'un risque » de mauvais traitements, ce qui « suppose que l'État [en] examine tous les aspects »[128]. Il considère, comme la Cour de cassation[129], que l'absence de l'introduction d'une demande d'asile ne dispense pas l'État de procéder à cet examen, lorsque l'étranger « apporte des éléments qui justifieraient éventuellement l'octroi d'un statut de protection », « surtout lorsque les informations générales sur le pays (COI[130]) montrent que la situation y est particulièrement problématique quant au respect des droits de l'homme ou de la sécurité »[131].

Si l'organisation d'une mission d'identification comportant certains membres des services de sécurité « n'est pas forcément problématique en soi », le CGRA note qu'il faut « éviter à tout prix que des personnes ayant besoin d'une protection soient confrontées à des personnes qui représentent les autorités de leur pays » et qu'il « convient donc d'examiner soigneusement au préalable si l'intéressé n'éprouve pas un besoin de protection (y compris au regard de l'article 3) »[132].

Or, concernant le groupe des 10 Soudanais ayant fait l'objet d'un retour forcé, le CGRA fait notamment les constats suivants : 1. aucun ordre de quitter le territoire (OQT) ne contient d'évaluation du risque éventuel au regard de l'article 3 de la CEDH[133] ; 2. aucun dossier ne montre qu'on a demandé à la personne si elle estimait courir un risque en cas de retour avant la notification de l'OQT (selon l'OE, la police a posé la question) ; 3. certaines personnes n'ont pas eu d'avocat sans qu'on puisse savoir se elles en avaient demandé ou non ; 4. lors de l'entretien avec l'assistant social du centre fermé dans le cadre du « droit d'être entendu », tous les Soudanais (sauf un ayant décidé de retourner volontairement) ont invoqué un risque de mauvais traitements en cas de retour au Soudan, certains ayant été entendu plus d'une fois à ce sujet[134] ; 5. « pour la plupart des personnes », l'audition dans le cadre du « droit d'être entendu » a eu lieu « après qu'il ait été demandé à l'ambassade de venir identifier les intéressés » ; 6. l'OE a considéré que les éléments invoqués n'étaient pas « pertinents pour l'examen au regard de l'article 3 CEDH » parce que « l'intéressé refusait d'introduire une demande d'asile, même après qu'on lui a rappelé (à plusieurs reprises) la possibilité de le faire » ; 7. l'évaluation des éléments invoqués par la personne était reprise sous forme d'une « note » dans le dossier administratif de la personne, sans qu'elle ne soit « reprise sous la forme d'une décision notifiée à l'intéressé », et donc sans possibilité de recours[135].

En conclusion, le CGRA « estime que le retour de personnes vers le Soudan peut à nouveau être organisé, à condition de vérifier au préalable « sur le fond » pour chaque personne si elle éprouve ou non un besoin de protection (y compris au sens de l'article 3 CEDH) »[136]. Comment procéder concrètement pour effectuer cette vérification ? Le CGRA ne répond pas à cette question. Myria tente ici de fournir des éléments de réponse.

Dans quelles situations est-il interdit de renvoyer une personne ?

Il est impossible de dresser une liste de toutes les situations qui peuvent donner lieu à la violation du principe de non-refoulement. Lorsqu'un renvoi est envisagé vers un pays où les graves violations des droits humains sont fréquentes, les risques sont évidemment plus élevés et doivent faire l'objet d'un examen plus attentif. Toutefois, le respect du principe de non-refoulement n'est pas limité à certains pays « problématiques ». En réalité, le retour forcé, vers quelque pays que ce soit, y compris membre du Conseil de l'Europe ou de l'UE (notamment des transferts dans le cadre du règlement Dublin III[137]) peut constituer une violation de l'article 3 de la CEDH (ou de l'article 2 qui protège le droit à la vie), notamment (mais pas uniquement) dans les cas suivants :

- il existe un risque sérieux de mauvais traitements infligés ou tolérés par les autorités ou des personnes privées sans protection effective des autorités, dans le pays de renvoi ;

128 Ibid., p.12.
129 Cass. 31 janvier 2018, n°P.18.0035.F.
130 Country of origin information (note de Myria).
131 CGRA, *Le respect du principe de non-refoulement dans l'organisation des retours de personnes vers le Soudan,* 8 février 2018, pp.12-13.
132 Ibid., p.6.
133 Ibid., p.9.
134 Ibid., p.10.
135 Ibid., p.11.
136 Ibid., p.14.
137 Selon la CJUE, « il serait manifestement incompatible avec le caractère absolu de cette interdiction que les États membres puissent méconnaître un risque réel et avéré de traitements inhumains ou dégradants affectant un demandeur d'asile sous prétexte qu'il ne résulte pas d'une défaillance systémique dans l'État membre responsable » (C.J.U.E. (G.C.), C-578/16 (PPU), 16 février 2017, *C.K., H.F., A.S. c. Slovénie*, §93).

- il existe un risque sérieux que le pays de renvoi éloigne lui-même la personne vers un autre pays où existe un risque sérieux de mauvais traitements (il s'agit de refoulement « en chaine » ou « indirect ») ;
- « en raison de l'absence de traitements médicaux adéquats dans le pays de destination ou du défaut d'accès à ceux-ci » la personne court « un risque réel d'être exposé à un déclin grave, rapide et irréversible de son état de santé entraînant des souffrances intenses ou à une réduction significative de son espérance de vie»[138] ;
- les conditions de détention[139] ou d'accueil des demandeurs d'asile qui y ont droit[140] sont contraires à la dignité humaine ;
- une personne risque la peine de mort[141] ou une peine de prison à perpétuité incompressible, sans mécanisme de réexamen de cette peine prévu par la loi locale[142].

Par ailleurs, il faut aussi noter qu'un éloignement risque de violer les articles 5 (droit de ne pas être arrêté arbitrairement) ou 6 de la CEDH (droit au procès équitable) si la personne risque une détention arbitraire ou un « déni de justice flagrant » dans le pays où elle est renvoyée, notamment si des éléments obtenus par la torture d'autres personnes risquaient d'être utilisés dans son procès[143].

Qui doit prouver qu'il existe un risque de mauvais traitements en cas de retour ?

C'est en principe à l'étranger de « produire des éléments susceptibles de démontrer qu'il y a des raisons sérieuses de penser » qu'il « serait exposé à un risque réel de se voir infliger »[144] des mauvais traitements en cas d'éloignement. Lorsque ces éléments sont apportés, c'est aux autorités « de dissiper les doutes éventuels à ce sujet »[145]. Comme le souligne le CGRA dans son rapport, il s'agit donc d'une obligation partagée entre l'étranger et les autorités. Lorsque des rapports font état d'une situation générale problématique dans le pays de renvoi, les autorités ont une plus grande responsabilité.

Lorsque le risque de mauvais traitements découle d'éléments manifestes (dont les autorités ont connaissance ou qu'elles peuvent facilement vérifier), soit liés à la situation dans le pays de retour, soit propres à la personne (vulnérabilité, état de santé), l'État doit effectuer un examen sérieux du risque, même si la personne ne l'exprime pas explicitement[146].

Doit-on examiner le risque de mauvais traitements en l'absence d'une procédure d'asile ?

La réponse à cette question est clairement positive. Dans son rapport, le CGRA désavoue l'argumentation de l'OE selon laquelle un examen du risque de mauvais traitements ne devrait pas avoir lieu sous prétexte qu'aucune demande d'asile n'a été introduite[147]. Comme l'a montré Françoise Tulkens dans l'encadré ci-dessus, l'obligation d'examiner le risque de violation du principe de non-refoulement, indépendamment de l'introduction d'une demande d'asile était déjà établi par la Cour européenne des droits de l'homme en 2012[148]. La Cour de cassation[149] et le CCE[150] l'ont aussi récemment confirmé. En droit de l'Union européenne non plus, l'obligation pour les États de respecter le principe de non-refoulement ne peut pas être conditionnée à l'introduction d'une demande de protection internationale : elle fait partie intégrante de la politique migratoire, tant lors du contrôle aux frontières[151] que lors de l'adoption d'une décision de retour et

L'obligation d'examiner le risque de violation du principe de non-refoulement, indépendamment de l'introduction d'une demande d'asile était déjà établi par la Cour européenne des droits de l'homme en 2012.

138 Cour eur. D.H. [GC], *Paposhvili c. Belgique*, 13 décembre 2016, §183.
139 Cour eur. D.H., *Aswat c. Royaume-Uni*, 16 avril 2013, §48-58.
140 Cour eur. D.H., *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, 2011, §249-264. Selon la grande chambre de la CJUE, ce risque peut aussi exister « indépendamment de la qualité de l'accueil et des soins disponibles dans l'État » de destination, lorsqu'il s'agit d'une personne « dont l'état de santé est particulièrement grave » (C.J.U.E. (G.C.), C-578/16 (PPU), 16 février 2017, *C.K., H.F., A.S. c. Slovénie*, §73).
141 Malgré le libellé de l'article 2 de la CEDH qui n'interdit pas la peine de mort, celle-ci est devenue inacceptable tant du point de vue de cette disposition que de l'article 3 et des protocoles n°6 et 13 de la CEDH (Cour eur. D.H., *AlSaadoon and Mufdhi c. Royaume-Uni*, 2 mars 2010, §115-123), y compris pour la Russie qui n'a pas ratifié ces protocoles (Cour eur. D.H., *A.L. (X.W.) c. Russie*, 29 octobre 2015, §63-66).
142 Cour eur. D.H., *Trabelsi c. Belgique*, 4 septembre 2014, §121-139.
143 Cour eur. D.H., *Othman (Abu Qatada) c. Royaume-Uni*, 17 janvier 2012, §233 (article 5), §258-267 (article 6).
144 Cour eur. D.H., *F.G. c. Suède*, 23 mars 2015, §120.
145 Ibid.
146 Cour eur. D.H. [GC], *Hirsi Jamaa et autres c. Italie* [GC], §131-133 ; Cour eur. D.H.[GC], *F.G. c. Suède*, 23 mars 2016, §156.
147 CGRA, *Le respect du principe de non-refoulement dans l'organisation des retours de personnes vers le Soudan,* 8 février 2018, pp.12-14.
148 Dans l'arrêt de grande chambre *Hirsi Jamaa et autres c. Italie*, 23 février 2012, §133.
149 Cass. 31 janvier 2018, n°P.18.0035.F. La Cour considère que le raisonnement de l'État belge soutenant qu'il « ne serait tenu à un examen du risque invoqué par un étranger de subir des traitements contraires à l'article 3 de la Convention que lorsque celui-ci a introduit une demande d'asile », est illégal (ou « manque en droit » dans le jargon de la Cour). Les juges de la cour d'appel avaient donc raison de décider que, vu la « situation générale au Soudan qui demeure préoccupante en raison de violations persistantes des droits de l'homme (…), il appartenait » à l'État « de faire préalablement les vérifications nécessaires, notamment au regard de l'article 3 de la Convention ».
150 CCE (chambres réunies), n°192 584, 26 septembre 2017.
151 Les art. 3 b) et 4 du Code frontières Schengen (règlement 2016/399/UE) imposent le respect du principe de non-refoulement.

s'applique à chaque étranger sans distinction[152].

Il en découle qu'un examen au regard de l'article 3 de la CEDH s'impose en dehors de la procédure d'asile, ou même après la clôture de celle-ci[153], si des éléments (non encore analysés minutieusement dans le cadre d'une procédure d'asile) sont invoqués pour alléguer que l'éloignement entrainerait un risque sérieux de mauvais traitements.

Quand le risque de mauvais traitements doit-il être évalué ?

Selon la jurisprudence des cours européennes[154], les autorités doivent évaluer le risque de mauvais traitement au moment où la personne va être éloignée, sur base de toutes les informations disponibles à ce moment. En cas de recours, les juges doivent examiner ce risque au moment où ils statuent sur le recours (*ex nunc*) et non pas au moment où l'autorité a pris la décision d'éloignement. Ils doivent tenir compte de l'éventuelle évolution de la situation intervenue entretemps[155].

La directive retour fait la distinction entre premièrement, la décision de retour, qui constate l'irrégularité du séjour de l'étranger, et deuxièmement la décision d'éloignement qui en est l'exécution (et qui précise en principe le pays vers lequel l'étranger sera éloigné)[156]. Ces deux décisions qui peuvent être notifiées séparément ou ensemble, au même moment[157]. En 2012, lors de la transposition de la directive retour, la Belgique a fait le choix de notifier une seule décision, l'ordre de quitter le territoire, qui est à la fois une décision de retour et une décision d'éloignement[158]. Dans la procédure belge, lorsque l'étranger en séjour irrégulier est arrêté et placé en détention en vue de son éloignement, il se voit normalement délivrer un « ordre de quitter le territoire avec maintien en vue d'éloignement » (annexe 13 septies). Celle-ci comprend trois parties, à savoir l'OQT, la décision de reconduite à la frontière et la décision de maintien[159].

Jusqu'il y a peu, l'OQT, accompagné ou non d'une décision de reconduite à la frontière, était la seule décision susceptible de faire l'objet d'un recours suspensif au CCE. En effet, la décision de reconduite à la frontière en tant que telle et les décisions de mise en œuvre de l'éloignement, par exemple la planification d'un vol vers le pays d'origine ou un autre pays, n'étaient pas des décisions attaquables devant le CCE, qui les considérait comme des « mesures d'exécution » de l'OQT et déclarait le recours irrecevable[160]. Il était donc logique de considérer que le risque de mauvais traitements devait toujours être évalué avant l'adoption d'un OQT.

Toutefois, le 8 février 2018, le CCE (chambres réunies) a considéré qu'une décision de reconduite à la frontière devait pouvoir faire l'objet d'un recours en suspension et en annulation[161]. Le CCE considère que l'OQT est une décision de retour et que la décision de reconduite à la frontière est une décision d'éloignement au sens de la directive retour. Qu'elles soient prises en même temps ou séparément, chacune de ces deux décisions doit être correctement motivée et notifiée par écrit, et doit pouvoir faire l'objet d'un recours effectif, rappelle le CCE[162]. Lorsque le pays vers lequel l'étranger sera renvoyé n'est pas identifié au moment de la délivrance de l'OQT, l'examen du risque de mauvais traitements n'est alors pas possible. Dans ce cas, l'OE peut prendre par la suite une décision de reconduite à la frontière qui précise le pays de renvoi. Selon le CCE, c'est donc avant cette décision de reconduite à la frontière que l'examen du risque de mauvais traitement doit s'effectuer. Lorsqu'un OQT mentionne que l'étranger ne sera pas éloigné vers son pays d'origine « sauf nouvelle décision », il faut considérer qu'un éloignement pourra s'effectuer uniquement après l'adoption d'une nouvelle décision de reconduite à la frontière qui doit pouvoir faire l'objet d'un recours effectif.

Cette nouvelle jurisprudence du CCE a des implications importantes. Elle permet dans certaines situations d'envisager une procédure de retour en deux phases : l'OQT et la décision de reconduite à la frontière. Ces deux décisions pourront encore être prises soit en même temps soit séparément. De cet important arrêt du CCE, il découle que le risque de mauvais traitement doit être analysé avant toute décision exécutoire qui rend un

152 L'article 5 de la directive retour (2008/115/CE) impose aux États membres de respecter le principe de non-refoulement « lorsqu'ils mettent en œuvre » la directive retour, indépendamment de toute procédure de protection internationale. En vertu de l'article 4 §4, b), les État membres sont obligés de respecter le principe de non-refoulement à l'égard des étrangers qui auraient été exclus du champ d'application de la directive.

153 Voir par exemple CCE n°194 988, 15 novembre 2017, qui suspend un OQT pris après une décision de non-prise en considération d'une nouvelle demande d'asile par le CGRA parce que le risque de mauvais traitements (y compris de viol) en raison du départ illégal du territoire n'a jamais été invoqué ni analysé dans le cadre de l'asile ni de la prise de l'OQT.

154 CJUE (GC), *C.K., H.F., A.S. c. Slovénie*, C-578/16 (PPU), 16 février 2017, §75 ; Cour eur. D.H., *F.G. c. Suède*, 23 mars 2015, §115.

155 C'est ce qu'on appelle, dans le jargon judiciaire, un contrôle ex nunc, par opposition à un contrôle *ex tunc*.

156 Art. 6, 7 et 8 de la directive retour.

157 Art. 6 §6 et 8 §3 de la directive retour.

158 Tristan WIBAULT, « La transposition de la directive retour en droit belge », R.D.E., 2012, p.376-377.

159 La décision de maintien peut faire l'objet d'un recours devant les juridictions d'instruction.

160 Voir par exemple CE, n°147537, 8 juillet 2005, CCE n°193 296, 8 octobre 2017 et CCE n°193 297, 8 octobre 2017.

161 CCE, n°199 329, 8 février 2018,

162 CCE, n°199 329, 8 février 2018, point 3.2.2., citant l'art. 13 de la directive retour.

éloignement possible vers un pays donné. L'analyse ne doit donc pas nécessairement avoir lieu avant tout OQT (décision de retour) si celui-ci n'est pas exécutoire mais doit l'être avant toute décision de reconduite à la frontière (décision d'éloignement), à condition que cette décision puisse elle-même faire l'objet d'un recours effectif.

Actuellement, la réglementation belge définit comme « décision d'éloignement » « la décision constatant l'illégalité du séjour d'un étranger et imposant une obligation de retour », ce qui correspond en réalité à la définition de la décision de retour (et non pas d'éloignement) au sens de la directive retour[163]. La décision d'éloignement (au sens de la directive retour) et son contenu ne sont donc pas prévus dans la réglementation belge. Selon Myria, la réglementation belge devrait explicitement prévoir la délivrance d'une décision d'éloignement contenant notamment une motivation sur l'absence de risque sérieux de mauvais traitements en cas de retour et déterminant en principe le pays de renvoi. Ces éléments devront se baser sur les informations objectives dont disposent les autorités et les déclarations faites par la personne. Cette décision d'éloignement devrait être notifiée au plus tard avant le placement en détention, puisque la détention elle-même n'est légale au regard de l'article 5 de la CEDH[164] que s'il existe une perspective réaliste de procéder à l'éloignement de l'étranger, ce qui ne serait pas le cas si le retour constitue une violation de l'article 3 de la CEDH. Dans l'état actuel de la procédure, cet examen devrait se faire avant l'éventuelle délivrance de l'annexe 13septies (au regard du pays de renvoi préalablement déterminé), comme l'a d'ailleurs confirmé le CCE[165].

Si au moment de l'adoption de la décision d'éloignement, les autorités ne parviennent pas encore à identifier l'étranger et à déterminer le pays de renvoi présumé, cette impossibilité devra être mentionné dans la décision d'éloignement. Si des éléments nouveaux apparaissent entre le moment où l'OQT et/ou la décision d'éloignement a été pris et l'éloignement proprement dit, un nouvel examen doit avoir lieu (notamment suite à l'identification correcte de l'étranger ou encore lorsqu'un coup d'état ou une guerre s'est déclaré ou que la situation s'est détériorée dans le pays de renvoi, ou encore qu'un mandat d'arrêt a été décerné à l'encontre de l'intéressé par les autorités de son pays pour des raisons politiques). Cet examen devrait aboutir, soit à la délivrance d'une nouvelle décision d'éloignement, soit au retrait de l'OQT, soit au report de l'éloignement (voir ci-dessous).

163 Art. 1, 6° de la loi sur les étrangers, art. 3, 4) de la directive retour.
164 Voir notamment CEDH, *S.K. c. Russie*, n°52722/15, 14 février 2017.
165 CCE, n°201546 du 22 mars 2018.

Après avoir passé en revue ces quelques principes issus de la jurisprudence européenne et du CCE, il faut examiner les mécanismes explicitement prévus dans la loi belge.

Quels mécanismes sont prévus dans la loi belge en lien avec le respect du principe de non-refoulement ?

Que prévoit la loi belge pour éviter un éloignement comportant un risque de mauvais traitements ? L'obligation de respecter le principe de non-refoulement est bien mentionnée dans certaines dispositions de la loi belge[166]. Elle prévoit essentiellement deux mécanismes.

L'avis préalable du CGRA en cas de refus ou retrait de la protection internationale

L'évaluation du risque de mauvais traitements est en principe au cœur de l'examen d'une procédure d'asile. Les personnes qui établissent une crainte de persécutions en raison d'un des facteurs de la Convention de Genève[167] obtiennent en principe le statut de réfugié. Celles qui ne relèvent pas du statut de réfugié et qui risquent la torture ou des traitements inhumains ou dégradants reçoivent en principe la protection subsidiaire[168]. C'est le CGRA, administration indépendante, qui prend une décision à cet égard. Lorsque le CGRA décide de refuser ou de retirer le statut de réfugié dans certaines circonstances (par exemple en raison de fraude ou de crimes graves), il doit rendre un avis préalable « quant à la compatibilité d'une mesure d'éloignement avec » la définition du réfugié et de la protection subsidiaire, qui inclut le risque

166 Art. 22 §2 al. 3 (éloignement pour raisons d'ordre public) ; art. 48/5 §4 al. 2 (premier pays d'asile) ; art. 49 §3 (fin de séjour suite à l'abrogation, au retrait ou à la renonciation du statut de réfugié) ; art. 49/2 §5 (fin de séjour suite à l'abrogation, au retrait ou à la renonciation de la protection subsidiaire) ; art. 57/6/1 al. 2 c) (pays d'origine sûr) ; art. 57/6/2 al. 1er (irrecevabilité d'une demande de protection internationale ultérieure) ; art. 61/8 §2 al. 3 (ressortissant de longue durée).
167 L'art.1er A de la Convention de Genève de 1951 définit le réfugié comme une personne : « craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays ; ou qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle à la suite de tels événements, ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner ».
168 L'art. 48/4 de la loi sur les étrangers octroi la protection subsidiaire à l'étranger « (…) à l'égard duquel il y a de sérieux motifs de croire que, s'il était renvoyé dans son pays d'origine ou, dans le cas d'un apatride, dans le pays dans lequel il avait sa résidence habituelle, il encourrait un risque réel de subir les atteintes graves » définies comme « a) la peine de mort ou l'exécution ; ou b) la torture ou les traitements ou sanctions inhumains ou dégradants du demandeur dans son pays d'origine ; ou c) les menaces graves contre la vie ou la personne d'un civil en raison d'une violence aveugle en cas de conflit armé interne ou international ».

de peine de mort et de mauvais traitement[169]. Toutefois, une fois que cet avis est rendu, c'est l'OE et non le CGRA, qui décide de prendre ou non un OQT. L'avis du CGRA n'est pas contraignant, ce que Myria a déjà critiqué[170]. La loi prévoit que, même si le CGRA indique dans son avis qu'il existe un risque de mauvais traitements, l'OE (ou le secrétaire d'État) peut tout de même éloigner la personne en prenant « une décision motivée et circonstanciée (…) démontrant que l'avis du CGRA n'est plus actuel »[171]. La loi ne prévoit aucune procédure, notamment pour établir sur quels éléments se base l'OE pour estimer que le risque ne serait « plus actuel », ou pour déterminer si l'étranger est entendu et peut faire valoir des arguments à ce sujet. Par ailleurs, la loi ne prévoit un avis du CGRA qu'à l'égard de personnes ayant introduit une demande d'asile. Pour les éloignements décidés à l'égard de personnes n'ayant pas introduit de demande d'asile, aucun avis n'est rendu par le CGRA.

Le mécanisme de l'avis préalable du CGRA peut être considéré comme une bonne pratique parce qu'il émane d'une instance indépendante de la politique migratoire et qu'il couvre (presque[172]) tous les aspects liés au risque de mauvais traitements. Toutefois, il est, dans sa version actuelle, insuffisant pour prévenir adéquatement la violation du principe de non-refoulement parce que, d'une part, il ne s'applique qu'aux demandeurs d'asile (alors que, comme vu plus haut, ce risque doit être examiné aussi en dehors de toute demande d'asile) et, d'autre part, l'avis n'est pas contraignant.

Le report temporaire de l'éloignement

La loi prévoit que l'éloignement d'un étranger est « reporté temporairement » si l'OQT « expose le ressortissant du pays tiers à une violation du principe de non-refoulement »[173]. Il s'agit d'un report temporaire de l'exécution d'une décision, qui intervient a posteriori, lorsque la décision d'éloignement a déjà été prise et peut être exécutée à tout moment. Ce report est une obligation imposée à la Belgique par la directive retour[174].

Ce mécanisme n'est pas non plus de nature à éviter une situation irréversible de violation du principe de non-refoulement au sens du droit international. D'une part, parce qu'il ne s'agit que d'un report temporaire, alors que l'examen du risque de mauvais traitement devrait avoir lieu avant la prise de décision d'éloignement[175] et, d'autre part, parce qu'il ne concerne que les ressortissants de pays tiers, et non les citoyens de l'UE à qui l'obligation de non-refoulement s'applique aussi (tout comme aux Belges en cas de mandat d'arrêt européen par exemple).

Par conséquent, Myria constate que les deux mécanismes mis en place dans la loi belge sont insuffisants pour prévenir efficacement le risque d'exposition à des mauvais traitements au sens du droit international directement applicable.

Vu que l'article 3 de la CEDH est supérieur à la loi belge sur les étrangers[176], le risque de mauvais traitements devrait être examiné même en dehors des deux mécanismes explicitement prévus par cette loi.

Le risque de mauvais traitements est-il correctement évalué en pratique en Belgique ?

Myria note qu'il n'existe pas de procédure systématique permettant une application solide du principe de non-refoulement dans la loi sur les étrangers. En dehors de la procédure d'asile ou de régularisation médicale et des deux mécanismes décrits ci-dessus, la loi ne prévoit pas la vérification systématique du risque de mauvais traitements allégué par une personne dans une procédure de retour. Le rapport du CGRA dans l'affaire des Soudanais l'a bien montré : les procédures existantes n'empêchent pas que des personnes reçoivent un ordre de quitter le territoire sans que le risque de mauvais traitements n'ait été correctement examiné. Comme l'a déjà déploré Myria, ce risque existe aussi notamment à l'égard d'étrangers gravement malades dont la demande de régularisation médicale a été rejetée sur base de motifs non liés à leur situation médicale, par exemple parce qu'ils n'ont pas pu fournir de documents d'identité ou pour des raisons d'ordre public[177] (un cas pour lequel la Belgique a été condamnée par la

Il n'existe pas de procédure systématique permettant une application solide du principe de non-refoulement dans la loi sur les étrangers.

169 Art. 57/6, 9° à 14° de la loi sur les étrangers.
170 Myria, La migration en chiffres et en droits 2016, p.119.
171 Art. 74/17 §1er, al. 2 de la loi sur les étrangers.
172 Outre le risque de mort ou de mauvais traitements (art. 2 et 3 de la CEDH), un éloignement peut aussi violer le droit à la liberté et le droit au procès équitable en cas de détention arbitraire ou de déni de justice flagrant dans le pays de renvoi (Cour eur. D.H., *Othman (Abu Qatada) c. Royaume-Uni*, 17 janvier 2012, §233 (article 5), §258-267 (article 6). Cette précision mériterait d'être ajoutée dans le texte de la loi belge, qui offre actuellement une protection incomplète.
173 Art. 74/17 §1er de la loi sur les étrangers.
174 Art. 9 de la directive 2008/115/CE, dite « directive retour ».
175 CCE (chambres réunies), n°192 584, 26 septembre 2017.
176 CE n°210.029, 22 décembre 2010.
177 Myria, *Comment mieux garantir les droits fondamentaux des étrangers gravement malades?*, août 2017, Note à la Commission Intérieur de la Chambre.

Cour européenne des droits de l'homme en 2016[178]). À ce sujet, l'OE a indiqué à Myria avoir depuis lors modifié sa pratique : pour chaque personne détenue le service médical du centre fermé doit examiner si l'éloignement ne risque pas d'être contraire à l'article 3 de la CEDH en raison de l'état de santé de la personne. Pour ce faire, le service du centre fermé travaille en collaboration avec le bureau de l'OE en charge des régularisations médicales. Myria note aussi que la loi ne prévoit pas explicitement d'analyse du risque de mauvais traitements pour toute une série de décisions de fin de séjour, notamment en cas de fraude ou pour les décisions concernant les citoyens européens, y compris pour raison d'ordre public[179].

Par conséquent, des ordres de quitter le territoire avec décision d'éloignement peuvent être pris sans que le risque de mauvais traitements n'ait été analysé correctement, y compris lorsque l'étranger invoque explicitement ce risque. Dès novembre 2017, Myria avait noté qu'un questionnaire concernant le « droit d'être entendu » était utilisé depuis un certain temps et avait relevé les lacunes de ce dispositif : si le questionnaire est rempli après la délivrance de l'OQT, il ne remplit aucun rôle préventif. En outre, Myria avait déjà noté que toutes les garanties entourant les modalités pratiques (accès à l'interprète et à l'avocat) n'étaient pas toujours remplies[180]. L'affaire des Soudanais illustre ces manquements. Le CGRA a en effet relevé que tous les Soudanais renvoyés avaient pu faire état d'un risque de mauvais traitements via ce questionnaire mais ceci, après la délivrance de l'OQT et, pour la plupart, après avoir été confrontés aux fonctionnaires de leur pays d'origine[181]. Dans ces conditions l'usage de ce questionnaire « droit d'être entendu » s'est révélé purement cosmétique. Le CGRA a aussi relevé que certains Soudanais n'avaient pas bénéficié de l'assistance d'un avocat sans qu'on ne sache à la lecture du dossier s'ils l'avaient ou non demandé[182].

Suite à la publication du rapport du CGRA, l'OE est en train de chercher la manière d'organiser concrètement l'examen de l'article 3 de la CEDH lorsque la personne n'introduit pas de demande d'asile et a adapté sa pratique. Fin avril 2018, il a fait savoir à Myria que, lorsqu'un étranger est arrêté administrativement, la police doit dorénavant compléter un nouveau questionnaire qui reprend notamment des questions plus spécifiques sur les craintes de l'étranger en cas de retour et sur son état de santé (article 3 de la CEDH) ainsi que sur l'existence d'une vie de famille (article 8 de la CEDH). Ce questionnaire (« droit d'être entendu ») est complété par le policier, signé par celui-ci et par l'étranger et envoyé à l'OE. En cas de problème de langue, le formulaire (traduit dans plusieurs langues) est complété directement par l'étranger dans sa langue et il sera ensuite traduit par les services de l'OE. C'est sur base des informations reprises dans ce questionnaire que l'OE va décider de délivrer ou non un OQT (éventuellement assorti d'une décision de maintien avec reconduite à la frontière) et le motiver sur base des articles 3 et 8 de la CEDH.

Cet examen et la prise de décision doivent intervenir dans les 24 heures de l'arrestation. Si l'OE considère qu'il existe des éléments qui doivent être approfondis concernant un risque de mauvais traitement en cas de retour mais qu'il souhaite détenir la personne, il motivera l'annexe 13 septies en indiquant qu'un examen plus approfondi aura lieu par la suite et qu'une nouvelle décision (avec une possibilité de recours) sera prise (qui sera une décision de reconduite à la frontière – voir ci-dessous), notamment en fonction des résultats de la procédure d'identification et du pays de renvoi. Cette pratique est justifiée par le manque de temps et d'expertise dont disposent les agents de l'OE pour faire une évaluation poussée mais également car le pays de renvoi n'est pas toujours déterminable à ce stade. Le CCE considère que cette éventuelle nouvelle décision doit pouvoir faire l'objet d'un recours effectif, si nécessaire en extrême urgence devant le CCE (voir plus haut).

Une fois en détention, c'est lors de l'intake social que seront posées davantage de questions sur les craintes en cas de retour. Les assistants sociaux (fonctionnaires de retour) ont reçu de nouvelles instructions et une formation pour récolter les éléments permettant de faire l'analyse de l'article 3 de la CEDH. Si sur base des éléments invoqués par la personne, il ressort qu'un examen plus approfondi doit avoir lieu et que la personne refuse d'introduire une demande d'asile, l'OE considère actuellement que, comme cela se pratique en Autriche, il s'agit d'une demande d'asile implicite qui doit être examinée par le CGRA (impliquant la délivrance d'une annexe 26 et d'un nouveau titre de détention – une annexe 39 bis).

Si par contre, l'OE considère qu'il n'y a pas de risque de mauvais traitement en cas de retour, une nouvelle (2ème) décision sera prise, motivée sur base de l'analyse de l'OE et sous la forme d'une nouvelle décision de reconduite à la frontière.

178 Cour eur. D.H. [GC], *Paposhvili c. Belgique*, 13 décembre 2016.

179 De nombreuses dispositions de la loi sur les étrangers imposent à l'OE de tenir compte de la nature et de la solidité des liens familiaux de la personne, de la durée de son séjour dans le Royaume, ainsi que de l'existence d'attaches familiales, culturelles ou sociales avec son pays d'origine mais omettent de mentionner le principe de non-refoulement qui est pourtant un droit plus absolu que le droit à la vie familiale pour l'étranger concerné (voir par exemple art. 1er /2 §3 ; 11 ; 13 §4, 5° ; 18 ; 42*bis* ; 42*ter* ; 42quater ; 43 §2 ; 44 §2 ; 44*bis* §4 ; 47/4 ; 74/20 ; 74/21).

180 Myriadoc #5, *Retour, détention et éloignement des étrangers en Belgique (2017). Un retour, à quel prix ?*, novembre 2017, p.57.

181 CGRA, *Le respect du principe de non-refoulement* …, p.10.

182 Ibid.

Ces nouvelles pratiques, qui sont encore en l'état d'expérimentation, seront soumises au contrôle du CCE. Pour Myria, un système qui distinguerait clairement la décision de retour (qui constate le séjour irrégulier de l'étranger et son obligation de quitter le territoire) et la décision d'éloignement (qui identifie clairement le pays de retour après analyse du risque de l'article 3 de la CEDH) pourrait clarifier la situation actuelle et mieux respecter la logique de la directive retour. La mise en place d'un tel système nécessite une réforme législative.

Appliquant la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, notamment l'affaire MSS ayant condamné la Belgique en 2011[183], le CCE considère que « afin de vérifier l'existence d'un risque de mauvais traitements allégué » par une personne « envers un pays, il y a lieu d'examiner les conséquences prévisibles de l'éloignement de celle-ci dans ledit pays, compte tenu de la situation générale qui y prévaut et des circonstances propres au cas » de la personne, ce qui implique que l'étranger « doit, en ce qui concerne tant la situation générale dans un pays que les circonstances propres à son cas, disposer de la possibilité matérielle de les faire valoir en temps utile », c'est-à-dire avant la prise de l'OQT par l'OE[184]. Concernant un Soudanais ayant invoqué un risque de mauvais traitement, le CCE considère que l'OE « ne pouvait envisager un éloignement du requérant sans s'être assurée, d'une part, qu'il ne serait pas renvoyé vers un pays où il encourrait un risque réel d'être soumis à des traitements contraire à l'article 3 de la CEDH et, d'autre part, que le pays vers lequel il serait éloigné respecte lui-même le principe de non-refoulement »[185].

En l'absence d'examen adéquat du risque de violation du principe de non-refoulement au cours du processus d'adoption d'un OQT, il est d'autant plus important que ce risque soit adéquatement analysé dans le cadre du recours au CCE. Or, comme Myria l'a déjà souligné[186], ce recours ne semble pas répondre actuellement aux exigences du recours effectif imposées par la jurisprudence européenne.

La procédure au CCE est-elle un recours effectif en cas d'éloignement à risque ?

Le droit à un recours suspensif de plein droit en cas d'allégations de risques de mauvais traitements

Pour bénéficier du droit au recours effectif, l'étranger doit invoquer un « grief défendable » concernant un risque de mauvais traitements, c'est-à-dire un grief qui n'est pas manifestement non fondé et mérite un examen au fond par les instances nationales compétentes[187]. Le seuil d'exigence pour déterminer si un grief est « défendable », condition d'application du droit au recours effectif, ne peut évidemment pas se confondre avec l'examen du risque sérieux de mauvais traitements, qui est précisément la raison d'être de ce recours[188]. En 2016, la Cour européenne des droits de l'homme a précisé qu'un ce recours doit être garanti lorsqu'un étranger « allègue que l'exécution de l'expulsion l'exposerait à un risque réel »[189] de mauvais traitements (ou d'atteinte à sa vie). « En raison de la nature irréversible du dommage susceptible d'être causé en cas de réalisation du risque » de mauvais traitements (ou d'atteinte à la vie), les États ont l'obligation de prévoir recours « suspensif de plein droit »[190]. Cela signifie que la décision d'éloignement contestée doit être automatiquement suspendue jusqu'à l'issue du recours. Comme la Cour l'a souvent répété, notamment dans des décisions condamnant l'État belge à ce propos, « un recours dépourvu d'effet suspensif automatique ne satisfait pas aux conditions d'effectivité requises par l'article 13 »[191] lorsque la personne invoque un risque sérieux de mauvais traitements.

Cour eur. D.H. : « un recours dépourvu d'effet suspensif automatique ne satisfait pas aux conditions d'effectivité requises par l'article 13 ».

183 Cour eur. D.H., 21 janvier 2011, *M.S.S./Belgique et Grèce*, §366.
184 CCE (chambres réunies), n°192 584, 26 septembre 2017, point 4.3.2.6.
185 Ibid.
186 Sur cette question, voir Myria, amicus curiae dans l'affaire Cour eur. D.H. *V.M. et autres c. Belgique*, mai 2016.

187 Cour eur. D.H., *Sharifi et autres c. Italie et Grèce*, 21 octobre 2014, §174.
188 La circonstance que le risque sérieux de mauvais traitements en cas de retour n'a, *in fine*, pas été jugé comme établi à l'issue d'un examen attentif, n'enlève pas au grief son caractère « défendable » et n'exclut pas une condamnation de l'État pour violation du droit au recours effectif (Voir parmi d'autres, Cour eur. D.H., *Yoh-Ekale Mwanje c. Belgique*, 20 décembre 2011, §103 ; *Chankayev c. Azerbadjian*, 14 novembre 2013, §90 ; *Mohammed c. Autriche*, 6 juin 2013, §§85 et 111 ; *Andrei Georgiev c. Bulgarie*, 26 juillet 2007, §67 ; *Çelik et Imret c. Turquie*, n°44093/98, 26 Octobre 2004, §57). Il en va de même lorsque l'examen du risque n'a pas encore été effectué par les instances nationales (*AC. et autres c. Espagne*, 22 avril 2014, §92).
189 Cour eur. D.H. (GC), *Khlaifia et autres c. Italie*, 15 décembre 2016, n°16483/12, §276 (souligné par Myria). Il n'est pas exigé à ce stade qu'il prouve d'emblée que ce risque est sérieux et qu'il serait exposé à des mauvais traitements (voir §269 de cet arrêt).
190 Cour eur. D.H. (GC), *Khlaifia et autres c. Italie*, 15 décembre 2016, n°16483/12, §276 ; CJUE (GC), *Abdida c. CPAS d'Ottignies*, C-562/13, 18 décembre 2014, §44-53. Sur ces questions, voir Myria, amicus curiae dans l'affaire Cour eur. D.H. *V.M. et autres c. Belgique*, mai 2016.
191 Cour eur. D.H., Čonka c. Belgique, §83 ; *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, §§290 à 293 ; *Hirsi Jamaa et autres c. Italie* [GC], §200 ; *A.C., et autres c. Espagne*, §88.

Selon cette Cour, l'État n'est pas obligé d'offrir un recours suspensif de plein droit contre toutes les décisions d'éloignement, notamment lorsqu'on invoque uniquement un risque de violation de la vie privée ou familiale ou une violation de l'interdiction d'expulsion collective[192]. Mais si un étranger invoque un risque de mauvais traitements (ou d'atteinte à la vie), un recours suspensif de plein droit doit être prévu et ce indépendamment du caractère imminent de l'éloignement (donc pas uniquement lorsque l'étranger est détenu). Or, la loi belge n'offre pas de recours suspensif de plein droit puisque l'étranger qui invoque un risque de mauvais traitements doit demander la suspension de l'OQT. Pour éviter les abus et l'engorgement du système, cet effet suspensif de plein droit peut aller de pair avec des procédures accélérées visant notamment à rejeter rapidement les recours manifestement non fondés mais « la rapidité des recours (…) ne devrait pas être privilégiée aux dépens de l'effectivité de garanties procédurales essentielles visant à protéger les requérants contre un refoulement »[193]. Les États ont l'obligation « d'organiser leurs juridictions de manière à leur permettre de répondre aux exigences »[194] du recours effectif.

Selon Myria, la loi belge est contraire à cette obligation[195] parce que le recours en annulation et le recours en suspension simple ne sont pas suspensifs de plein droit. Seul un recours en suspension d'extrême urgence est suspensif de plein droit et celui-ci ne peut être introduit que lorsque la mesure d'éloignement est imminente[196]. Les étrangers qui ne sont pas détenus ne peuvent, sauf très rares exceptions, introduire qu'un recours non suspensif et doivent, si leur éloignement devient « imminent » par la suite, introduire une demande de « mesures provisoires » dans les 10 jours ou 5 jours calendrier pour solliciter la suspension de cet éloignement[197]. En effet, selon la Cour, « On ne saurait exclure que, dans un système où la suspension est accordée sur demande, au cas par cas, elle puisse être incorrectement refusée, notamment s'il devait s'avérer ultérieurement que l'instance statuant au fond doive quand même annuler la décision d'expulsion litigieuse pour non-respect de la Convention, par exemple parce que l'intéressé aurait subi des mauvais traitements dans le pays de destination. En pareil cas, le recours exercé par l'intéressé n'aurait pas présenté l'effectivité voulue par l'article 13 »[198]. A fortiori, la récente modification législative qui prévoit qu'un éloignement du territoire pourra avoir lieu pendant le délai de recours et l'examen de ce dernier lorsque la décision d'éloignement est fondée sur des raisons impérieuses de sécurité nationale[199] est contraire à l'article 13 de la CEDH dès le moment où l'étranger visé invoque un risque de mauvais traitements.

En pratique, certains étrangers sont parfois obligés de recourir à la procédure du référé judiciaire, qui s'avère parfois le seul recours effectif pour éviter un retour forcé vers un pays où ils affirment risquer des mauvais traitements[200]. La circonstance que l'OE n'éloignerait pas en pratique les étrangers qui invoquent un tel risque jusqu'à l'issue du recours non suspensif ne rendent pas le système belge conforme à l'obligation. En effet, les exigences du recours effectif prévu par l'article 13 de la CEDH « sont de l'ordre de la garantie, et non du simple bon vouloir ou de l'arrangement pratique », une conséquence « de la prééminence du droit, l'un des principes fondamentaux d'une société démocratique », ce qui a « conduit la Cour à rejeter les arguments selon lesquels l'effet suspensif aurait été assuré du fait de l'existence d'une « pratique » administrative ou d'autre nature »[201].

En raison de l'absence d'effet suspensif de plein droit à un recours au CCE contre une décision d'éloignement (qui est, selon la jurisprudence récente du CCE[202], une décision de reconduite à la frontière et pas nécessairement un simple OQT) lorsque l'étranger invoque un risque sérieux de mauvais traitements (ou d'atteinte à sa vie), la procédure belge de recours n'offre toujours pas de garanties suffisantes contre les expulsions arbitraires, plus de 16 ans après une importante condamnation internationale de la Belgique à ce sujet[203].

192 Cour eur. D.H. (GC), *Khlaifia et autres c. Italie*, 15 décembre 2016, n°16483/12, §276.
193 Cour eur. D.H., *A.C., et autres c. Espagne*, §100.
194 Cour eur. D.H., *A.C., et autres c. Espagne*, §104.
195 Myria, *Un nouveau cadre pour la politique de retour en Belgique*, juin 2014, p.13.
196 Art. 39/82 et 39/85 de la loi sur les étrangers.
197 Art. 39/85 de la loi sur les étrangers.
198 Cour eur. D.H., *A.C., et autres c. Espagne*, §94. Dans cette affaire, la Cour sanctionne la procédure espagnole qui avait refusé la suspension de l'expulsion au motif que les moyens formulés dans les recours internes ne révélaient pas de « situations d'urgence spéciale susceptibles de justifier une suspension de toute expulsion » (§99), une condition très similaire à celle de l'imminence de l'expulsion qui existe en droit belge. Voir aussi Cour eur. D.H., *Allanazarova c. Russie*, 14 février 2017, §97.
199 Voir art. art.39/79 §3 de la loi sur les étrangers.
200 Myriadoc #5, *Retour, détention et éloignement des étrangers en Belgique (2017). Un retour, à quel prix ?*, novembre 2017, p.67.
201 Cour eur. D.H., *Allanazarova c. Russie*, 14 février 2017, §97 citant Cour eur. D.H., Čonka c. Belgique, 5 février 2002, §82.
202 CCE, n°199 329, 8 février 2018, point 3.2.2.
203 Cour eur. D.H., Čonka c. Belgique, 5 février 2002, §64-85.

Conclusion

L'obligation de non-refoulement impose aux États d'organiser des procédures adéquates pour éviter qu'une personne ne soit éloignée vers un pays pour lequel il existe un risque sérieux de mauvais traitements[204]. Or, malgré plusieurs condamnations de la Belgique par les cours européennes à ce sujet, il n'existe toujours aucune procédure uniforme dans la loi belge sur les étrangers permettant un examen systématique de ce risque chaque fois que c'est nécessaire pour remplir les obligations internationales. Comme expliqué ci-dessus, la Belgique a récemment modifié sa pratique en vue d'intégrer l'examen de ce risque. Une récente comparaison montre que certains États n'ont rien prévu pour ce faire[205] alors que d'autres ont bel et bien mis des procédures en place[206]. En outre, le recours au CCE ne peut pas toujours être considéré comme effectif puisqu'il n'est pas suspensif de plein droit chaque fois qu'un étranger invoque un risque de mauvais traitements.

Le recours au CCE ne peut pas toujours être considéré comme effectif puisqu'il n'est pas suspensif de plein droit chaque fois qu'un étranger invoque un risque de mauvais traitements.

Myria considère qu'il faut permettre à l'étranger de faire état du risque de mauvais traitements et d'être entendu à ce sujet avant la délivrance d'une décision d'éloignement. Myria suivra avec attention si les changements introduits récemment dans la pratique permettront à suffisance de répondre à cette exigence. Lorsque des éléments sont allégués par l'étranger, ils doivent être scrupuleusement examinés, sauf dans l'hypothèse où ils ont déjà fait l'objet d'un examen minutieux et adéquat dans une procédure antérieure (d'asile ou de régularisation médicale par exemple) et qu'aucune évolution n'est intervenue depuis lors. Même si l'obligation de non-refoulement en droit international se limite à ne pas éloigner la personne pour éviter les mauvais traitements, il convient néanmoins également selon Myria de réfléchir à un statut de séjour pour les personnes inéloignables pour cette raison. En outre, vu l'importance de la prise en compte de l'intérêt supérieur de l'enfant, il conviendrait d'intégrer cet aspect à l'analyse du risque de mauvais traitements. La check-list établie par Myria à ce sujet pourrait servir de source d'inspiration[207]. La transposition de la directive retour a été une occasion manquée d'intégrer ces garanties dans la loi belge. Myria estime que la prochaine élaboration d'un code de la migration, voulue par le gouvernement est une opportunité à saisir pour mettre en place ces garanties, qui pourraient devenir une bonne pratique au niveau européen.

204 Cour eur. D.H., 13 décembre 2016, *Paposhvili c. Belgique*, §185 ; Cour eur. D.H., 23 mars 2016, *F.G. c. Suède*, §117 ; Cour eur. D.H., 4 novembre 2014, *Tarakhel c. Suisse*, §104 ; Cour eur. D.H., 13 décembre 2012, *El-Masri c. Macédoine*, §182.

205 La plupart des pays ayant répondu et accepté la publicité de leur réponse à une récente demande de la Belgique ce qui n'est pas le cas notamment de la France et de l'Allemagne n'ont pas de véritable procédure permettant d'analyser le risque de refoulement en dehors de la procédure d'asile. Certains l'affirment sans ambiguïté, comme les Pays-Bas (EMN Ad-Hoc Query on return to Sudan, question posée le 18 janvier 2018, p.14, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/2018.1263_-_be_emn_ncp_ahq_on_return_to_sudan.pdf). Le Luxembourg affirme analyser systématiquement le risque avant l'exécution de l'OQT mais ne précise pas comment (ibid. p.15).

206 La Lituanie indique que le risqué est analysé avant toute décision de retour, sur base d'une interview et d'un formulaire rempli par l'étranger (Ibid., p.13) et l'Autriche effectue un examen pendant la prise de décision de retour, à la demande de l'étranger et considère qu'il s'agit d'une demande d'asile si le retour est prévu vers son pays d'origine (ibid., p.3).

207 Myria, Tenir compte de l'intérêt supérieur de l'enfant. La check list de Myria pour éviter les oublis, *La migration en chiffres et en droits 2015*, annexe 3, www.myria.be/files/Migration-rapport-2015-checklist.pdf.

3. Recommandations : quelques balises pour une procédure de vérification du risque de mauvais traitements

Myria propose les balises suivantes pour organiser un examen du risque de mauvais traitements afin que la loi et la pratique belge tiennent pleinement compte de l'obligation internationale de non-refoulement.

Myria rappelle sa recommandation[208] (qui permettra de mieux contribuer au respect du principe de non-refoulement) d'instaurer des garanties supplémentaires dans le cadre de l'arrestation d'un étranger en séjour irrégulier en particulier en vue de garantir :

- le droit d'être entendu, en prévoyant que la police auditionne la personne d'une manière telle qu'elle puisse formuler l'ensemble des éléments relatifs à sa situation personnelle susceptible d'avoir un impact sur la prise de décision d'éloignement et transmette les informations à l'OE avant toute prise de décision ;
- la prise en compte des vulnérabilités ;
- le droit pour l'étranger d'être informé, dans une langue qu'il comprend, des raisons pour lesquelles il est détenu, en mettant en place un système d'interprétariat plus systématique;
- à la demande de la personne, le droit de bénéficier de l'assistance d'un avocat lors de son arrestation administrative par les services de police.

Myria constate avec intérêt que des changements ont déjà été introduits dans la pratique en ce qui concerne le droit d'être entendu et suivra avec attention si les garanties procédurales suffisantes sont assurées dans ce cadre, notamment par le biais du contrôle qui en sera fait par le CCE.

En outre, Myria recommande :

- d'introduire dans la loi sur les étrangers une disposition transversale interdisant le refoulement ou l'éloignement d'un étranger en cas de risque sérieux de traitements contraires aux articles 2 et 3 de la CEDH ;
- que l'article 62 §1er de la loi sur les étrangers soit modifié afin que chaque étranger, y compris à la frontière, bénéficie du droit d'être entendu avant toute délivrance d'une décision d'éloignement ou retrait de séjour et puisse faire valoir, par une information transmise dans une langue compréhensible, les éléments de nature à démontrer un risque sérieux de mauvais traitements et une violation de l'intérêt supérieur des enfants ;
- que, lorsque l'étranger allègue un risque sérieux de mauvais traitements ou que ce risque découle manifestement de la situation dans le pays de renvoi ou propre à la personne, la loi impose un examen minutieux de ce risque par une autorité disposant de la compétence et des ressources nécessaires ;
- que la réglementation belge prévoie explicitement une décision d'éloignement au sens de la directive retour contenant une motivation spécifique sur le risque de mauvais traitements et sur l'examen de l'intérêt supérieur de l'enfant (chaque fois qu'une décision d'éloignement concerne directement ou indirectement un enfant) et déterminant en principe le pays de renvoi et à notifier au plus tard au moment du placement en détention;
- que, dans les cas où un avis du CGRA est rendu et conclut à un risque de mauvais traitements en cas d'éloignement, son avis soit contraignant et interdise tout éloignement tant que la situation n'a pas fait l'objet d'un nouvel avis du CGRA constatant l'absence de risques sérieux de mauvais traitements ;
- de prévoir un effet suspensif automatique aux recours au CCE contre des décisions d'éloignement chaque fois que l'étranger invoque un risque de violation des articles 2 et 3 de la CEDH (ou dispositions similaires telles les articles 3, 4 et 19 §2 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE).

208 Myriadoc #5, *Retour, détention et éloignement des étrangers en Belgique (2017). Un retour, à quel prix ?*, novembre 2017, p.57.



Chapitre 5

Droit de vivre en **famille**

Myria a décidé de consacrer cette année son focus au droit de vivre en famille. Ce droit est sous pression depuis plusieurs années, en particulier depuis les réformes de 2011. Il s'agit pourtant, depuis longtemps, de la première voie migratoire légale. Dans notre focus, nous nous penchons sur quatre sujets en particulier :

1) le regroupement familial des bénéficiaires d'une protection internationale, domaine dans lequel Myria est depuis 2017 partenaire de l'UNHCR ;

2) le droit de vivre en famille dans le cadre du règlement de Dublin, en ce compris ses conséquences sur la séparation de familles en Europe ;

3) l'importance de la vie de familiale entre parents et enfants ; et

4) l'évolution des unions matrimoniales au sein des communautés marocaines et turques.

Introduction

La protection de la vie familiale est, particulièrement dans le contexte migratoire, mis sous pression. Ceci se reflète notamment dans le fait que la plupart des demandes adressées à Myria portent sur le regroupement familial (43% de toutes les demandes). La protection de la vie familiale dans le contexte migratoire dépend du droit de séjour en Belgique. Elle est limitée à un cercle restreint de membres de la famille et est liée à des conditions, notamment de ressources. Depuis plusieurs décennies déjà, ces modalités ont été limitées par des réformes successives destinées à réduire l'immigration pour raisons familiales. Dans la pratique, cette situation soumet souvent les familles à un choix forcé : soit le séjour dans le pays d'accueil, soit (le maintien de) leur vie familiale. Mais dans quelle mesure peut-on accepter que la protection de la vie familiale soit restreinte à cause des frontières ?

Myria plaide pour que toute évolution de la politique migratoire concernant le regroupement familial repose sur des données chiffrées objectives, correctement interprétées. À cet égard, l'encadré « Le regroupement familial induit-il une charge ? » dans l'analyse chiffrée ci-dessus est intéressant. La politique devrait également être adéquatement ciblée et exécutée à l'aide de moyens suffisants. Une capacité accrue au niveau des ambassades et de l'OE devrait permettre de gérer une forte hausse du nombre de demandes, comme c'est actuellement le cas principalement pour les membres de la famille de bénéficiaires d'une protection internationale. En outre, Myria plaide pour que la politique prenne en compte le respect des droits fondamentaux de l'individu. La portée des obligations de l'État varie selon qu'il s'agisse d'une obligation négative (pas *d'immixtion* de l'État dans l'exercice des droits, comme dans les cas de retrait de séjour ou d'éloignement d'un étranger) ou d'une obligation positive (dans les cas où l'État doit garantir le droit de vivre en famille, à savoir lors d'une première demande de séjour). Dans les deux cas cependant, un examen raisonnable et précis des intérêts en balance (un test de « fair balance ») doit être réalisé entre d'une part, les intérêts de l'individu (et son souhait de continuer à vivre en famille) et d'autre part, les intérêts de la société/de l'État (notamment dans sa fonction de contrôle migratoire). Cette balance doit se faire sur base d'éléments individuels propres au dossier, tel que notamment l'intérêt supérieur de l'enfant.

Nous avons choisi de consacrer la majeure partie de ce focus au regroupement familial de réfugiés reconnus et de bénéficiaires de protection subsidiaire en Belgique, un domaine dans lequel Myria est depuis 2017 partenaire de l'UNHCR. Après une brève analyse des chiffres sur ce thème, nous allons nous concentrer sur plusieurs questions d'actualité au sujet desquelles Myria a été contacté à plusieurs reprises par le biais de sa permanence juridique au cours de l'année écoulée. Ces questions concernent : les enjeux liés à l'introduction de la demande, le choix entre la procédure de regroupement familial ou la procédure de visa humanitaire, le droit au regroupement familial des MENA et le récent arrêt de la Cour de justice de l'UE en la matière, les documents requis dans le cadre du regroupement familial, ainsi que les tests d'âge menés dans le cadre du regroupement familial.

Les familles en exil ne sont cependant pas seulement séparées dans le pays d'origine ou dans les pays tiers. Même à un stade ultérieur du voyage, une fois en Europe, elles peuvent se retrouver dans cette situation. Dans la deuxième partie de ce focus, nous présentons les chiffres des transferts Dublin pour raisons familiales ainsi qu'une contribution externe qui analyse la question de savoir si la pratique belge dans le cadre juridique du règlement Dublin offre une protection suffisante de la vie familiale de ces familles vulnérables.

Dans une troisième partie, nous nous concentrons sur deux thèmes d'actualité liés à l'importance de préserver **la vie familiale entre parents et enfants mineurs**. Cette partie est suivie d'une contribution externe qui se penche sur l'évolution des **choix matrimoniaux** au sein des **communautés marocaine et turque** entre 2005 et 2013.

Enfin, dans un encadré nous parlerons de l'attitude formaliste adoptée par les communes lors de l'inscription des membres de la famille et lors de la reconnaissance d'actes de naissance et de mariage à l'arrivée des membres de la famille en Belgique.

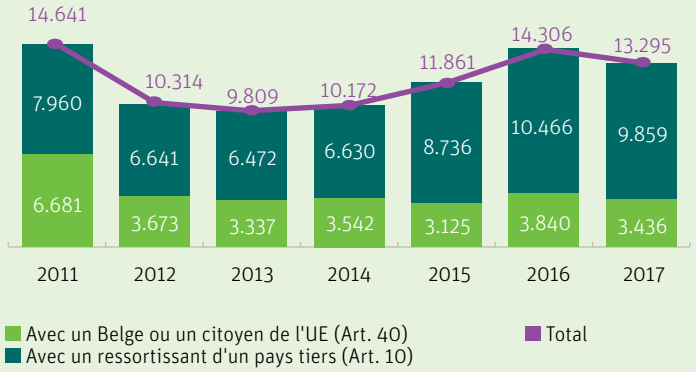
Le regroupement familial représente une proportion importante des migrations vers la Belgique.
Cette réalité peut être appréhendée de deux manières :

- par les données sur les **visas long séjour accordés dans le cadre d'un regroupement familial** (visas D),
- par les données des **premiers titres de séjour délivrés pour raisons familiales**.

Les spécificités des données sur les premiers titres de séjour ont été présentées dans le chapitre *Population et mouvements*, celles sur les visas dans le chapitre *Accès au territoire*.

Les visas long séjour accordés dans le cadre d'un regroupement familial

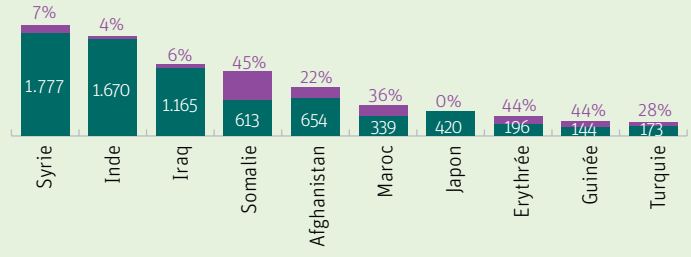
Visas long séjour (visas D) accordés dans le cadre du regroupement familial

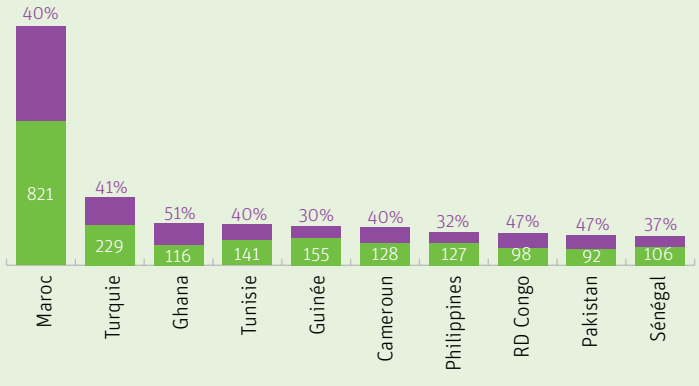


En 2017 :

- Les visas long séjour accordés dans le cadre du **regroupement familial représentent 43%** de l'ensemble des visas long séjour accordés (32% pour le regroupement familial avec un ressortissant de pays tiers et 11% avec un Belge ou un citoyen de l'UE).
  Voir chapitre Accès au territoire
- Au total, **13.295 visas** long séjour pour regroupement familial ont été accordés : 9.859 dans le cadre d'un regroupement familial avec un ressortissant de pays tiers et 3.436 pour un regroupement familial avec un Belge ou un citoyen UE.

Top 10 des nationalités des bénéficiaires de visas long séjour accordés en 2017





Avec un ressortissant de pays tiers :

- Les **pays d'origine de beaucoup de demandeurs d'asile** représentent une part importante de ces visas : la Syrie, l'Iraq, la Somalie et l'Afghanistan se trouvent en effet dans le top 5.
- En moyenne, **18%** de ces visas ont été **refusés**, mais le taux de refus varie fortement selon la nationalité (0% pour le Japon, 45% pour la Somalie et 44% pour l'Erythrée et la Guinée).

Avec un Belge ou un citoyen de l'UE :

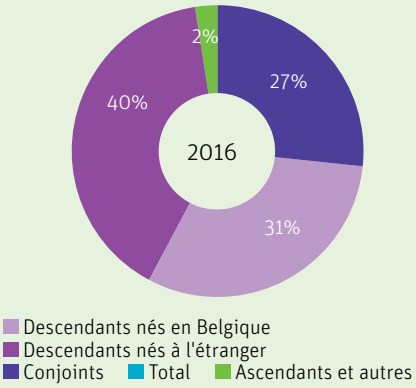
- Le **Maroc** et la **Turquie** sont les deux premières nationalités des bénéficiaires de ce type de visas.
- Le **pourcentage moyen de refus** (38%) est nettement plus élevé que dans le cas des visas long séjour pour regroupement familial avec un ressortissant de pays tiers (18%).

Source : SPF Affaires étrangères, calculs : Myria

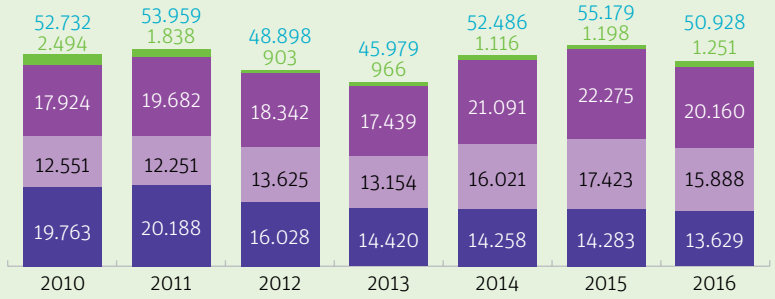
Premiers titres de séjour délivrés pour des raisons familiales

En 2016, sur les 50.928 premiers titres de séjour délivrés pour des raisons liées à la famille, 71% ont été délivrés à des descendants (36.048), 27% à des conjoints (13.629) et 2% à des ascendants et autres (1.251). Parmi les descendants, 15.888 sont nés en Belgique (soit 31% du total).

50.928 premiers titres de séjour délivrés en 2016 pour des raisons liées à la famille



Total des premiers titres de séjour délivrés pour des raisons familiales

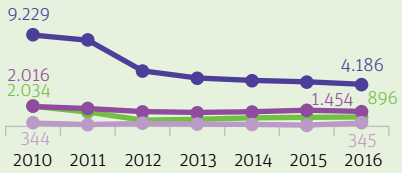


Un tiers d'enfants nés en Belgique

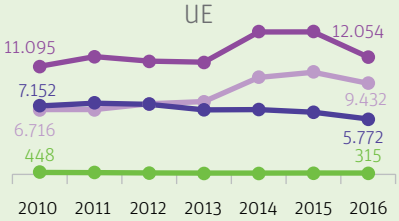
Les chiffres des premiers titres de séjour délivrés ne concernent pas exclusivement les bénéficiaires d'un regroupement familial depuis l'étranger, il s'agit de toutes les personnes dont le premier titre de séjour est obtenu pour des raisons familiales. Il y a ainsi chaque année plusieurs milliers d'enfants nés en Belgique parmi ceux-ci. En 2016, on compte ainsi 15.888 premiers titres délivrés à des descendants nés en Belgique parmi les 50.928 premiers titres délivrés (soit 31% de l'ensemble des premiers titres délivrés en 2016).

On observe des tendances fort différentes selon la **nationalité de la personne ouvrant le droit au regroupement familial**

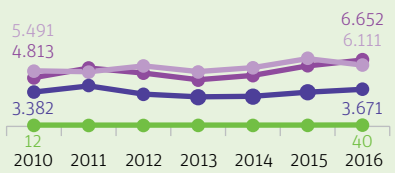
Belge

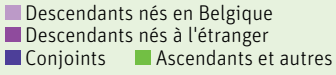


UE



Non-UE





Entre 2010 et 2016 :
Les premiers titres délivrés pour des raisons liées à la famille dans le cadre d'un regroupement familial **avec un Belge** ont été fortement impactés par les modifications législatives du 08/07/2011 apportées à la loi sur les étrangers qui ont imposé des conditions de ressources aux Belges et aux ressortissants non-UE qui souhaitent faire venir leur conjoint et qui excluent la possibilité de faire venir les ascendants des Belges majeurs. On observe :

- Une diminution de moitié des premiers titres pour les conjoints et les ascendants de Belges.
- Une diminution d'un quart pour les descendants de Belges nés à l'étranger.

Les premiers titres délivrés pour des raisons liées à la famille dans le cadre d'un regroupement familial **avec un citoyen de l'UE** n'étaient pas visés par ces modifications législatives. Les premiers titres délivrés à des ascendants et autres ont toutefois diminué de 30% et ceux délivrés à des conjoints de 19% entre 2010 et 2016. Les premiers titres délivrés à des descendants présentent une hausse principalement liée à l'amélioration de la qualité des données entre 2013 et 2014.

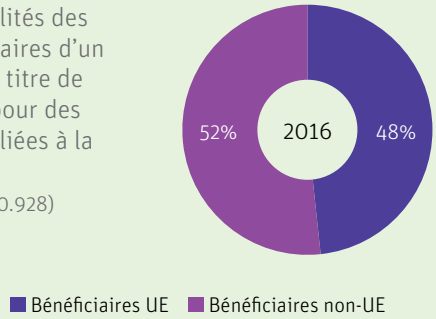
Les premiers titres délivrés pour des raisons liées à la famille dans le cadre d'un regroupement familial **avec un ressortissant de pays tiers** ont quant à eux légèrement augmenté entre 2010 et 2016 (+24% pour les descendants et +9% pour les conjoints). Le fait que les conditions matérielles ne s'appliquent pas aux réfugiés reconnus et aux bénéficiaires de la protection subsidiaire qui font venir leur conjoint et/ou enfant(s) dans l'année peut en partie expliquer cette évolution comme nous le verrons plus loin dans ce chapitre. Dans le cas des ressortissants de pays tiers ouvrant le droit au regroupement familial, les premiers titres délivrés à des ascendants sont très peu nombreux et concernent exclusivement des mineurs non accompagnés faisant venir leur(s) parent(s).

Source : OE

Qui sont les bénéficiaires des premiers titres de séjour pour raisons familiales ?

1. Nationalité

Nationalités des bénéficiaires d'un premier titre de séjour pour des raisons liées à la famille
(Total = 50.928)



Sur les 50.928 premiers titres de séjour délivrés en 2016 pour des raisons liées à la famille :

- **24.603** ont été délivrés à des citoyens de l'UE (**48%**) et
- **26.325** l'ont été à des ressortissants de pays tiers (**52%**).

Dans le cas des bénéficiaires citoyens de l'UE, les raisons familiales représentaient **40%** des motifs de délivrance des premiers titres de séjour en 2015 *voir Chapitre Libre circulation, migration économique et étudiants.* Dans celui des non-UE, cette part équivaut à **50%** *voir chapitre Population et mouvements.*

En 2016 : Les **Roumains** arrivent en première position avec 4.564 premiers titres délivrés pour des raisons liées à la famille, devant les **Néerlandais** et les **Marocains**.

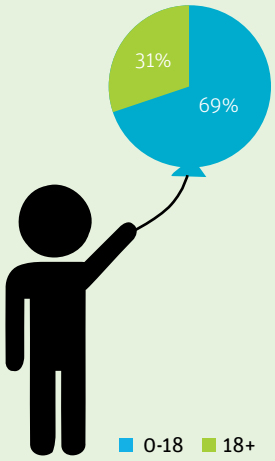
Top 10 des nationalités des bénéficiaires d'un premier titre de séjour délivré pour raisons familiales

Nationalité	2010	2016	Evolution 2010-2016
Roumanie	3.063	4.564	x1,5 ↗
Pays-Bas	3.947	4.310	x1,1 ↗
Maroc	7.816	3.727	x0,5 ↘
France	3.046	3.576	x1,2 ↗
Pologne	2.804	2.242	x0,8 ↘
Syrie	212	2.198	x10,4 ↗
Bulgarie	1.771	1.834	x1
Espagne	1.752	1.760	x1
Italie	1.329	1.748	x1,3 ↗
Inde	864	1.302	x1,5 ↗
Autres	26.128	23.667	x0,9 ↘
Total UE	**22.186**	**24.603**	**x1,1 ↗**
Total non UE	**30.546**	**26.325**	**x0,9 ↘**
Total	**52.732**	**50.928**	**x1**

Entre 2010 et 2016 :

- Augmentation de 11% des premiers titres délivrés pour des raisons familiales à des citoyens de l'UE tandis que ceux délivrés à des non-UE diminuent de 10%.
- **Diminution de moitié** des premiers titres délivrés pour raisons familiales à des **Marocains**.
- Ceux délivrés à des **Syriens** sont **multipliés par 10**.

2. Âge et genre



Les enfants représentent **69%** des premiers titres de séjour délivrés pour des raisons liées à la famille

2/3 de mineurs

Sur les 50.928 premiers titres de séjour délivrés en 2016 pour des raisons liées à la famille, 34.887 ont été délivrés à des moins de 18 ans, soit 69% du total.

Moins de 1% de personnes âgées de plus de 65 ans

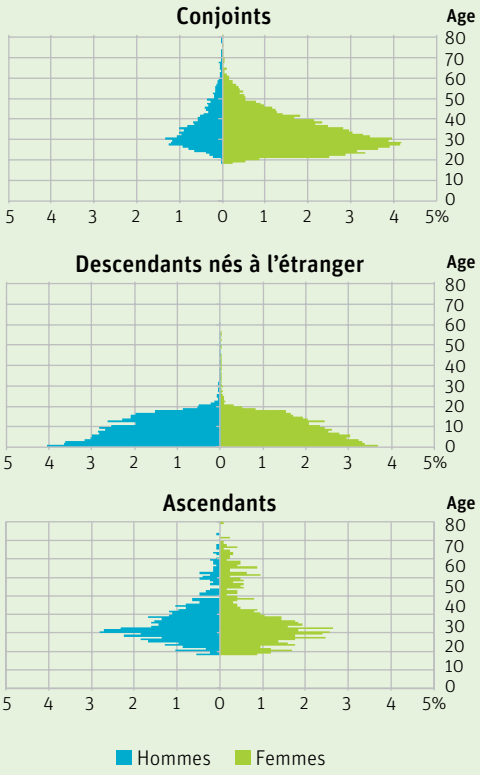
En 2016, 163 personnes de plus de 65 ans ont reçu un premier titre de séjour pour des raisons liées à la famille, soit 0,3% du total.

Légèrement plus de femmes que d'hommes parmi le total des bénéficiaires, mais 3/4 des conjoints sont des femmes :

56% des 50.928 premiers titres de séjour délivrés en 2016 pour des raisons liées à la famille ont été délivrés à des femmes. Mais cette proportion fluctue selon le lien de filiation. Les femmes représentent :

- 78% des conjoints,
- 48% des descendants,
- 54% des ascendants.

Pyramides d'âge, selon le lien de filiation, des bénéficiaires d'un premier titre de séjour pour raisons liées à la famille en 2016



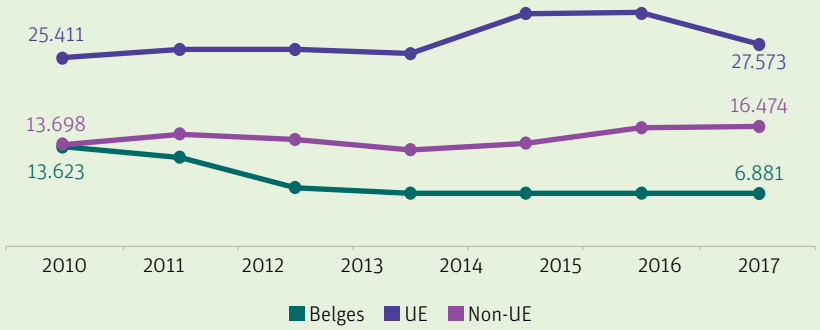
Note : Les enfants nés en Belgique ont été retirés de la pyramide des âge des descendants. Ceux-ci présentent une proportion très élevée d'enfants de moins d'un an.

Source : OE et Eurostat

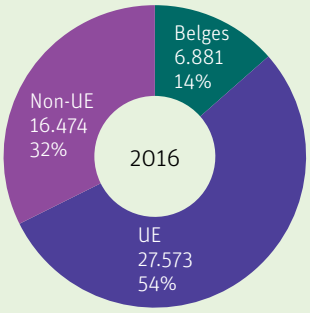
Qui sont les personnes ouvrant le droit au regroupement familial ?

Actuellement, seuls leur lien de filiation (voir données ci-dessus) et le groupe de nationalités (Belges, UE ou non-UE) auquel ils appartiennent sont disponibles. On voit ainsi que 54% des premiers titres de séjour délivrés en 2016 pour des raisons familiales l'ont été pour des regroupements familiaux avec un citoyen de l'UE résidant en Belgique, pour 32% de regroupements familiaux avec des non-UE et 14% de regroupements familiaux avec des Belges.

Nationalité de la personne ouvrant le droit au regroupement familial



Nationalité de la personne ouvrant le droit au regroupement familial



Les premiers titres délivrés dans le cadre d'un regroupement familial avec un Belge ont diminué de moitié entre 2010 et 2016, tandis que ceux avec des non-UE (+20%) et des UE (+9%) ont légèrement augmenté.

source : OE

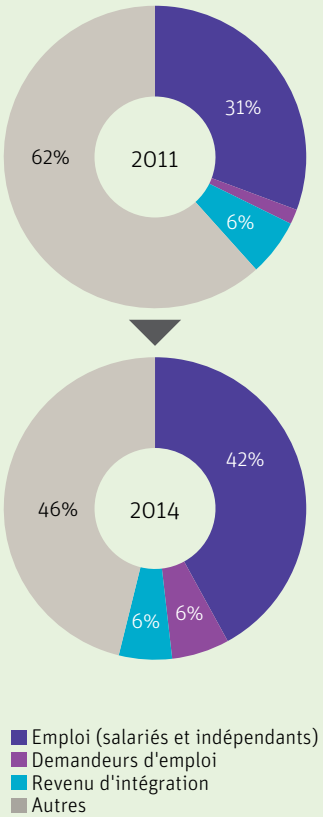
Le regroupement familial représente-t-il une « charge » ?

Les données du *Monitoring socio-économique 2017. Marché du travail et origine* du SPF Emploi, Travail et Concertation sociale et Unia présentent la position socio-économique des personnes inscrites pour la première fois au Registre national en 2010 et qui ont reçu un titre de séjour pour des raisons liées à la famille, donc avant l'entrée en vigueur des modifications de 2011 à la loi des étrangers qui ont restreint le regroupement familial.
Ces données permettent de constater que :

- **Un tiers des bénéficiaires travaillent et cette part augmente :**
  31% des personnes en âge de travailler inscrites pour la première fois au Registre national en 2010 avec un titre de séjour pour raisons familiales travaillent en tant qu'employé ou indépendant en 2011. Cette proportion augmente par la suite pour atteindre 42% en 2014.
- **La proportion de bénéficiaires du revenu d'intégration est faible et reste stable :**
  6% des personnes en âge de travailler inscrites pour la première fois au Registre national en 2010 avec un titre de séjour pour raisons familiales bénéficient du revenu d'intégration en 2011. Cette proportion reste stable par la suite, puisqu'elle est encore de 6% en 2014.
- **La proportion des demandeurs d'emploi est faible mais augmente :**
  2% des personnes en âge de travailler inscrites pour la première fois au Registre national en 2010 avec un titre de séjour délivré pour des raisons liées à la famille sont des demandeurs d'emploi en 2011. Cette proportion passe à 6% en 2014.
- Les 62% restant en 2011 (46% en 2014) regroupent les catégories de personnes inactives qui ne bénéficient pas du revenu d'intégration (incapacité de travail, pensions et prépensions, enfants majeurs bénéficiaires d'allocations familiales, etc.) ainsi que de personnes actives pour lesquelles la Banque Carrefour de la Sécurité sociale (BCSS) ne reçoit pas d'information. C'est par exemple le cas des étrangers qui résident en Belgique mais travaillent de l'autre côté de la frontière (travailleurs transfrontaliers), des personnes qui travaillent pour une institution supranationale (comme l'OTAN par exemple), etc. Cette catégorie 'autre' est en cours d'exploration par la BCSS afin de mieux cerner ces profils.

Voir chapitre Libre circulation, migration économique et étudiants

Position socio-économique des personnes en âge de travailler et détentrices d'un titre de séjour pour raisons liées à la famille, inscrites pour la première fois au Registre national en 2010
(Total =16.656)



source : Monitoring socio-économique 2017. Marché du travail et origine du SPF Emploi, Travail et Concertation sociale et Unia

1. Évolutions récentes

1.1. | Europe

En 2017 et 2018, **la Cour de justice de l'Union Européenne (ci-après : CJUE)** s'est prononcée sur le droit de vivre en famille dans différents arrêts.

- La CJUE[209] a jugé qu'un citoyen de l'Union qui se rend dans un État membre dans le cadre de la libre circulation des personnes et acquiert par la suite la nationalité de cet État membre (avec maintien de la nationalité d'origine) peut encore être rejoint par les membres de sa famille. Cela doit avoir lieu dans des conditions qui ne peuvent pas être plus strictes que celles **du regroupement familial prévues dans la directive libre circulation**[210]. Par conséquent, l'OE devra changer sa pratique étant donné que jusqu'à présent, il considère un citoyen de l'Union qui devient belge (avec maintien de l'autre nationalité européenne) exclusivement comme belge pour le regroupement familial[211].
- La CJUE[212] précise dans quelles circonstances les membres de la famille de citoyens de l'UE peuvent bénéficier d'un droit de séjour en vertu de l'article 20 du TFUE. Elle explique ainsi les circonstances qui jouent un rôle pour évaluer **si les enfants (citoyens de l'UE) sont effectivement obligés de quitter le territoire** avec le parent ressortissant d'un pays tiers si le droit de séjour est refusé à ce dernier. Ce faisant, la Cour affirme notamment que la **relation de dépendance effective et le partage de la charge quotidienne effective** sont déterminants.
- La CJUE[213] a estimé qu'un ressortissant d'un pays tiers ou apatride âgé de moins de 18 ans au moment de son arrivée sur le territoire et de l'introduction de sa demande d'asile dans cet État, mais qui, au cours de la procédure d'asile, atteint l'âge de la majorité et se voit par la suite reconnaître le statut de réfugié, doit être considéré comme « mineur non accompagné » au sens de la directive sur le regroupement familial. Le MENA peut donc conserver, même après avoir atteint sa majorité, son droit au regroupement familial avec ses parents. La Cour spécifie qu'une telle demande de regroupement familial doit toutefois intervenir dans un délai raisonnable, en principe trois mois à dater du jour où le mineur concerné s'est vu reconnaître la qualité de réfugié.
- La CJUE[214] a jugé que, même si le ressortissant d'un pays tiers, membre de la famille d'un citoyen UE qui n'a jamais exercé sa liberté de circulation, a **reçu une interdiction d'entrée sur le territoire, les autorités doivent prendre en compte la demande de regroupement familial qu'il introduirait. Une évaluation au cas par cas doit être faite de l'existence d'une relation de dépendance entre le ressortissant d'un pays tiers et le citoyen UE ainsi que l'existence de motifs d'ordre public pour l'interdiction d'entrée sur le territoire.**

1.2. | Belgique

- Le 19 octobre 2017, dans sa **note de politique**[215], le secrétaire d'État à l'Asile et à la Migration a déclaré son intention de :
  - « Contrôle maximal » lors du traitement des demandes de regroupement familial ;
  - Surveillance accrue (« application plus vaste et plus approfondie des contrôles ») du respect des conditions de prolongation de ces titres de séjour, en particulier lors du passage à un titre de séjour permanent ;
  - Besoin « d'ajustements » dans la loi conformément aux interprétations de la Cour constitutionnelle dans son arrêt n° 121/2013 et afin « de lutter plus efficacement contre les formes d'abus actuelles » ;
  - Dans le cadre de l'augmentation du nombre de regroupements familiaux de ressortissants de pays tiers avec des citoyens de l'Union en Belgique (et d'un possible détournement aux règles plus strictes existantes dans le pays du citoyen de l'UE) : dans l'attente d'un renforcement de la directive libre circulation, des possibilités de contrôle accrues du regroupement familial avec des citoyens de l'Union qui migrent vers la Belgique (aussi quant aux conditions après l'octroi).

209 CJUE, *Toufik Lounes c. Secretary of State for the Home Department*, 14 novembre 2017, C-165/16.
210 Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres.
211 Voir aussi : www.agii.be/nieuws/unieburger-die-ook-belg-wordt-behoudt-recht-op-gezinshereniging-op-basis-van-regels-unieburgerschap.
212 CJUE, *H.C. Chavez-Vilchez e.a. c. Raad van bestuur van Sociale verzekeringsbank e.a.*, 10 mai 2017, C-133/15.
213 CJUE, *A et S c. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, 12 avril 2018, C-550/16.
214 CJUE, *K.A. c. État Belge*, 8 mai 2018, C - 82/16.
215 La Chambre, 19 octobre 2017, *Note de politique générale. Asile et Migration*, DOC 54 2708/017, pp.5, 10 et 32-33.

- Le 24 avril 2017, l'OE a donné aux communes une instruction quant à l'inscription des **enfants nés en Belgique de parents non belges**, dont **au moins un parent séjourne légalement** dans notre pays au moment de la naissance. Le 31 août 2017, l'OE a transmis une nouvelle instruction, de sorte que la première a été annulée (voir plus loin dans le présent chapitre)[216].
- Depuis fin 2016, les postes diplomatiques ne délivrent plus de visa D (long séjour) aux **membres de la famille de citoyens de l'Union** : ceux-ci peuvent, en principe, uniquement voyager en Belgique **avec un visa C** (court séjour), même lorsqu'ils visent en réalité un regroupement familial. Ils peuvent seulement entamer la procédure de regroupement familial après leur arrivée en Belgique[217].
- Dans deux affaires, la Cour constitutionnelle a décidé que les dispositions dans la loi qui obligent les étrangers cohabitants légaux avec un Belge ou un citoyen de l'Union à prouver le caractère durable et stable de la relation, alors que cette charge de la preuve n'existe pas pour l'étranger qui est respectivement *marié* avec un Belge ou un ressortissant non européen ou a conclu un *partenariat enregistré* considéré en Belgique comme équivalant à un mariage, **ne violent pas** le principe d'égalité, qu'elles soient lues en combinaison avec le droit de vivre en famille ou non[218].
- Le **Conseil d'État (ci après CE)** s'est également prononcé sur le droit de vivre en famille dans plusieurs arrêts, notamment :
  - Confirmation du jugement du Conseil du Contentieux des Étrangers (ci après CCE) qui établit qu'il n'y a plus **aucun fondement** dans la loi sur les étrangers en vue **d'exclure les allocations de remplacement des revenus pour les personnes atteintes d'un handicap** comme moyen de subsistance en cas de regroupement familial avec **un Belge**, après qu'une modification législative de 2016 ait mis un terme à l'exclusion générale des « moyens provenant de régimes d'assistance complémentaires »[219]. Cette décision opère un revirement de la jurisprudence antérieure selon laquelle de tels moyens de subsistance n'entrent pas en considération pour le regroupement familial[220].
  - Le délai de traitement maximal de six mois pour une demande de regroupement familial d'un ressortissant d'un pays tiers membre de la famille d'un Belge ou d'un citoyen de l'Union est dans tous les cas une échéance, également vis-à-vis de la **commune**[221]. Si la commune ne refuse pas la demande dans les six mois au moyen d'une annexe 20 lorsque le membre de la famille n'a pas transmis tous les documents requis dans les trois mois, le membre de la famille a droit à une carte F (comme en l'absence d'une décision de refus au fond de l'Office des étrangers).
  - Le Conseil d'État affirme qu'en cas de **doute quant au mariage**, **le délai** de six mois [neuf mois à présent] doit aussi être appliquée en matière de regroupement familial avec un ressortissant d'un pays tiers[222].
  - Si l'OE prend une décision contre laquelle un recours suspensif automatique est ouvert (par exemple, lors d'un refus et fin de séjour sur base d'un regroupement familial, annexe 20 et 21), l'OE ne peut pas délivrer un ordre de quitter le territoire si ce dernier est basé sur les mêmes faits qui ont conduits à la décision contre laquelle un recours suspensif est ouvert. L'étranger doit donc toujours recevoir une annexe 35 à partir du moment où il introduit le recours[223].
- Le CCE s'est également prononcé sur des aspects essentiels du droit de vivre en famille, notamment sur le fait que :
  - **La dispense de conditions matérielles**[224] s'applique aussi au regroupement familial de membres de la famille d'étrangers qui ont une autorisation de séjour à la suite d'une **régularisation médicale**[225], et donc pas uniquement au regroupement familial de membres de la famille de bénéficiaires d'une protection internationale[226].

216 Direction Générale de l'Office des étrangers, gemcom 31 août 2017, www.mineursenexil.be/files/Image/Communiqu-s-de-presse/2017-08-31-OE-GEMCOM_enfant_ne_en_Belgique_31082017.pdf ; Voir aussi Agentschap Integratie en Inburgering, 21 juin 2017 et septembre 2017, www.agii.be/nieuws/inschrijving-buitenlandse-kinderen-geboren-in-belgie-nieuwe-instructie-aan-gemeenten.

217 Voir https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/FR/Guidedesprocedures/Pages/Regroupement_familial/Les_membres_de_famille_d_un_citoyen_de_l_Union_Directive_2004_38_CE.aspx et Agentschap Integratie en Inburgering, 11 septembre 2017, www.agii.be/nieuws/dvz-licht-diverse-praktijken-toe-in-een-overleg-met-agentschap-integratie-en-inburgering-0.

218 Cour constitutionnelle, 12 octobre 2017, n°120/2017 (sur l'article 40*bis*, §2, premier alinéa, 2° LE) et Cour constitutionnelle, 7 février 2018, n°14/2018 (sur l'article 10, §1, premier alinéa, 5°, et deuxième alinéa, a) de la loi sur les étrangers).

219 CE 6 février 2018, n°12.702, confirmation de l'arrêt du CCE du 7 décembre 2017, n°196.293. Dans le même sens : arrêt CCE 15 mai 2017, n°186.791. L'exclusion générale des moyens obtenus des régimes d'assistance complémentaires vaut encore pour le regroupement familial avec des ressortissants de pays tiers (art. 10 de la loi sur les étrangers).

220 L'OE ne prenait plus cette allocation en considération (et le CCE suivait cette position) après les arrêts du CE dans lesquels il qualifiait l'allocation fédérale pour les personnes souffrant d'un handicap d'« aide sociale » (CE 12 août 2015, n°232.033 ; CE 22 septembre 2016, n°15.154).

221 CE 17 janvier 2017, n°237.042.

222 CE 13 mars 2018, n°240.997.

223 CE 11 mai 2017, n°238.170.

224 Article 10§2, 5e alinéa de la loi sur les étrangers.

225 Article 9*ter* de la loi sur les étrangers.

226 CCE 22 février 2018, n°200.115. Le CCE déclare qu'il s'agissait de l'intention du législateur belge lors de la rédaction de cette disposition. L'arrêt *M'Bodj* de la CJUE du 18 décembre 2014 ne remet pas cette intention en question selon le CCE.

- Les « autres membres de la famille »[227] de citoyens de l'Union ne disposent **pas d'un recours en annulation suspensif automatique** lorsque l'OE leur refuse leur droit de séjour ou y met un terme[228].
- Dans le cadre d'un regroupement familial pour un descendant majeur (21 ans ou plus), la preuve à fournir **qu'il était aussi financièrement à charge** dans le pays d'origine, vaut uniquement si le descendant *y* était déjà âgé de 21 ans ou plus (et ne vaut donc pas s'il avait moins de 21 ans avant son arrivée en Belgique)[229].
- Pour qu'un **Belge qui a recours à la libre circulation** puisse bénéficier des mêmes conditions qu'un citoyen de l'Union dans le cadre d'un regroupement familial, il n'existe pas de condition préalable que le membre de la famille ait précédemment cohabité avec ce belge dans un autre État membre de l'UE[230].
- Les ascendants de citoyens de l'Union ne peuvent **pas être généralement exclus de la catégorie « autre membre de la famille » à l'article 47/1, 2° de la loi sur les étrangers.** Un ascendant qui n'est *pas à charge* du citoyen de l'Union dans le pays d'origine mais fait partie de sa famille peut introduire une demande de regroupement familial en tant qu'« autre membre de la famille »[231]. Cet arrêt a également des conséquences pour les autres catégories de membres de la famille citées à l'article 40bis de la loi sur les étrangers, mais qui ne répondent pas aux conditions de cette disposition[232].
- Le CCE confirme que l'OE doit évaluer lui-même la validité de l'acte de mariage étranger produit en cas de demande de regroupement familial sur la base d'un mariage étranger. Le fait que le mariage n'ait pas (encore) **été inscrit dans le registre national ou transcrit dans les registres de l'état civil ne peut pas constituer un argument pour refuser le regroupement familial**[233].

227 Tel que prévu par l'article 47/1 de la loi sur les étrangers.
228 CCE 25 avril 2017, n°185.877 (chambre à trois juges). Ce faisant, le CCE revient sur sa position précédente selon laquelle ces membres de la famille disposent d'un recours suspensif (voir notamment CCE 3 octobre 2014, n°130.817 et CCE 10 novembre 2016, n°177.526). Le CCE conclut qu'à première vue, il n'apparaît ni de la directive citoyenneté, ni dans la loi sur les étrangers, ni dans l'arrêté royal de la loi sur les étrangers que les « autres membres de la famille » bénéficient ou doivent bénéficier des mêmes garanties procédurales que les membres « classiques » de la famille des citoyens de l'Union.
229 CCE 26 janvier 2017, n°181.327.
230 CCE 14 septembre 2017, n°191.976.
231 CCE 27 avril 2017, n°186.142.
232 Voir aussi Agentschap Integratie en Inburgering, 12 decembre 2017, www.agii.be/nieuws/ook-ascendenten-van-unieburgers-kunnen-gezinshereniging-vragen-als-ander-familielid.
233 CCE 15 mars 2017, n°183.882.

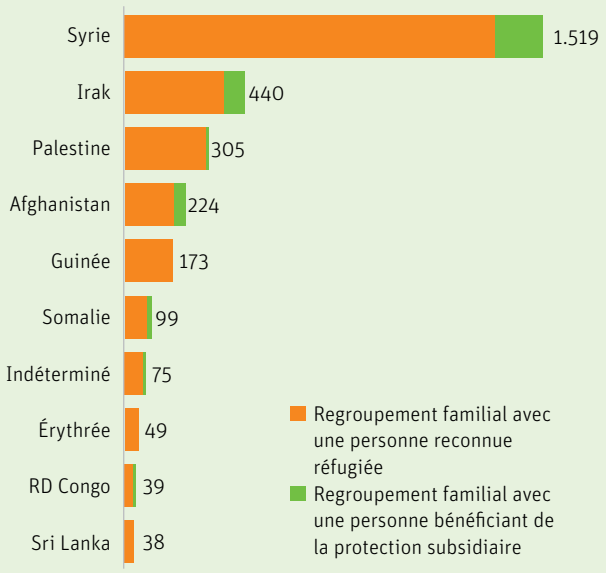
2. Analyse : le regroupement familial avec les bénéficiaires d'une protection internationale en Belgique

Contexte

- Au cours de ces trois dernières années, et en particulier en 2015, la Belgique, comme d'autres pays de l'UE, a enregistré un **nombre élevé de demandeurs d'asile**.
- **Les taux de reconnaissance** en matière de protection internationale ont également augmenté (en moyenne 54,5% en 2017), reflet d'un besoin de protection important pour les ressortissants de certains pays en particulier.
- En conséquence, il n'est pas étonnant de voir que les **demandes de regroupement familial** pour les familles de ces bénéficiaires de la protection internationale soient nombreuses.
- Cependant, **comparativement à l'ensemble des premiers titres de séjour délivrés en 2016 pour raisons familiales**, les premiers titres délivrés dans le cadre du regroupement familial à des membres de la famille d'un réfugié ou d'un bénéficiaire de la protection subsidiaire **ne représentent que 6%**.

Voir Chiffres introductifs, supra

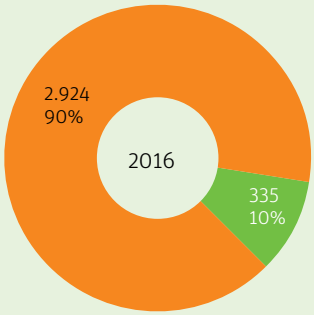
Principales nationalités des personnes ayant bénéficié en 2016 d'un premier titre de séjour dans le cadre d'un regroupement familial avec un bénéficiaire d'un statut de protection internationale



- Les Syriens constituent la principale nationalité des bénéficiaires de ce type de titre de séjour en 2016 (47%).
- Viennent ensuite les Irakiens (14%), les Palestiniens (9%) et les Afghans (7%).

source : OE

3.259 premiers titres de séjour ont été délivrés dans le cadre du regroupement familial à des membres de la famille d'un réfugié (**90%**) ou d'un bénéficiaire de la protection subsidiaire (**10%**) au cours de l'année 2016



Source de données et limites

- Une grande partie de ces premiers titres de séjour concerne aussi des enfants nés en Belgique.
- Ces données ont été produites pour la première fois par l'OE dans le cadre d'une demande formulée par Eurostat. Jusqu'à présent, très peu de pays ont fourni ces données, la Belgique constitue donc une exception à cet égard.
- Ces données ne sont actuellement disponibles que pour l'année 2016.
- Eurostat regroupe deux statistiques :
  - Les premiers titres de séjour délivrés dans le cadre d'un regroupement familial avec un bénéficiaire d'une protection internationale (directive sur le regroupement familial 2003/86/CE). Cette catégorie constitue l'objet de ce chapitre.
  - Les premiers titres de séjour délivrés sur base de l'unité familiale (Directive qualification 2011/95/CE). Cette seconde statistique n'est pas inclue dans nos analyses sur le regroupement familial avec un bénéficiaire de protection internationale, dans la mesure où il ne s'agit pas spécifiquement de regroupement familial mais de l'octroi d'une protection internationale sur base de l'unité familiale.
- Notons également qu'une partie des regroupements familiaux avec des bénéficiaires de la protection internationale ne se retrouvent pas dans ces statistiques : il s'agit notamment des fratries mineures d'un MENA reconnu ou des couples dont le mariage n'est pas reconnu comme un mariage officiel (comme certains mariages religieux).

Voir Visas humanitaires, Chapitre Accès au territoire

Pas de protection internationale effective sans respect du droit à la vie familiale des réfugiés reconnus et des bénéficiaires d'une protection subsidiaire

Au cours de ces trois dernières années, un grand nombre de demandeurs d'asile a été enregistré en Belgique, à l'instar d'autres pays de l'UE. Le taux de reconnaissance a également été particulièrement élevé durant cette même période, entre autres suite au nombre élevé de réfugiés syriens. On ne s'étonne dès lors pas de constater que de nombreuses demandes de regroupement familial ont été introduites par des bénéficiaires d'une protection internationale. En 2017, environ 24% des demandes reçues lors de la permanence juridique de Myria concernaient le regroupement familial avec des bénéficiaires d'une protection internationale. Il n'y a rien d'étonnant à ce que ces membres de la famille (qui ont eux-mêmes souvent besoin d'une protection) utilisent aussi régulièrement la procédure de regroupement familial. En effet, les personnes en exil disposent de peu d'autres canaux migratoires légaux[234]. Ce nombre élevé induit une pression sur la capacité et la qualité de la procédure de regroupement familial. Cette catégorie se trouve en outre dans une situation très particulière, qui découle de l'octroi du statut de protection internationale. En effet, la vie familiale au sein des familles en exil n'est pas interrompue de leur propre volonté. Les familles ont souvent été séparées en raison d'une crainte sérieuse de persécutions au sens de la Convention de Genève, ou en raison d'un risque réel d'atteintes graves. Ces éléments prouvent également qu'il existe des obstacles insurmontables qui les empêchent de continuer de vivre en famille normalement ailleurs. Ces circonstances doivent à leur tour se voir attribuer un poids particulier dans la mise en balance des intérêts, afin de vérifier s'il est question d'obligation positive dans le chef de l'État pour garantir le droit de vivre en famille. Les membres de leur famille ont généralement un besoin de protection similaire, et une procédure rapide et souple devrait constituer une priorité. Les traumatismes subis et la lourde charge psychologique due à l'inquiétude concernant les membres de la famille l'exigent. Pour Myria, il est évident que la protection internationale perd toute efficacité lorsque le droit de vivre en famille du bénéficiaire de cette protection n'est pas garanti en même temps. Nous voyons trop souvent des situations dans lesquelles ce dernier est contraint de choisir de facto entre le bénéfice d'une protection en Belgique et la réunion avec les membres de sa famille, mais au prix d'un retour dans un pays où les gens craignent d'être persécutés ou de subir des mauvais traitements.

Pour Myria, il est évident que la protection internationale perd toute efficacité lorsque le droit de vivre en famille du bénéficiaire de cette protection n'est pas garanti en même temps.

Dans le cadre d'un nouveau projet commun UNHCR-Myria (voir chapitre *Myria en Action),* Myria suit de près la thématique du regroupement familial avec des bénéficiaires d'une protection internationale. Ainsi, Myria observe les difficultés diverses rencontrées par ce groupe : les membres de la famille qui éprouvent des difficultés particulièrement lors de l'introduction de la demande (en temps voulu) par l'intermédiaire des postes diplomatiques. Ou encore, l'interprétation stricte des moyens de subsistance lorsque la demande n'a pas été soumise dans la période d'un an après l'obtention du statut de protection ou lorsque les liens familiaux sont nés seulement après l'arrivée du bénéficiaire de la protection internationale. Une autre question difficile concerne la définition stricte de « membres de la famille » ayant droit au regroupement familial, ainsi que la longue procédure avec une issue très incertaine du visa humanitaire. Sans compter les frais élevés que peuvent engendrer de telles demandes, ainsi que les problèmes rencontrés par les membres de la famille à leur arrivée en Belgique.

Tous ces thèmes sont abordés en détail dans le cadre d'une note d'analyse commune UNHCR-Myria publiée au même moment que ce rapport[235]. Dès lors, dans la présente publication, Myria a décidé de se pencher sur quelques questions d'actualité :

1) les obstacles liés à l'introduction de la demande de regroupement familial avec le bénéficiaire d'une protection internationale (pas de possibilité d'introduction par le bénéficiaire lui-même en Belgique et pas de possibilité d'introduction à la commune par le membre de la famille qui se trouve déjà en Belgique) ;
2) les considérations humanitaires dans le cadre du regroupement familial : un passage trop automatique à la compétence entièrement discrétionnaire du visa humanitaire ;
3) les MENA qui atteignent l'âge de 18 ans pendant la procédure d'asile ou juste après ;
4) les documents requis dans le cadre du regroupement familial et la situation incompatible dans laquelle les familles en exil se retrouvent ;
5) les tests d'âge dans le cadre de la procédure de regroupement familial.

234 Myriadoc 4, *visas humanitaires,* mai 2017.

235 UNHCR-Myria, *Regroupement familial de bénéficiaires de protection internationale. Constatations et recommandations*, à paraître en 2018.

2.1. | Les obstacles liés à l'introduction de la demande de regroupement familial avec le bénéficiaire d'une protection internationale

2.1.1. | Pas de possibilité d'introduction de la demande en Belgique par le bénéficiaire d'une protection internationale

En Belgique, la demande de regroupement familial doit être soumise auprès d'un poste diplomatique belge[236]. L'année dernière, Myria a régulièrement été contacté pour savoir s'il existe des alternatives lorsque les membres de la famille éprouvent des difficultés pratiques à introduire la demande auprès du poste diplomatique belge. La note commune UNHCR-Myria et l'analyse de Myria sur les visas humanitaires[237] décrivent amplement les obstacles pratiques. Myria donne ci-dessous un aperçu succinct de la problématique, pour ainsi parvenir à une recommandation.

Case

Un homme érythréen affirme que son épouse a été arrêtée à la frontière entre l'Érythrée et l'Éthiopie. La femme souhaitait introduire sa demande de regroupement familial par l'intermédiaire de l'ambassade à Addis-Abeba. Elle a été arrêtée et ensuite emprisonnée en raison du fait que les Érythréens ne peuvent pas quitter leur pays sans l'autorisation nécessaire. Entre-temps, le délai d'un an pendant lequel la demande devait être soumise pour bénéficier de conditions plus favorables a expiré. La possibilité d'une introduction en Belgique aurait évité ces difficultés.

Et pourtant, la directive sur le regroupement familial prévoit que les États membres peuvent choisir si la demande est soumise par le regroupant ou par le membre de la famille[238]. Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR) et les lignes directrices de la Commission européenne relative à la directive sur le regroupement familial attirent l'attention sur cette possibilité de choix et renvoient ce faisant à la situation spécifique des réfugiés et des membres de leur famille pour lesquels une introduction auprès du poste diplomatique s'avère souvent particulièrement difficile, voire impossible[239]. La Commission européenne ajoute que les États membres *devraient* offrir la possibilité d'introduction de la demande par le regroupant sur le territoire de l'État membre lorsque ce dernier applique un délai maximal pendant lequel le bénéficiaire d'une protection internationale peut profiter de conditions plus favorables. Cette option existe dans un certain nombre d'États membres[240]. Aux Pays-Bas par exemple, tant le bénéficiaire de la protection internationale que le membre de sa famille peuvent soumettre une demande de regroupement familial. Celle-ci peut être effectuée aux Pays-Bas, dans le pays d'origine ou dans le pays de séjour[241]. Dès que le service d'Immigration et naturalisation au Pays-Bas (« IND ») approuve la demande, une autorisation de séjour provisoire est délivrée à l'ambassade ou au consulat.

Recommandation

Myria recommande d'offrir la possibilité aux bénéficiaires d'une protection internationale de pouvoir introduire eux-mêmes la demande de regroupement familial pour les membres de leur famille en Belgique.

236 Art. 12*bis*,§1, 1er alinéa de la loi sur les étrangers.
237 UNHCR-Myria, *op.cit.*, et Myriadoc 4, visas humanitaires, mai 2017, p.12-16.
238 Article 5, 1er paragraphe directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial, JO L. 3 octobre 2003, n°251, 12-18 (ci-après : « directive relative au regroupement familial »).
239 Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant les lignes directrices pour l'application de la directive 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial, 3 avril 2014, COM (2014) 210 Final (ci-après « Lignes directrices de la Commission Européenne »), p.8-9 ; UNHCR, Refugee Family Reunification, UNHCR's Response to the European Commission Green Paper on the Right to Family Reunification of Third Country Nationals Living in the European Union (Directive 2003/86/EC), février 2012, p.10-11, disponible sur www.refworld.org/docid/4f55e1cf2.html.
240 Réseau Européen des Migrations (ci-après « REM »), *Family Reunification of Third-Country Nationals in the EU plus Norway: National Practices*, Directorate General Migration and Home Affairs, European Commission, 13 avril 2017, p.32.
241 REM, *Gezinshereniging van derdelanders in Nederland*, mai 2017, p.38. https://ind.nl/Documents/EMN_rapport_studie_gezinshereniging.pdf. (article 2s(1) de la loi néerlandaise sur les étrangers).

2.1.2. | Pas de possibilité d'introduction de la demande à la commune par le membre de la famille qui se trouve déjà en Belgique

Aperçu de la situation

Lorsque le membre de la famille, qui souhaite se réunir avec un ressortissant d'un pays tiers en séjour légal, se trouve déjà en Belgique et en séjour irrégulier, il est généralement obligé de retourner dans le pays d'origine pour y introduire la demande de regroupement familial au poste diplomatique belge compétent. Cependant, il arrive régulièrement que le membre de la famille déclare qu'il est particulièrement difficile de retourner dans le pays d'origine pour y soumettre la demande de regroupement familial. Ceci est également le cas, et a fortiori, pour les membres de la famille des bénéficiaires d'une protection internationale.

Case

En janvier 2018, les médias ont relayé l'affaire de Mme Nadra Ahmadi et M. Fazli[242]. Mme Nadra a 22 ans et est une réfugiée reconnue en Belgique d'origine afghane. Quelque temps après sa reconnaissance, elle a rencontré M. Fazli en Belgique, lui-même d'origine afghane. Il n'a pas obtenu de statut de protection internationale. Ils se sont mariés mais uniquement religieusement puisque M. Fazli n'a pas encore pu recevoir de certificat de célibat d'Afghanistan. Par conséquent, aucune procédure de regroupement familial n'a encore pu être lancée. Le couple attendait un enfant pour février 2018. Un notaire a confirmé officiellement que M. Fazli était le père. Néanmoins, en novembre 2017, M. Fazli a été arrêté en raison d'absence de titre de séjour en Belgique. L'OQT mentionnait qu'il s'agissait d'une séparation provisoire et qu'elle n'impliquait aucun préjudice grave et difficilement réparable. M. Fazli pourrait garder contact avec son épouse « grâce aux moyens de communication modernes et ainsi entretenir sa vie familiale ». Même si le mariage avait été célébré officiellement, M. Fazli ne pouvait en principe pas introduire de demande de regroupement familial à la commune. Depuis le départ, le couple éprouvait une grande inquiétude concernant les frais engendrés par un retour en Afghanistan (en outre, la demande doit être introduite à Islamabad au Pakistan car il n'y a pas d'ambassade belge à Kaboul), surtout par rapport au fait que M. Fazli serait en Afghanistan lors de la naissance de leur premier enfant et la longue période de séparation durant laquelle l'épouse devrait s'occuper seule de ce dernier. L'incertitude quant à la période de séparation rajoutait à leur inquiétude. De plus, Madame ne pouvait pas l'accompagner en Afghanistan étant réfugiée reconnue. Bien que, dans cette affaire, M. Fazli ait finalement été libéré et ait obtenu un droit de séjour provisoire et conditionnel d'un an en raison de la naissance de leur enfant et ce sur base d'une régularisation humanitaire (article 9bis), le couple a connu une situation de grande incertitude juridique pendant très longtemps.

Cadre légal

Selon la loi sur les étrangers, le membre de la famille d'un ressortissant d'un pays tiers peut uniquement soumettre la demande à sa commune de résidence en Belgique s'il a déjà un droit de séjour de plus de trois mois, ou dans des cas spécifiques lorsqu'il a un droit de séjour de moins de trois mois[243]. Si le membre de la famille ne se trouve pas dans une de ces situations, il peut uniquement introduire la demande auprès de la commune en Belgique en cas de « circonstances exceptionnelles » qui rendent un retour dans le pays d'origine impossible ou particulièrement difficile[244]. L'acceptation des « circonstances exceptionnelles » par l'OE représente une condition de recevabilité sans aucun délai de traitement maximal[245]. L'article 12bis§1, 2e alinéa, 3° de la loi sur les étrangers est une transposition en droit belge de l'article 5, 3e alinéa de la directive sur le regroupement familial qui stipule que, par dérogation à l'introduction et au traitement d'une demande lorsque les membres de la famille se trouvent en dehors du territoire de l'État membre, un État membre peut accepter, *dans des cas appropriés*, qu'une demande soit introduite quand les membres de la famille se trouvent déjà sur son territoire. De plus, la directive prévoit explicitement la possibilité pour les États membres de définir ou de maintenir des dispositions plus favorables[246].

242 Voir www.standaard.be/cnt/dmf20180112_03294855.

243 Article 12*bis*, §1, 2e alinéa de la loi sur les étrangers. Lorsque le membre de la famille a un droit de séjour de moins de trois mois, c'est uniquement possible s'il dispose d'un visa valable en vue de conclure un mariage/une cohabitation légale et si le mariage/la cohabitation légale est conclu(e) avant la fin de la durée de validité du visa ; s'il est un enfant mineur, ou s'il est le père ou la mère d'un MENA qui bénéficie du statut de réfugié ou d'une protection subsidiaire.

244 Art. 12*bis*§1, 2e alinéa, 3° de la loi sur les étrangers. La demande doit alors être introduite auprès de la commune sur la base des articles 10 et 12*bis*§1, 2e alinéa, 3°.

245 L'OE analyse le bien-fondé de la demande de regroupement familial seulement une fois ces circonstances acceptées.

246 Article 3, alinéa 5 de la directive sur le regroupement familial.

Interprétation des « circonstances exceptionnelles » : insécurité juridique et seuil trop élevé ?

Myria constate que, dans la pratique, l'OE applique un seuil très élevé lors de l'examen de l'existence des « circonstances exceptionnelles ». En outre, peu de flexibilité existe pour une demande de regroupement familial avec un bénéficiaire d'une protection internationale. L'OE remarque que « *ce n'est pas parce que le demandeur est membre de famille d'un réfugié qu'il bénéficie automatiquement de circonstances exceptionnelles l'empêchant de retourner dans son pays d'origine pour y introduire une demande de visa. Comme pour tous les autres demandeurs, sa situation personnelle et les éléments invoqués à l'appui de sa demande seront examinés. Les circonstances exceptionnelles sont les circonstances qui empêchent le demandeur de retourner dans son pays d'origine pour y introduire sa demande de visa (**maladie grave, fermeture des frontières, fermeture des ambassades, état de guerre**)* »[247].

Dans ses lignes directrices, la Commission européenne confirme la large marge d'appréciation dont disposent les États membres pour déterminer le caractère approprié des circonstances, mais semble tout de même donner une interprétation plus souple aux « cas appropriés » : « *Les États membres peuvent envisager, par exemple, des dérogations **pour les nouveau-nés**, pour les ressortissants de pays tiers exemptés de visa, pour les situations dans lesquelles une telle dérogation **est considérée comme dans l'intérêt supérieur des enfants mineurs**, pour les relations **précédant l'entrée** et dans le cadre desquelles les partenaires ont vécu ensemble **pendant une longue période, pour des raisons humanitaires** (…). Ces exemples ne sont pas exhaustifs et dépendent toujours de chaque cas individuel*»[248]. Ces lignes directrices ne sont pas contraignantes pour les États membres mais elles font autorité.

Pour de nombreuses familles, l'obligation de retour dans le pays d'origine entraîne des difficultés particulières en termes de coûts, de situation familiale et d'organisation administrative. Les personnes concernées ont souvent l'impression de vivre une situation kafkaïenne. Bon nombre de pays de retour ne constituent pas des destinations de voyage faciles. Les personnes concernées sont parfois des demandeurs d'asile déboutés qui n'ont pas répondu aux normes pour obtenir un statut de protection. Cela ne signifie pas pour autant que l'on puisse exiger d'eux qu'ils soumettent leur demande dans un pays pour lequel les Affaires étrangères déconseillent officiellement tout voyage (comme l'Afghanistan). La principale difficulté des intéressés concerne l'incertitude quant à la période de séparation. En effet, une demande n'est pas toujours approuvée directement et doit même parfois être faite plusieurs fois avant que tout soit en ordre. En conséquence, en pratique, la séparation de la famille n'est souvent pas temporaire, mais au contraire, peut être très longue. Enfin, lorsqu'il s'agit d'un couple où le (la) conjoint(e) ne peut pas voyager vers le pays où la demande doit être introduite en raison d'un statut de protection internationale en Belgique, il n'existe, en pratique, aucune possibilité pour accompagner le (la) conjoint(e) ou prévoir des visites, afin d'éviter une longue séparation.

Pour de nombreuses familles, l'obligation de retour dans le pays d'origine entraîne des difficultés particulières en termes de coûts, de situation familiale et d'organisation administrative. Les personnes concernées ont souvent l'impression de vivre une situation kafkaïenne.

Le fait que les critères de « circonstances exceptionnelles » ne soient pas clairement définis crée une situation de grande incertitude juridique pour les personnes concernées. En outre, l'application stricte des circonstances exceptionnelles constitue un sérieux obstacle à la vie familiale. Il convient de veiller à ce que cela n'entraîne pas d'ingérence disproportionnée au droit de vivre en famille dans des cas individuels, et il y a lieu de tenir dûment compte de l'intérêt supérieur de l'enfant[249]. De plus, la marge d'appréciation accordée aux États membres dans le cadre de la directive (p. ex. en matière de « cas appropriés » comme prévu à l'article 5 §3 de la directive sur le regroupement familial) ne peut pas entraîner que la réalisation des objectifs poursuivis par la directive soit compromise et qu'ils la privent de son effet utile.

Dans un arrêt du 29 juin 2016, le CCE[250] s'appuie notamment sur les lignes directrices susmentionnées de la Commission européenne et annule la décision d'irrecevabilité où des circonstances exceptionnelles

247 Compte-rendu de la réunion 26 avril 2016 entre le CBAR, l'UNHCR et les instances (l'OE et le SPF Affaires étrangères). Le compte-rendu a été approuvé par les instances avant la diffusion.

248 Lignes directrices de la Commission européenne, *op.cit.*, p.9.

249 Comme repris à l'article 12*bis*, §7 de la loi sur les étrangers : transposition de l'article 5, §5 de la directive sur le regroupement familial ; la Charte des droits fondamentaux de l'UE et la CIDE. La jurisprudence constante de la Cour eur. D. H. stipule qu'il faut attribuer un certain poids à l'intérêt supérieur de l'enfant, même si celui-ci n'est pas déterminant. Cela signifie que les autorités nationales doivent accorder de l'attention aux éléments relatifs à l'exécutabilité, la faisabilité et la proportionnalité de mesures de séjour et d'éloignement prises à l'égard d'un parent et qu'elles doivent les étudier à la lumière de l'intérêt des enfants concernés (Cour eur. D. H., 3 octobre 2014, n°12 738/10, Jeunesse c. Pays-Bas, §109).

250 CCE 29 juin 2016, n° 170.860, p.9 et 10. Le CCE a conclu à une violation de l'obligation de motivation matérielle à la lumière de l'article 12*bis* §7 de la loi sur les étrangers et de l'article 8 de la CEDH.

ont été invoquées. L'affaire concernait une épouse de nationalité algérienne qui avait introduit une demande de séjour sur la base d'un regroupement familial avec son époux d'origine palestinienne reconnu réfugié en Belgique. Lors de la demande, leur enfant commun était un nouveau-né. L'OE a estimé à titre principal qu'il s'agissait seulement d'une séparation temporaire qui ne perturbait pas gravement la vie familiale. Le CCE affirme en substance que les demandes de regroupement familial doivent être examinées en vue de favoriser la vie familiale, après une évaluation équilibrée et raisonnable de tous les intérêts, et en particulier dans l'intérêt des enfants concernés et ce, également pour savoir s'il est question d'un « cas approprié » (c'est-à-dire d'une circonstance exceptionnelle) où une demande de regroupement familial peut être introduite sur le territoire. Dans le cas d'espèce, le CCE a jugé que l'intérêt supérieur de l'enfant n'avait pas suffisamment été pris en compte dans l'examen de la balance des intérêts en vertu de l'article 8 de la CEDH.

Le CE a également déjà confirmé la jurisprudence précédente du CCE qui avait annulé une décision d'irrecevabilité dans le cadre d'une demande de regroupement familial sur la base des articles 10 et 12bis de la loi sur les étrangers car l'OE n'avait pas tenu compte de l'intérêt supérieur de l'enfant[251].

Recommandations

Myria recommande ce qui suit :

- D'ancrer dans la réglementation des critères de « circonstances exceptionnelles » qui permettent d'introduire une demande de regroupement familial auprès de la commune de résidence en Belgique. À titre d'exemple, Myria recommande d'accepter ces circonstances dans le cas :
  - où des enfants mineurs sont impliqués ;
  - où il est question de situation humanitaire ou médicale préoccupante, en ce compris lorsque celle-ci ne serait, en soi, pas prise en considération pour une régularisation pour raison médicale ;
  - où il est question d'un pays de retour où les Affaires étrangères déconseillent tout voyage ;
  - où il s'agit d'un couple où le (la) conjoint(e) ne peut pas l'accompagner pendant le traitement de la demande de regroupement familial en raison de son statut de protection en Belgique ;
  - où il est question d'une situation où une impossibilité de retour ne dépend clairement pas de la volonté de la personne concernée (fermeture des frontières, fermeture des ambassades, état de guerre,...).
- Outre ces critères, de laisser ouverte la possibilité d'une appréciation discrétionnaire de « circonstances exceptionnelles », ce qui implique qu'un examen approfondi et concret puisse aussi avoir lieu (avec motivation conforme) conformément à l'article 8 de la CEDH, à l'exigence d'effectivité de la directive sur le regroupement familial, à l'intérêt supérieur de l'enfant et à tous les autres intérêts et circonstances pertinents (conformément au devoir d'évaluation individuel comme repris à l'article 17 de la directive relative au regroupement familial).

251 CCE 21 février 2013, n°97.183, confirmé en cassation par CE 15 janvier 2014, n°226.067.

2.2. | Considérations humanitaires dans le cadre du regroupement familial

Un passage trop automatique à la compétence entièrement discrétionnaire du visa humanitaire

Comme analysé dans le Myriadoc sur les visas humanitaires[252], la Belgique utilise principalement l'instrument du visa humanitaire long séjour pour un regroupement familial avec des membres de la famille élargie, c'est-à-dire des membres ne faisant pas partie de la famille nucléaire et qui ne peuvent dès lors pas avoir recours aux dispositions légales sur le regroupement familial.

Myria constate que l'OE applique strictement les dispositions légales de la loi sur les étrangers concernant le regroupement familial « ordinaire » et n'ouvre que très peu la porte à une appréciation individuelle. Si la demande a été introduite quelques jours en retard en raison d'une situation de force majeure, ou si les conditions matérielles ne sont pas remplies mais que des considérations humanitaires en exigent une interprétation souple, le bureau des visas pour regroupement familial renvoie immédiatement à la possibilité d'une procédure de visa humanitaire. Cependant, l'on oublie souvent que les considérations humanitaires peuvent aussi entraîner une certaine flexibilité dans le cadre de la procédure « ordinaire » de regroupement familial. Une fois la procédure de visa humanitaire enclenchée, l'affaire est soustraite à toute compétence liée et des délais de traitement très longs s'appliquent, avec une issue incertaine. En raison de la vaste compétence discrétionnaire et du caractère d'une « mesure de faveur », la possibilité de contrôle du juge d'un refus de visa humanitaire est limitée et l'exécution forcée devant les tribunaux est également bien plus compliquée que l'exécution forcée d'un visa de regroupement familial[253].

Case

Une épouse et trois enfants mineurs de Gaza ont introduit une première demande « ordinaire » de regroupement familial (avec l'époux et le père, respectivement) dans l'année suivant la reconnaissance en tant que réfugié de Monsieur, mais ne sont pas parvenus à quitter Gaza en raison du blocus. La validité du visa a expiré et une nouvelle demande a dû être soumise. La nouvelle demande a été refusée puisqu'elle a été introduite après le délai d'un an et qu'aucun revenu suffisant n'a été prouvé. L'OE a refusé de donner suite à la demande de revoir la décision pour cause de force majeure évidente et de la situation humanitaire à Gaza.

Case

Une demande qui, à la suite de difficultés pratiques, est soumise cinq jours après le 18e anniversaire d'un MENA afghan va être traitée d'après la procédure de visa humanitaire selon l'OE (*voir exemple dans le chapitre suivant*).

Par ailleurs, Myria constate que, dans des dossiers où une demande a été introduite avec la requête de traiter le dossier (à titre subsidiaire ou non)[254] d'un point de vue humanitaire, le bureau du long séjour qui traite le visa humanitaire considère souvent une telle demande comme un « détournement » de la procédure de regroupement familial, malgré le fait que ces dossiers argumentent qu'un traitement d'un point de vue humanitaire est nécessaire.

Case

Un Togolais a obtenu la protection subsidiaire en Belgique en octobre 2012. Puisqu'à cette époque, l'OE interprétait la loi d'une telle manière que la condition de revenus s'appliquait pour les bénéficiaires de protection subsidiaire sans aucune dispense la première année, ce Togolais, ne disposant pas des ressources suffisantes, n'est parvenu qu'à se regrouper avec ses enfants mineurs. Son épouse togolaise séjournait comme réfugiée en Ouganda. La demande requérait de tenir

252 Myriadoc 4, *visas humanitaires*, Mai 2017.

253 Voir "De afdwingbaarheid van een humanitair visum in België" dans Astrid Declercq, "Het humanitair visum: balanceren tussen soevereine migratiecontrole en respect voor de mensenrechten", T.Vreemd. 2017, n°2 p.133-136.

254 Auparavant, il était possible d'introduire une demande sur base de l'article 10 de la loi sur les étrangers, et à titre subsidiaire en vertu de l'article 9 de cette loi. Depuis l'introduction de la redevance administrative en 2015, ce n'est plus possible pour l'OE. Par conséquent, il faut d'abord déterminer si l'on « tente sa chance » en vertu de l'art. 10 ou si l'on invoque immédiatement l'art. 9 de la loi sur les étrangers.

compte de l'impact d'une séparation de longue durée, surtout sur l'enfant cadet en Belgique. En outre, il a été fait référence à des menaces, à la violence et aux persécutions auxquelles a été exposée l'épouse et qui avaient déjà été mentionnées par l'époux lors de l'audition d'asile en Belgique. L'OE a motivé à titre principal qu'une demande humanitaire ne peut pas remplacer une demande de regroupement familial ipso facto, vu qu'il s'agirait autrement d'un détournement des conditions et que la procédure de regroupement familial serait vidée de sa substance[255].

Dans une affaire précédente, le Conseil d'État avait déjà estimé que l'OE devait examiner l'ensemble des circonstances lors de l'analyse d'une demande sur la base de l'article 9 de la loi sur les étrangers et que la simple absence de moyens de subsistance comme prévu à l'article 10 de la loi sur les étrangers ne suffit pas à justifier un refus[256]. Bien que l'OE déclare que depuis l'introduction de la redevance administrative, il n'est plus possible de traiter une demande d'un point de vue humanitaire « à titre subsidiaire » (il convient d'opérer un choix), la jurisprudence nous apprend que l'OE ne peut ignorer les motifs humanitaires avancés, même en cas de demande de visa « ordinaire » pour regroupement familial[257].

Il faut veiller à ce que l'option de la procédure de visa humanitaire n'offre pas de sauf-conduit pour traiter strictement les demandes « ordinaires » de regroupement familial. Myria estime que les considérations humanitaires devraient être prises en compte par défaut dans la procédure de regroupement familial, de sorte que moins de personnes soient obligées de se replier sur la procédure incertaine du visa humanitaire.

Sur quelle base juridique les instances pourraient-elles prendre systématiquement en compte les circonstances humanitaires dans la procédure de regroupement familial ?

Dans ses lignes directrices, la Commission européenne encourage à se laisser guider autant que possible par les motifs humanitaires[258]. Selon la CJUE, le traitement des demandes de regroupement familial ne peut pas porter atteinte à l'objectif de la directive, à savoir favoriser le regroupement familial, et à son effet utile[259]. Par conséquent, les États membres doivent traiter les demandes de regroupement familial en vue de favoriser la vie familiale. Toute dérogation à la marge d'appréciation reconnue dont disposent les États membres doit aussi être interprétée strictement étant donné que l'autorisation de regroupement familial est la règle générale selon la CJUE[260].

Par ailleurs, la CJUE déclare que l'article 17 de la directive sur le regroupement familial oblige les États membres à procéder à une appréciation individuelle. Une appréciation complète de tous les éléments pertinents pour chaque cas individuel doit suivre. Les États membres disposent d'une large marge d'appréciation lorsqu'ils prennent en considération les éléments pertinents mais, séparément, des facteurs individuels (p. ex. les moyens de subsistance requis) ne peuvent pas entraîner automatiquement une décision[261]. Citons comme exemples d'autres éléments l'âge, le sexe, la formation, le passé, le statut social, la nature et la solidité des liens familiaux de la personne concernée, les conditions de vie dans le pays d'origine, l'âge des enfants concernés et la dépendance des membres de la famille[262].

De plus, la Commission européenne considère comme une bonne pratique le fait que la plupart des États membres n'appliquent pas les restrictions aux conditions plus favorables pour les réfugiés[263]. Lorsqu'ils choisissent

255 Voir CCE, 14 décembre 2017, n°196.580 (annulation - violation du devoir de motivation).

256 CE 15 décembre 2016, n°236.800. Cela ressort également de la formulation de l'article 10 de la loi sur les étrangers « sous réserve des dispositions de l'article 9 » et de l'article 9 « un étranger qui ne se trouve pas dans un des cas prévus à l'article 10… » (p.4-5).

257 Ex. CCE, 5 octobre 2015, n°153.873 (époux, liens familiaux nés après l'arrivée seulement, pas de moyens de subsistance suffisants) et CCE, 28 avril 2017, n°186.198 du 28 avril 2017 (enfant adoptif d'un réfugié reconnu somalien en Belgique).

258 Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant les lignes directrices pour l'application de la directive 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial, 3 avril 2014, COM (2014) 210 Final (ci-après « Lignes directrices de la Commission »), p.22. Celles-ci ne sont pas contraignantes, mais revêtent une valeur interprétative importante pour la directive. Elles reflètent en grande mesure la jurisprudence actuelle de la CJUE.

259 CJUE, *Chakroun*, 4 mars 2015, C-578/08, §43 ; CJUE, *O. et S.*, 6 décembre 2012, C-356/11 et C-357/11, §§74 et 79-82 ; Lignes directrices de la Commission européenne, *op.cit.*, point 6.1 (pp.3 et 21).

260 Lignes directrices de la Commission européenne, *op.cit.*, p.3. CJUE, *Chakroun*, 4 mars 2010, C-578/08, §43.

261 Article 17 : « *Dans les cas de rejet d'une demande, les États membres prennent dûment en considération la nature et la solidité des liens familiaux de la personne et sa durée de résidence dans l'État membre, ainsi que l'existence d'attaches familiales, culturelles ou sociales avec son pays d'origine* ». CJUE, 27 juin 2006, C-540/03, *Parlement contre Conseil*, §§66, 87, 88, 99 et 100 ; CJUE, 6 décembre 2012, C-356/11 et C-357/11, *O. & S.*, §81 et lignes directrices de la Commission européenne, *op.cit.*, point 7.4 p.29 et point 6.1.2, p.22.

262 Lignes directrices de la commission européenne, *op.cit.*, point 7.4, p.28.

263 Lignes directrices de la Commission européenne, *op.cit.*, points 6.1 et 6.1.3, p.21 et 24. *Dans ce sens* : Comité économique et social européen, *Opinion Family Reunification Green Paper*, Bruxelles, 22 et 24 mai 2012, 7. UNHCR, *Refugee Family Reunification, UNHCR's Response to the European Commission Green Paper on the Right to Family Reunification of Third Country Nationals Living in the European Union (Directive 2003/86/EC)*, février 2012, p.6.

d'associer la dispense à un certain délai durant lequel la demande doit être introduite, les États membres doivent prendre en considération les obstacles pratiques objectifs comme un des éléments lors de l'évaluation individuelle de la demande[264]. Si les autorités nationales appliquent les conditions, la jurisprudence de la CJUE impose en outre une appréciation flexible de la stabilité, la régularité et la nature des revenus[265].

Enfin, la directive sur le regroupement familial doit aussi être appliquée conformément aux droits fondamentaux, en particulier le droit au respect de la vie privée et de la vie familiale[266], le principe de non-discrimination,[267] les droits de l'enfant[268], comme déterminés dans la CEDH et la Charte des droits fondamentaux de l'UE.

Ensuite, différents documents, dispositions et jurisprudences d'organisations internationales soulignent l'attention particulière que requiert la situation des réfugiés et appellent à des conditions plus favorables et un traitement souple du regroupement familial, avec une large interprétation du concept de « membres de la famille ». Et ce, à cause des motifs qui les ont contraints à fuir leur pays et les empêchent d'y poursuivre une vie familiale, et parce que les membres de leur famille subissent des situations de conflit et des expériences traumatisantes similaires à celles des réfugiés eux-mêmes[269]. La Cour eur. D. H. estime que la procédure de regroupement familial avec un réfugié doit être traitée avec l'urgence, la souplesse et l'efficacité nécessaires, en tenant compte des circonstances qui ont entraîné la reconnaissance du réfugié ainsi que la perturbation et la désorganisation de la vie familiale, et que « *l'unité de la famille est un droit essentiel du réfugié et que le regroupement familial est un élément fondamental pour permettre à des personnes qui ont fui des persécutions de reprendre une vie normale (…). Elle rappelle également qu'elle a aussi reconnu que l'obtention d'une telle protection internationale constitue une preuve de la vulnérabilité des personnes concernées (…). Elle note à cet égard que la nécessité pour les réfugiés de bénéficier d'une procédure de regroupement familial plus favorable que celle réservée aux autres étrangers fait l'objet d'un consensus à l'échelle internationale et européenne* »[270].

En agissant conformément à ces normes juridiques internationales supérieures et à leur interprétation par les cours internationales, l'OE peut déroger aux dispositions nationales strictes en matière de regroupement familial pour cause de motifs humanitaires et accorder un droit de séjour, même lorsque les conditions légales ne sont pas respectées au sens strict.

Dans ce cadre, nous pouvons également renvoyer à la politique belge relative au regroupement familial des membres de la famille élargie qui, selon la loi sur les étrangers, n'ont pas droit au regroupement familial.

La directive relative au regroupement familial autorise une extension du regroupement familial à certains membres de la famille, par exemple des enfants majeurs et des membres de la famille à charge de réfugiés[271]. Ce faisant, la Commission européenne encourage les États membres à utiliser leur marge d'appréciation de la manière la plus humanitaire, et également à considérer les personnes qui n'ont pas de liens biologiques mais qui sont prises en charge au sein de la même famille, comme les enfants adoptifs/recueillis[272]. Les notions de « dépendance » et « à charge » représentent des facteurs déterminants dans cette extension à d'autres membres de la famille[273].

264 Lignes directrices de la Commission européenne, point 6.1.3, p.24.

265 CJUE, *Chakroun*, 4 mars 2010, C-578/08, §43, 45-49, 52 et CJUE, *O. & S.*, 6 décembre 2012, §§72-74, 82.

266 2ème considérant de la directive sur le regroupement familial. CJUE, *Chakroun*, 4 mars 2010, C-578/08, §44 ; CJUE *Parlement contre Conseil*, 27 juin 2006, C-540/03, §§60, 62, 101 et 105. Voir aussi lignes directrices de la Commission européenne, o*p.cit.,* point 1, p.3.

267 5ème considérant de la directive relative au regroupement familial. Nous pensons en premier lieu aux cas où la vieillesse, le handicap ou la maladie ne permettent pas de démontrer des moyens de subsistance suffisants. Cf. Myria, rapport annuel *Migration en chiffres et en droits 2017*, juin 2017, p.129-133.

268 Article 5, 5e alinéa de la directive sur le regroupement familial ; article 24, 2e et 3e alinéas de la Charte UE ; articles 9 et 10 de la CIDE ; voir aussi jurisprudence CJUE reprise dans les lignes directrices de la Commission européenne, point 7.2, p.26.

269 8ème considérant de la directive relative au regroupement familial ; Lignes directrices de la Commission européenne, *op.cit.,* point 6.1, pp.20-21 ; recommandation du Comité des ministres du Conseil de l'Europe n°R(99)23 sur le regroupement familial pour les réfugiés et les autres personnes ayant besoin de la protection internationale, 15 décembre 1999 ; Acte final de la conférence des plénipotentiaires des Nations Unies sur le statut des réfugiés et des apatrides, 25 juillet 1951 ; Comité exécutif du UNHCR (« ExCom »), conclusions, n°9 (1997), n°24 (1981), n°84 (1997), n°88 (1999) ; n°104 (2005) ; UNHCR Bruxelles, *Le regroupement familial en Europe*, octobre 2015 ; UNHCR, *The «Essential Right» to Family Unity of Refugees and Others in Need of International Protection in the Context of Family Reunification*, janvier 2018 ; Commissaire aux Droits de l'Homme, Issue Paper, *Realising the right to family reunification of refugees in Europa*, 7 février 2017.

270 Cour eur. D. H. *Tanda-Muzinga contre France*, 10 juillet 2014, n°2260/10, §§73-75 ; Cour eur. D. H. *Mugenzi contre France*, 10 juillet 2014, n°52701/09, §§52-54.

271 À la suite de l'article 4, 2e et 3e alinéas de la directive sur le regroupement familial, les États membres peuvent étendre le droit au regroupement familial aux ascendants en ligne directe au premier degré lorsqu'ils sont à sa charge et qu'ils sont privés du soutien familial nécessaire dans le pays d'origine et aux enfants majeurs célibataires lorsqu'ils sont objectivement dans l'incapacité de subvenir à leurs propres besoins en raison de leur état de santé ou au partenaire non marié dans une relation durable et aux partenaires enregistrés. À la suite de l'article 10, c'est possible pour tous les membres de la famille non cités à l'article 4 [la famille nucléaire : le conjoint et les enfants mineurs] s'ils sont à la charge du réfugié.

272 Lignes directrices de la Commission européenne, *op.cit.,* pp.22-23 (point 6.1.1).

273 Concernant l'interprétation de ces notions, voir : lignes directrices de la Commission européenne, *op.cit.,* pp.6-7 et 23 et jurisprudence de la CJUE citée (point 2.2).

La Belgique a décidé de ne pas transposer dans la loi cette possibilité d'extension mais autorise, au moyen de la procédure de visa humanitaire, de prendre en considération d'autres membres de la famille, par une appréciation au cas par cas et une compétence discrétionnaire étendue. Cependant, il en résulte que les dispositions contraignantes de la directive relative au regroupement familial, par exemple en matière de délais de traitement maximaux, ne s'appliquent pas et que le contrôle juridictionnel est limité.

Dans ce contexte, nous pouvons établir une comparaison avec la politique des Pays-Bas concernant le traitement des demandes de regroupement familial des membres de la famille élargie. Dans ce pays, le secrétaire d'État à la Sécurité et à la Justice a décidé d'étendre le droit au regroupement familial aux enfants majeurs, pour ainsi notamment mieux faire correspondre la politique à la jurisprudence de la Cour eur. D.H. concernant l'article 8 de la CEDH[274]. Entre outre, les Pays-Bas ont introduit des dispositions spécifiques relatives aux enfants adoptifs[275] et rédigé une politique détaillée avec des directives claires sur une appréciation systématique du droit de vivre en famille dans le cadre de l'article 8 de la CEDH en ce qui concerne les autres membres de la famille[276].

En effet, le fait qu'un intéressé n'ait pas droit au regroupement familial en vertu de la loi sur les étrangers ne signifie pas qu'il n'existe pas de vie familiale qui puisse nécessiter une protection sur base de l'article 8 de la CEDH.

En effet, le fait qu'un intéressé n'ait pas droit au regroupement familial en vertu de la loi sur les étrangers ne signifie pas qu'il n'existe pas de vie familiale qui puisse nécessiter une protection sur base de l'article 8 de la CEDH[277]. Une évaluation intégrée systématique offre donc de meilleures garanties pour qu'un refus n'entraîne pas de violation de l'article 8 de la CEDH.

274 Besluit van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 21 juli 2015, Stcrt. 22872 en Besluit van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 4 september 2016, nummer WBV 2016/11, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, Stcrt. 46741. Voir aussi REM, *Gezinshereniging van derdelanders in Nederland,* mei 2017, p.27-29. https://ind.nl/Documents/EMN_rapport_studie_gezinshereniging.pdf.

275 REM, *Gezinshereniging van derderlanders in Nederland, o.c.,* p.27.

276 IND, Werkinstructie 2015/4 - Directives pour l'application de l'article 8 CEDH, 8 septembre 2016 (41 pages) et annexe V : *Hoe beoordeelt de IND het Recht op gezinsleven (artikel 8 EVRM)* dans REM, *op.cit.,* p.75.

277 Cf. J.-Y. CARLIER et S. SAROLEA, *Droit des étrangers*, Bruxelles, Larcier, p.192 ; il se peut donc qu'un intéressé ne puisse puiser aucun droit subjectif du droit belge, mais que cela soit possible en s'appuyant sur la CEDH.

Recommandation

Myria recommande d'ancrer dans la réglementation, une procédure standard contraignante visant à imposer, lors du traitement d'une demande de regroupement familial, dans le cas où les conditions légales pour le regroupement familial au sens strict ne sont pas (totalement) remplies :

- L'obligation de vérifier, systématiquement, et de façon circonstanciée, si la demande ou le refus du droit de séjour n'entraîne pas de risque de violation de l'article 8 de la CEDH.
- L'obligation d'évaluer, systématiquement, en vertu de l'article 17 de la directive sur le regroupement familial, chaque demande individuellement, et ce faisant, de prendre en compte tous les facteurs pertinents, y compris la nature et la solidité du lien familial.

2.3. | MENA qui atteint l'âge de 18 ans pendant la procédure d'asile ou juste après

La fin de l'exclusion du droit au regroupement familial ?

2.3.1. | Constatations

Dans le cas des réfugiés mineurs non accompagnés ou bénéficiaires de la protection subsidiaire souhaitant faire venir leurs parents, la demande de regroupement familial devait être introduite par les parents au poste diplomatique avant l'accomplissement de leur majorité. Myria est régulièrement confronté à des questions d'accompagnateurs ou de tuteurs de MENA voulant savoir s'il existe encore une possibilité de faire venir les parents et frères et sœurs par le biais du regroupement familial, malgré le fait que celui-ci ait déjà atteint ses 18 ans soit durant sa procédure d'asile soit à l'issue de celle-ci.

La possibilité du MENA de faire venir ses parents dépendait, dans une grande mesure, de la rapidité du traitement de la procédure d'asile. Si cette procédure se

terminait après la date du 18e anniversaire, il n'y avait plus de possibilité de regroupement familial. Mais il arrive aussi régulièrement que l'octroi du statut de protection intervienne seulement quelques mois avant la date du 18e anniversaire, si bien que le délai pour mener la demande de regroupement familial à bien est trop court. La collecte des documents (de voyage), le rendez-vous à l'ambassade et le déplacement jusqu'à celle-ci, sont toutes des démarches relativement chronophages. L'ambassade ou les sociétés privées, comme VFS, à qui les services de visa ont été sous-traités[278] sont tenues d'accuser réception de la demande. Cependant, elles ne le font pas toujours immédiatement, par exemple, lorsque des documents sont manquants. Un délai de préparation raisonnable est donc crucial, a fortiori dans la situation d'un MENA. Il n'est en effet pas évident pour le mineur de transmettre à ses parents les informations exactes et exhaustives inhérentes à cette procédure complexe. Parfois, le MENA est d'ailleurs informé vraiment sur le tard de la possibilité de ce regroupement familial, et les tuteurs ne sont pas toujours disposés ou n'ont pas toujours la possibilité de le soutenir correctement dans ses démarches[279]. Il est, enfin, difficilement défendable que les liens affectifs et matériels avec les parents soient rompus brutalement le jour du 18e anniversaire du mineur.

La possibilité du MENA de faire venir ses parents dépendait, dans une grande mesure, de la rapidité du traitement de la procédure d'asile.

Case

Un jeune homme d'origine afghane a introduit sa demande d'asile fin 2015. Il était alors âgé de 16 ans. Il avait perdu tout contact avec ses parents au cours de la procédure d'asile. Juste avant la décision d'octroi de la protection subsidiaire en mars 2017, il avait pu rétablir le contact avec eux. En avril, il obtenait son statut et sa carte de séjour. Le 4 juin 2017, il atteignait ses 18 ans. Ses parents n'ont pu obtenir leur document de voyage qu'en date du 16 avril 2017 et, le 14 mai 2017, ils avaient un premier rendez-vous avec les sociétés privées Gerry's Office et VFS auxquelles les services de visa ont été sous-traités par l'ambassade belge à Islamabad. Les parents ont pensé que leur demande était enregistrée, mais il s'est avéré après coup que ce n'était pas le cas. L'enregistrement n'est devenu officiel qu'au terme d'une seconde visite organisée le 9 juin 2017, soit cinq jours après le 18e anniversaire du ressortissant afghan en question. Lors du contact avec l'OE, le bureau des visas pour regroupement familial a fait savoir que la date d'introduction de la demande ferait foi et ce, « avec toutes les conséquences que cela implique ». Pour cette raison, une demande de visa humanitaire est désormais en suspens dans ce dossier, introduite en vertu de l'article 9 de la loi sur les étrangers. Comme déjà évoqué, son issue est très incertaine.

Case

Un jeune homme d'origine somalienne, a été reconnu comme réfugié avant son 18e anniversaire. Cependant, il a longtemps tenté de retrouver sa mère. Finalement, sa mère est retrouvée par le biais du dispositif Tracing de la Croix-Rouge à Addis-Abeba. Dans l'intervalle, il a toutefois atteint ses 18 ans et sa mère ne bénéficie plus du droit au regroupement familial.

Case

Un jeune homme d'origine afghane est arrivé en Belgique et a introduit sa demande d'asile lorsqu'il était mineur. Il a eu 18 ans pendant sa procédure d'asile. Après des années, il s'est vu octroyer la protection subsidiaire. Ses parents n'avaient plus droit au regroupement familial.

Le bureau du regroupement familial de l'OE indiquait n'autoriser aucune sorte de flexibilité en cas d'introduction tardive[280]. Myria n'a pas connaissance de décisions de l'OE qui tiennent compte du délai court dont disposait la famille ou d'autres éléments de force majeure justifiant que la demande n'ait pu être introduite à temps. Il n'existe pas non plus de jurisprudence en Belgique annulant les décisions de l'OE pour ces motifs. Deux arrêts du CCE où les requêtes furent rejetées reflètent cependant l'intérêt que le CCE attache au fait de savoir si le MENA avait encore le temps entre l'octroi du statut de protection et son 18e anniversaire pour introduire la demande, et à l'existence d'indications d'éléments complémentaires de dépendance (afin de trancher la question de savoir si il y a une vie familiale digne de protection des jeunes adultes).

278 De plus en plus les services de visa des ambassades sont sous-traités à la société privée VFS. Par exemple, au Pakistan (qui prend également les demandes des Afghans) et en Turquie, les demandes doivent être soumises via VFS. Voir le site web VFS : www.vfsglobal.com/services_solutions/visa_and_passport_application_processing_services.asp.

279 Voir par exemple compte rendu réunion contact Myria et instances d'asile, 20 septembre 2017, www.myria.be/files/20170920_PV_Réunion_contact.pdf, §116-120.

280 Compte rendu de la réunion du 27 juin 2017 OE-UNHCR-Myria : « *La question a été posée afin de savoir s'il est possible d'être flexible pour l'introduction de la demande RF quand l'enfant MENA vient d'avoir 18 ans. La règle est que la demande de regroupement introduite par un parent n'est prise en compte que si elle est introduite avant que l'enfant n'ait atteint l'âge de 18 ans. Aucune dérogation à la loi n'est envisageable. De plus, la demande ne peut pas être introduite sans preuve de la reconnaissance du statut de réfugié de l'enfant* ».

MENA reconnus réfugiés ou bénéficiaires de la protection subsidiaire (source : CGRA)

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
413	539	934	869	844	960	702

Premiers titres de séjour délivrés à des ascendants de ressortissants de pays tiers (ce qui correspond normalement à des regroupement familiaux de parents de MENA reconnus réfugiés ou bénéficiaires de la protection subsidiaire) (source : OE)

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
12	6	5	13	9	15	40

Dans le second arrêt, le CCE reproche aux demandeurs de ne pas être parvenus à soumettre un document sur lequel figure clairement une date d'introduction antérieure au 18e anniversaire (les personnes concernées s'étaient effectivement présentées avant cette date au bureau de la société privée Gerry's Office à Islamabad qui exécute les services de visa, mais la demande n'avait pas été enregistrée à l'époque)[281].

En effectuant une comparaison statistique entre, d'une part, les MENA qui ont obtenu un statut de protection internationale, et d'autre part, les premiers titres de séjours qui ont été octroyés aux ascendants de ressortissants de pays tiers (qui doivent normalement correspondre aux parents de MENA bénéficiant d'un statut de protection internationale, étant donné que seule cette catégorie bénéficie du droit au regroupement familial pour ce qui concerne les ascendants de ressortissants de pays tiers), nous pouvons en déduire que seule une petite partie des MENA peut bénéficier d'un regroupement familial avec ses parents :

2.3.2. | L'arrêt de la Cour de Justice de l'UE d'avril 2018

Au moment de la rédaction de ce rapport, le 12 avril 2018, la CJUE s'est prononcée sur une question préjudicielle en la matière[282]. La Cour a suivi la conclusion de l'avocat général et a estimé qu'un ressortissant de pays tiers ou apatride âgé de moins de 18 ans au moment de son arrivée sur le territoire et de l'introduction de sa demande d'asile dans cet État, mais qui, au cours de la procédure d'asile, atteint l'âge de la majorité et se voit par la suite reconnaître le statut de réfugié, doit être considéré comme « mineur non accompagné » au sens de la directive sur le regroupement familial[283]. Selon la Cour, la date d'introduction de la demande d'asile est déterminante pour évaluer si le demandeur répond à la définition de « mineur non accompagné » lors de la demande de regroupement familial et le MENA peut donc conserver, même après avoir atteint sa majorité, son droit à un regroupement familial avec ses parents. La Cour spécifie qu'une telle demande de regroupement familial doit toutefois intervenir dans un délai raisonnable, en principe trois mois à dater du jour où le mineur concerné s'est vu reconnaître la qualité de réfugié[284].

La Cour fonde cette décision notamment sur le fait que si le législateur de l'Union avait voulu laisser à l'État le droit de décider du moment auquel le mineur concerné doit pouvoir recourir au droit au regroupement familial avec ses parents, il aurait fait référence dans ce contexte au droit national ou aux États membres (comme c'est déjà le cas dans d'autres dispositions de la directive). En effet, les dispositions pertinentes décrivent des obligations positives bien précises. La Cour fait également référence à l'objectif visé par la directive sur le regroupement familial, à savoir de favoriser le regroupement familial, et à l'acte déclaratif que représente la reconnaissance du statut de réfugié, ainsi qu'à la durée variable et souvent longue du traitement des demandes d'asile. La Cour ajoute que si le droit au regroupement familial était dépendant de la durée de traitement dont font preuve les autorités, cela mettrait à mal l'effet utile du droit au regroupement familial du MENA et les principes d'égalité de traitement et de sécurité juridique. Le droit serait subordonné à la complexité de la situation au moment de l'évaluation de la demande d'asile, à la charge de travail des autorités et aux choix politiques déterminant dans quels cas la

281 Deux rejets du CCE : CCE, 9 juin 2016, n°169 476 (demande 8 jours après le 18e anniversaire) ; CCE, 18 avril 2017, n°185.514 (1 mois trop tard).

282 CJUE, *A et Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, 12 avril 2018, C-550/16.

283 *Ibid.*, §64. Voir également conclusion de l'avocat général Y.BOT du 26 octobre 2017, *A et Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,* C-550/16.

284 *Ibid.*, §61. La Cour se base sur l'article 12, paragraphe 1, troisième alinéa (la demande doit être introduite dans un délai de trois mois pour pouvoir bénéficier des conditions les plus favorables pour le regroupement familial avec des bénéficiaires de protection internationale).

demande d'asile doit être traitée en priorité. La Cour fait également référence à l'intérêt supérieur de l'enfant lors de l'application de la directive[285].

Cette interprétation de la Cour est contraignante pour tous les États membres de l'UE. La Belgique va donc devoir modifier sa pratique, vu qu'actuellement elle se réfère à la date de la demande de regroupement familial pour se prononcer sur le statut de mineur. La disposition qui nous intéresse dans la loi sur les étrangers est sujette à interprétation et doit donc être plus précise pour garantir la sécurité juridique[286].

La Belgique va donc devoir modifier sa pratique, vu qu'actuellement elle se réfère à la date de la demande de regroupement familial pour se prononcer sur le statut de mineur.

Cette interprétation de la Cour devrait s'appliquer pour toutes les demandes de regroupement familial une fois qu'elles remplissent les conditions mises en place par la Cour dans l'arrêt, et ceci dans le cas où la demande d'asile a été introduite après le 3 octobre 2005, date de transposition pour les États membres de la directive sur le regroupement familial (car ces dispositions ont effet direct, aussi avant la date de transposition effective en Belgique). En effet, en marge de la réglementation primaire et secondaire de l'UE, la jurisprudence de la Cour constitue une source à part entière du droit de l'UE. L'interprétation donnée par la Cour à une règle de droit de l'Union en vertu de l'article 267 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) explique et précise, pour autant que ce soit nécessaire, le sens et la portée de cette disposition telle qu'elle doit ou aurait dû être comprise et appliquée depuis son entrée en vigueur[287].

En ce qui concerne le délai 'raisonnable' pour introduire la demande, la CJUE propose un délai de 3 mois, qui est le délai prévu dans la directive sur le regroupement familial durant lequel la demande doit être introduite pour pouvoir bénéficier des conditions plus favorables. Étant donné que la Belgique prend en considération un délai de 12 mois pour cela, il serait aussi logique de considérer ce délai comme « délai raisonnable » pour introduire la demande dans le cas d'un MENA devenu majeur. Certains pays qui ne tiennent compte que d'un délai de trois mois, présentent la spécificité que la demande peut être introduite dans le pays d'accueil (comme les Pays-Bas).

Aussi pour les MENA qui ont atteint leur majorité après l'octroi de la protection internationale, le moment décisif de la qualification comme 'mineur non accompagné' est le moment auquel la demande d'asile a été introduite. Ils doivent donc aussi pouvoir bénéficier du regroupement familial avec leurs parents si la demande de regroupement familial est introduite dans un délai raisonnable après l'octroi du statut de protection.

L'arrêt ne parle que de réfugiés reconnus et non de la protection subsidiaire, vu que la directive sur le regroupement familial n'aborde pas cette dernière catégorie dans ses dispositions relatives aux réfugiés. Sur le plan du regroupement familial, la Belgique a toutefois mis ces deux catégories sur le même plan après un arrêt de la Cour constitutionnelle et suivant le conseil qu'avait émis la Commission européenne dans ses lignes directrices[288]. Logiquement, c'est cette interprétation qui devrait donc valoir aussi pour les MENA qui se sont vu octroyer une protection subsidiaire en Belgique.

Il ressort d'une publication « gemcom » de l'OE du 9 mai 2018, ainsi que d'un message sur le site web de l'OE le 14 mai[289], que l'OE suivra également cette jurisprudence lorsque le MENA a obtenu une protection subsidiaire en Belgique. Cependant, la demande devra déjà avoir été introduite dans les trois mois suivant l'obtention de la protection internationale. Le cas dans lequel le MENA a atteint l'âge de 18 ans *après* l'octroi de la protection internationale, n'est pas abordé : il s'agit donc du cas dans lequel la demande de regroupement familial a encore été introduite dans les trois mois après l'octroi de la protection internationale, mais dans lequel l'âge de 18 ans a été dépassé pendant ces trois mois. N'est pas non plus abordée la question d'une mesure transitoire pour ceux qui ont été privés de leur droit au regroupement familial dans le passé.

285 Ibid., §39-60.

286 Article 10§1, 7° de la loi sur les étrangers : « le père et la mère d'un étranger reconnu réfugié au sens de l'article 48/3 ou bénéficiant de la protection subsidiaire, qui viennent vivre avec lui, pour autant que celui-ci soit âgé de moins de dix-huit ans et soit entré dans le Royaume sans être accompagné d'un étranger majeur responsable de lui par la loi et n'ait pas été effectivement pris en charge par une telle personne par la suite, ou ait été laissé seul après être entré dans le Royaume. »

287 CJUE 13 janvier 2004, *Kühne & Heitz NV,* C-453/00, §21 dans CCE 8 février 2018, n°199.329.

288 Cour Constitutionnelle, n°121/2013, B.15.3 en B.15.6 et Lignes directrices de la Commission européenne, p.25-26. La convergence de ces deux statuts de protection est également confirmée dans la refonte des conditions applicables à la protection internationale (directive 2011/95/UE).

289 Voir https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/FR/Guidedesprocedures/Pages/Regroupement%20familial%20-%20Père%20et%20mère%20d'un%20mineur%20reconnu%20réfugié.aspx.

Recommandations

Myria recommande que, conformément à la décision de la CJUE en la matière, la pratique et la loi belge soient immédiatement modifiées pour que les MENA, reconnus comme réfugiés ou bénéficiaires de la protection subsidiaire, qui étaient mineurs au moment de leur demande de protection, mais qui pendant ou après sont devenus majeurs, puissent encore exercer leur droit au regroupement familial lorsque la demande est présentée dans un délai de 12 mois après l'octroi du statut de protection.

Myria recommande également qu'une mesure transitoire soit prévue pour ceux qui ont été privés de leur droit au regroupement familial dans le passé, et qu'en prévoyant une telle mesure, dans chaque cas individuel, il pourrait être tenu compte de l'âge et des liens familiaux effectifs entre le jeune et ses parents.

2.4. | Documents requis dans le cadre du regroupement familial

Les familles en exil dans une situation difficile à concilier

2.4.1. | Obtention des documents : une situation délicate pour les réfugiés

Les bénéficiaires de la protection internationale sont très souvent dans l'impossibilité d'obtenir des documents officiels dans le cadre d'une procédure de regroupement familial. Cela s'explique notamment en raison du risque personnel auquel ils s'exposent en prenant contact avec leurs propres autorités. Le statut de réfugié reconnu ne leur permet pas, par ailleurs, de prendre contact avec leurs propres autorités (par exemple, des instances diplomatiques et consulaires de leur pays d'origine). En cas de contact, ils s'exposent au risque de perdre ce statut de protection[290]. Les membres de la famille de bénéficiaires d'une protection internationale se trouvant encore dans le pays d'origine ou un pays tiers sont souvent eux-mêmes des réfugiés pour qui il est extrêmement délicat, voire impossible, de solliciter les autorités du pays d'origine et de demander les documents officiels requis. Par ailleurs, il n'est généralement tout simplement pas possible d'obtenir des documents officiels en raison de l'absence de fonctionnement de l'état civil en situations de conflit ou de guerre. Les autorités belges soulignent régulièrement l'impossibilité de vérifier l'authenticité des documents en provenance de certains pays étant donné qu'ils ne reconnaissent pas cet État, ou en raison de la corruption largement pratiquée dans cet État.

Les membres de la famille de bénéficiaires d'une protection internationale se trouvant encore dans le pays d'origine ou un pays tiers sont souvent eux-mêmes des réfugiés pour qui il est extrêmement délicat, voire impossible, de solliciter les autorités du pays d'origine et de demander les documents officiels requis.

Par le biais de sa permanence juridique, Myria est régulièrement confronté à ces difficultés via des bénéficiaires d'une protection internationale l'informant qu'ils ne parviennent pas à faire aboutir la demande de regroupement familial des membres de leur famille parce que ni eux, ni les membres de leur famille, ne parviennent à obtenir certains documents exigés.

2.4.2. | Cadre juridique

En raison de cette situation délicate, l'Agence des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR) et le Conseil de l'Europe insistent depuis longtemps pour que la demande de documents exigés dans le cadre du regroupement familial soit réaliste et adaptée à la situation des réfugiés. Le manque de documents prouvant les liens familiaux ne doit pas faire obstacle au regroupement familial, et d'**autres éléments de preuve** doivent être pris en considération[291].

L'article 11, alinéa 2 de la directive sur le regroupement familial essaie de régler cette situation délicate et stipule que « lorsqu'un réfugié ne peut fournir les pièces

290 Voir également CGRA, « Vous êtes reconnu réfugié en Belgique - Vos droits et vos obligations » Janvier 2018, p.13 : « *Votre statut de réfugié vous interdit tout contact avec l'ambassade de votre pays d'origine.* www.cgvs.be/sites/default/files/brochures/2016-11-25_brochure_reconnu-en-belgique_fr.pdf.

291 Ex. UNHCR ExCom, *Family Reunification*, Conclusion n°24 (XXXII), 21 October 1981, §6.; UNHCR, Summary Conclusions: Family Unity, "Expert roundtable organized by UNHCR and the Graduate Institute of International Studies, Geneva, Switzerland", 8-9 November 2001 ; Conseil de l'Europe, Comité des Ministres, Recommandation R(1999)23 du Comité des Ministres aux États membres "on Family Reunion for Refugees and Other Persons in Need of International protection", 15 December 1999, Rec (99)23 ; Commissaire aux Droits de l'Homme, Issue Paper, *Realising the right to family reunification of refugees in Europa*, 7 février 2017, p.9, 42-43 ; UNHCR, *The "Essential Right" to Family Unity of Refugees and Others in Need of International Protection in the Context of Family Reunification*, janvier 2018, p.70-84.

justificatives officielles attestant des liens familiaux, l'État membre tient compte d'autres preuves de l'existence de ces liens, qui doivent être appréciées conformément au droit national. Une décision de rejet de la demande ne peut pas se fonder uniquement sur l'absence de pièces justificatives »[292].

Cette disposition a été transposée en droit belge.

L'article 11§1, alinéa 2 de la loi sur les étrangers prévoit que, dans le cas de membres de la famille d'un réfugié reconnu ou d'un étranger bénéficiant de la protection subsidiaire, la décision de refus concernant le regroupement familial ne puisse pas être fondée uniquement sur le manque de documents officiels prouvant le lien de parenté ou d'alliance[293].

En outre, l'article 12*bis*§5-6 prévoit un système d'administration graduelle de la preuve (un 'système en cascade').

Les liens de parenté ou d'alliance avec un bénéficiaire de la protection internationale sont établis au moyen des modes de preuve suivants :

- Documents officiels.
- En cas d'impossibilité de produire ces documents officiels:
  - '*D'autres preuves valables*' doivent être prises en compte.
  - Il peut être procédé à un entretien ou à « *toute enquête jugée nécessaire* », ou, le cas échéant, à une *'analyse complémentaire'*. Cette dernière implique un test ADN[294].

La circulaire du 17 juin 2009 clarifie ce système en cascade et fournit sur un mode non exhaustif quelques exemples « d'autres preuves valables », comme notamment un acte de mariage traditionnel ou religieux, un jugement supplétif, une carte d'identité nationale mentionnant le lien de filiation…[295]. L'OE dispose d'une marge d'appréciation pour l'évaluation de la validité/admissibilité des « autres preuves », mais pas quant au choix de les prendre en compte ou pas[296]. En effet, les formulations employées dans la loi (« peut ») permettent à l'OE de disposer d'une marge d'appréciation discrétionnaire pour procéder ou pas à un entretien, à une enquête ou une analyse. La circulaire précise aussi que l'OE dispose d'une marge d'appréciation discrétionnaire quant à l'appréciation de « l'impossibilité de produire des documents officiels ». Cette impossibilité peut être prouvée par toutes voies de droit[297].

L'OE est tenu de prendre en considération « tous les éléments du dossier lorsqu'il procède à l'évaluation de la *validité* d'autres preuves valables ». La question se pose de savoir si certains documents dans la liste de la circulaire, tels que le jugement supplétif ou l'acte de mariage religieux ou traditionnel, par exemple, ne devraient pas, sous certaines conditions, être acceptés comme 'documents officiels' et s'ils ne relèveraient donc pas de la marge d'appréciation discrétionnaire de l'OE[298].

Dans ses lignes directrices, la Commission européenne fournit un spectre encore plus vaste « d'autres éléments de preuve », comme des déclarations écrites/verbales du demandeur, des entretiens avec les membres de la famille ou une enquête sur la situation à l'étranger. « *Ces déclarations peuvent ensuite, par exemple, être corroborées par des pièces justificatives telles que des documents, du matériel audiovisuel, des pièces matérielles (diplômes, preuve de transferts de fonds,…) ou par la connaissance de la situation spécifique* »[299]. On peut également songer à des témoignages de tiers, au rapport d'audition d'un demandeur d'asile au CGRA, à des rapports d'organisations internationales, à des déclarations sur l'honneur, à une déclaration certifiée conforme par un notaire quant à toutes les données des membres de la famille[300].

292 L'article 5 de la directive sur le regroupement familial est d'application, sous réserve de la dérogation relative aux pièces justificatives visées à l'alinéa 2 de l'article 11. En vertu du 2e alinéa de l'article 5, les États membres peuvent « *procéder à des entretiens avec le regroupant et les membres de sa famille et à toute enquête jugée nécessaire* » pour obtenir la preuve de l'existence des liens familiaux.

293 Les documents officiels établis conformément aux règles du droit international privé, tant en ce qui concerne les conditions de fond et de forme qu'en ce qui concerne la légalisation. À la condition cependant que les liens de parenté ou d'alliance soient antérieurs à l'entrée de cet étranger en Belgique.

294 Art. 12*bis*§6, alinéa 2 de la loi sur les étrangers. La circulaire du 17 juin 2009 (voir note en bas de page suivante) spécifie que l'entretien est davantage destiné à l'établissement de l'existence d'un lien conjugal (ou partenariat), alors que l'analyse complémentaire, en l'occurrence le test ADN, vise à prouver l'existence du lien de filiation.

295 Circulaire du 17 juin 2009 portant certaines précisions ainsi que des dispositions modificatives et abrogatoires en matière de regroupement familial, M.B. 2 juillet 2009, article M1.

296 Ibid. L'art. 12*bis*§5 de la loi sur les étrangers est formulé comme suit : « …il est tenu compte d'autres preuves valables…», contrairement à l'art. 12*bis*§6 alinéa 1 de la loi sur les étrangers s'agissant d'étrangers sans statut de protection internationale : « …peut … tenir compte d'autres preuves valables… ».

297 « Sur la base d'éléments de preuve suffisamment sérieux, objectifs et concordants (…) L'impossibilité doit être « réelle et objective », en d'autres termes, indépendante de la volonté de l'étranger. »

298 Voir également ADDE, « La preuve du lien de famille dans le cadre du regroupement familial : actualités », Newsletter septembre 2009 : « Les jugements supplétifs, *constituent des documents officiels, pour autant qu'il ne contreviennent à aucun motif de refus de reconnaissance stipulé à l'article 25 du Code de droit international privé […] Actes de mariage religieux, s'ils sont établis conformément à la législation du pays de célébration…*».

299 Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant les lignes directrices pour l'application de la Directive 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial, 3 avril 2014, COM (2014) 210 Final, p.23. (ci-après « Lignes directrices Commission européenne »).

300 Voir exemples dans la publication du UNHCR, *The «Essential Right» to Family Unity of Refugees and Others in Need of International Protection in the Context of Family Reunification*, janvier 2018, pp.73 et 76.

Il découle de la jurisprudence de la Cour eur. D.H., une **obligation d'accorder une certaine crédibilité aux déclarations relatives aux liens familiaux** du membre de la famille faite pendant la procédure d'asile, étant donné que l'État membre a octroyé un statut de protection à ce membre de la famille. La Cour eur. D. H. a également, dans deux dossiers de regroupement familial concernant un réfugié en France, requis la prise en compte « d'autres éléments de preuve » correspondant aux déclarations cohérentes relatives aux liens familiaux faites durant la demande d'asile devant les instances d'asile. « *Le requérant pouvait raisonnablement s'attendre à ce qu'ils attestent de sa vie familiale passée et à ce que les autorités nationales leur portent une attention suffisante* »[301]. Dans ces arrêts, la Cour eur. D. H. fait également référence à sa jurisprudence relative au **bénéfice du doute** appliqué aux demandeurs d'asile : « (...) *eu égard à la situation particulière dans laquelle ils se trouvent, il convient dans de nombreux cas de leur accorder le bénéfice du doute lorsque l'on apprécie la crédibilité de leurs déclarations et des documents soumis à l'appui de celles-ci* »[302]. Plus généralement, la Cour eur. D. H. a estimé, entre autres, que la procédure de regroupement familial devait tenir compte les évènements ayant perturbé et désorganisé sa vie familiale et conduit à lui reconnaître le statut de réfugié[303].

Il découle de la jurisprudence de la Cour eur. D.H., une obligation d'accorder une certaine crédibilité aux déclarations relatives aux liens familiaux du membre de la famille faite pendant la procédure d'asile, étant donné que l'État membre a octroyé un statut de protection à ce membre de la famille.

Concernant le niveau de preuve, l'UNHCR établit que, compte tenu de la situation spécifique dans laquelle les réfugiés et les membres de leur famille essayent de se regrouper, il serait plus approprié et raisonnable d'**attendre d'eux qu'ils rendent leur identité et/ou leurs liens familiaux « vraisemblables », plutôt que « prouvés » ou « absolument certains »**. L'UNHCR demande également d'appliquer le bénéfice du doute, tout comme cela est accepté par la Cour eur. D. H. dans le cas des demandeurs d'asile. Il s'agit effectivement d'un groupe confronté à des problèmes similaires dans le contexte du regroupement familial, et pas seulement lors de la procédure d'asile[304]. Dans les dossiers d'asile, les déclarations d'un demandeur d'asile constituent, en dehors d'une preuve éventuellement matérielle, la seule base pour l'évaluation des demandes d'asile. Le manque de preuves ne peut constituer d'obstacle à l'octroi d'une protection. Le bénéfice du doute est accordé dès que les déclarations sont estimées cohérentes et plausibles (lorsque le récit d'asile est « crédible »). La charge de la preuve constitue également une tâche partagée dans ce cas[305].

2.4.3. | Constatations

1. *Décisions de l'OE : application insuffisante du système en cascade prévu légalement et du cadre juridique international relatif à la charge de la preuve relative aux liens familiaux avec les réfugiés*

- Myria constate que l'OE rejette régulièrement des demandes pour des motifs purement liés aux documents exigés prouvant les liens familiaux. Les différentes décisions mentionnent l'impossibilité de vérifier l'authenticité, argument souvent combiné à une prétendue fraude[306], et/ou en raison de contradictions (parfois minimes) entre différents documents transmis, ou entre, d'une part, ces documents, et d'autre part, les déclarations dans le dossier des demandeurs d'asile concernés.
- Myria remarque que le pourcentage de refus de visa pour certaines nationalités est relativement élevé. Par exemple, le pourcentage de refus pour les Somaliens est de 45%, l'Érythrée et la Guinée de 44%[307]. Sur base de ces nationalités, on peut supposer qu'un grand nombre d'entre eux sont des membres de la famille des bénéficiaires d'une protection internationale. Myria constate, dans la pratique, qu'il est souvent difficile pour ces nationalités d'obtenir des documents authentiques. Bien qu'il n'y ait pas de statistiques sur les motifs de rejet, le taux élevé de rejets pour certaines nationalités peut probablement s'expliquer par des motifs liés aux documents.

Bien qu'il n'y ait pas de statistiques sur les motifs de rejet, le taux élevé de rejets pour certaines nationalités peut probablement s'expliquer par des motifs liés aux documents.

301 Cour eur. D. H., *Tanda-Muzinga c. France*, 10 juillet 2014, n°2260/10, §79 ; Cour eur. D. H., *Mugenzi c. France,* 2014, 10 juillet 2014, 52701/09, §59.
302 Cour eur. D. H., *F.N. et autres c. Suède*, 18 décembre 2012, n°28774/09, §67 et Cour eur. D.H., Mo P. c. France (déc.), 30 avril 2013, n°55787/09, dans Cour eur. D. H., *Tanda-Muzinga c. France*, 10 juillet 2014, n°2260/10, §69 ; Cour eur. D. H., *Mugenzi c. France,* 2014, 10 juillet 2014, 52701/09, §47.
303 Cour eur. D. H., *Tanda-Muzinga c. France, op.cit.*, §73 ; Cour eur. D. H., *Mugenzi c. France, op.cit*, §52.
304 UNHCR, *The "Essential Right" to Family Unity of Refugees and Others in Need of International Protection in the Context of Family Reunification*, janvier 2018, p.71.
305 Voir UNHCR, Note on Burden and Standard of Proof in Refugee Claims, 16 décembre 1998, §5-6.
306 Article 74/20§1 de la loi sur les étrangers.
307 Voir ci-dessus : les chiffres généraux du droit de vivre en famille au début de ce focus.

Nous reprenons ici quelques exemples de décisions de refus prises en 2017, et permettant de déduire à partir des dossiers des demandeurs d'asile qu'il existait pourtant bien un lien familial :

Case

Une femme irakienne est déboutée de sa demande de rejoindre son époux réfugié reconnu en Belgique. Ce refus est basé sur une contestation de l'authenticité de l'acte de mariage ainsi que de l'acte de divorce de la première femme du réfugié reconnu. En effet, ces documents n'étaient pas légalisés et l'ambassade belge à Téhéran avait également constaté que les « tampons » officiels sur les documents comportaient des « irrégularités » et que les documents étaient donc « manifestement falsifiés ».

Case

Refus dans deux dossiers similaires d'époux somaliens dont l'époux est réfugié reconnu en Belgique. L'ambassade à Kampala a constaté que les tampons officiels sur l'acte de mariage étaient imprimés à l'aide d'une imprimante couleur, d'où l'évidence que les documents étaient « manifestement falsifiés ». La deuxième demande a également été refusée en raison d'une contradiction entre l'acte de naissance somalien et l'acte de mariage dans lesquels l'identité de l'épouse ne pouvait pas être vérifiée (son nom sur l'acte de naissance reprenait quatre noms, alors que sur l'acte de naissance il n'en comportait que trois). Par ailleurs, vu le fait qu'il s'agissait seulement d'un « simple acte de mariage non légalisé », les instances belges ne pouvaient pas vérifier l'authenticité avec certitude car le document ne peut pas être légalisé en Somalie, « pays dont le gouvernement n'est pas reconnu par la Belgique ».

Case

La demande d'une femme guinéenne de rejoindre son époux, également ressortissant de Guinée et réfugié reconnu en Belgique, a été refusée. Aucune crédibilité n'a pu être accordée aux documents provenant de Guinée, vu le système de corruption généralisée, et vu le fait que l'époux aurait déclaré n'avoir reçu aucun acte relatif à son mariage. L'OE n'avait cependant pas tenu compte des autres déclarations pouvant, elles, prouver un lien conjugal.

Sur la base des décisions de refus dont Myria a connaissance, les constatations suivantes, plus précises, peuvent être établies :

- Myria constate qu'un **double standard** est appliqué au moment de prendre en considération les **déclarations figurant dans le dossier d'asile**. Comme évoqué supra, la jurisprudence de la Cour eur. D. H. oblige les États membres à donner une certaine crédibilité aux déclarations relatives aux liens familiaux du membre de la famille pendant la procédure d'asile, étant donné que l'État membre a octroyé un statut de protection à ce membre de la famille. Or, Myria constate que régulièrement, l'OE se focalise uniquement sur les déclarations faites lors de l'audition dans le cadre de la procédure d'asile qui sont en contradiction avec le document délivré dans le cadre de la demande de regroupement familial. L'OE ne tient cependant pas compte de l'ensemble des déclarations dont il ressortait qu'il existerait clairement un lien familial. Pourtant, à cet égard, il est impératif de veiller au respect de la vie privée. Il s'agit, en effet, de rapports émanant d'une autre instance, le CGRA, demandés par l'OE sans l'aval des personnes concernées. En outre, ce sont souvent des déclarations remontant à des années, et la personne concernée n'a jamais confirmé que les informations qui y sont consignées étaient effectivement exactes sauf si cette dernière a demandé à consulter son rapport d'audition dans le cadre de sa demande d'asile pour transmettre ses commentaires. Par contre, s'il y a autorisation, ou si l'intéressé l'invoque, les instances sont bien évidemment tenues, vu leur devoir de précaution, de prendre ces éléments en compte. L'élément ayant permis la reconnaissance d'une protection internationale doit lui aussi bien évidemment toujours être pris en compte. Dans tous les cas, une gestion raisonnable et prudente suppose de ne pas se cantonner aux éléments jouant en défaveur des intéressés, mais bien, de prendre en compte tous les éléments, et a fortiori les éléments qui prouvent justement l'existence d'un lien familial.

  L'OE ne tient cependant pas compte de l'ensemble des déclarations dont il ressortait qu'il existerait clairement un lien familial.

- En lien avec le point précédent, Myria constate également que, s'agissant de familles de réfugiés, le **niveau de preuve** appliqué est assez élevé. La loi ne précise pas le niveau de preuve applicable pour faire la preuve des liens familiaux. Myria n'a pas non plus connaissance de position ou avis, ni consigne officielle à ce sujet. Suffit-il d'établir le caractère « vraisemblable » (comme le recommande l'UNHCR, *voir supra*) ou bien faut-il établir le caractère « irréfutable » de la preuve ? La circulaire indique uniquement, concernant les

« autres preuves valables » que celles-ci « doivent constituer un faisceau d'indices suffisamment sérieux et concordants pour permettre d'attester l'existence du prétendu lien familial ». Dans deux décisions dont Myria a connaissance, l'OE a cependant motivé qu'il n'était pas possible de vérifier l'existence des liens familiaux avec « absolue certitude »[308]. Dans chaque cas, Myria constate également que le **bénéfice du doute** n'a jamais été accordé dans des décisions relatives à une demande de regroupement familial émanant de bénéficiaire d'une protection internationale (comme accordé aux demandeurs d'asile), ce qui est contraire à la jurisprudence de la Cour eur. D. H. et aux recommandations de l'UNHCR énoncées supra.

- Myria constate également que l'OE ne présume que dans peu de situations « l'impossibilité » d'obtenir des documents dans le cas des familles de réfugiés[309] et que lorsque l'OE la présume, le suivi fait n'est pas adéquat. La circulaire donne quelques exemples pour illustrer l'impossibilité d'obtenir certains documents, entre autres, « *lorsque la Belgique ne reconnaît pas le pays considéré comme un État* » ou « soit que les autorités nationales compétentes connaissent des dysfonctionnements, soit qu'elles n'existent plus » ou « lorsque l'obtention des documents officiels nécessite un retour dans l'État considéré ou un contact avec les autorités de cet État qui sont difficilement conciliables avec la situation personnelle de l'étranger »[310]. Autrement dit, s'il ressort du dossier d'asile qu'existe une crainte de persécution par les autorités dans le chef des intéressés, il faut donc partir du principe que les intéressés sont dans l'impossibilité d'obtenir des documents officiels. Et pourtant, Myria constate que l'OE motive souvent sa décision de refus par le fait que l'authenticité des documents en provenance de certains pays ne *peut* pas être vérifiée (p. ex., l'OE estime qu'il est impossible de vérifier l'authenticité de documents guinéens car il est impossible de leur accorder de la crédibilité en raison de la corruption largement répandue dans ce pays ; dans le cas de documents somaliens, parce que ceux-ci ne peuvent pas être légalisés, au motif que la Belgique ne reconnaît pas le gouvernement somalien[311]…). Dans ces cas, l'OE ne peut pas se limiter à ce constat, il doit proposer des alternatives réalistes afin de pouvoir organiser une enquête de vérification des liens familiaux. L'obtention de ces documents a souvent impliqué de lourds sacrifices financiers, du temps et beaucoup d'efforts, alors que l'OE sait par avance qu'il ne peut pas prendre en compte ces documents.

S'il ressort du dossier d'asile qu'existe une crainte de persécution par les autorités dans le chef des intéressés, il faut donc partir du principe que les intéressés sont dans l'impossibilité d'obtenir des documents officiels.

Les constatations suivantes se rapportent à l'application insuffisante du système en cascade prévu légalement :

- Pour ce qui est de la preuve des **liens de parenté**, il est **rarement recouru à « d'autres preuves valables » ou à un « entretien »**. Dans la plupart des cas et à partir du moment où aucun document officiel n'est disponible ou lorsque l'authenticité d'un document ne peut être vérifiée, il est **fait systématiquement appel** à une **procédure ADN**. Les personnes reçoivent un refus quant à leur demande de regroupement familial sous réserve d'exécution d'un test ADN. Pourtant, la circulaire stipule : « L'Office des étrangers peut recourir à ce mode de preuve uniquement en dernier ressort, c'est-à-dire lorsque l'étranger ne peut produire ni documents officiels ni autres preuves valables permettant d'établir le lien familial ». Les lignes directrices de la Commission européenne établissent également que « *les critères du caractère approprié et de la nécessité nécessaire signifient que ces enquêtes ne sont pas autorisées si d'autres moyens adaptés et moins restrictifs sont disponibles pour établir l'existence de liens familiaux* »[312]. Enfin les lignes directrices de l'UNHCR à ce propos déclarent que « *lorsque des doutes sérieux subsistent après l'examen des autres types de preuve ou qu'il existe de solides indices d'une intention frauduleuse, des tests d'ADN*

308 Décisions OE dans les arrêts du CCE du 13 mars 2017, n°183.719 et n°183.723.

309 Une question préjudicielle intéressante à ce propos est en ce moment soulevée à la CJUE visant à déterminer s'il faut interpréter l'article 11 alinéa 2 de la directive regroupement familial dans le sens où une demande de regroupement familial ne peut être rejetée au seul motif du manque de preuves officielles du lien familial ou s'il est tout simplement impossible de rejeter cette demande *si une déclaration plausible a été faite pour expliquer l'impossibilité de transmettre ces preuves et qu'il sera définitivement impossible de le faire* (AWB 16/26862, Netherlands: Rechtbank Den Haag/The Hague District Court, 14 November 2017, disponible à : http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RBDHA:2017:13124).

310 Ou également : « *lorsque la situation interne du pays considéré est (fut) telle qu'il est impossible de s'y procurer les documents officiels, soit que ceux-ci aient été détruits et qu'il n'existe aucun autre moyen d'y suppléer* ». La circulaire stipule que les éléments de preuve doivent, en principe, être transmis par l'étranger lui-même, mais qu'il peut également s'agir d'éléments dont l'Office des Étrangers disposerait déjà. Par exemple : « *des éléments liés à une autre demande de séjour de l'étranger, d'éléments tirés de rapports internes de missions à l'étranger ; obtenus d'institutions ou d'organisations (inter)nationales ayant connaissance de la situation générale dans l'État considéré (ex. : des postes diplomatiques ou consulaires, du Commissariat Général aux Réfugiés et aux Apatrides, du Haut-Commissariat pour les Réfugiés des Nations Unies, des ONG reconnues au sein de l'Union européenne ou de l'ONU…).* »

311 Ex. CCE du 22 juin 2017, n°188.795.

312 Lignes directrices de la Commission européenne, *op.cit.*, p.10.

peuvent être utilisés en dernier recours »[313]. Les frais des tests d'ADN grimpent rapidement (par ex. : 800 € pour un ménage de quatre personnes). Par ailleurs, cela soulève également plusieurs questions d'un point de vue pratique et éthique[314]. Pourtant, il ressort de l'article 12bis§5 que l'Office des Étrangers ne dispose pas de marge d'appréciation lui permettant de prendre en compte d'autres preuves valables également (bien qu'il dispose, comme indiqué plus haut, d'une marge d'appréciation discrétionnaire quant à l'admissibilité et la validité des documents produits). Sur cette question existe cependant peu de jurisprudence belge, dans la mesure où il est le plus souvent décidé, dans l'intérêt du client, qu'il est préférable de procéder à un test ADN que d'introduire un recours, procédure dont l'issue est incertaine et dont le délai peut être très long.

- Myria constate également qu'il n'est pas suffisamment recouru à la possibilité de pratiquer **un entretien ou une interview** (comme le prévoit l'article 12bis§6) lorsqu'un doute apparaît quant à l'**authenticité des documents** ou en cas de **contradictions ou de présomptions de fraude**. Dans les décisions analysées, certaines questions auraient potentiellement pu être tirées au clair au moyen d'un entretien. Il existe, en effet, une marge d'appréciation quant à la décision de trancher l'opportunité et la nécessité de vérifier la preuve du lien familial par le biais d'entretiens et d'autres formes d'examen. En même temps, cette marge est également limitée par les principes de bonne administration, tel que celui de proportionalité, de précaution ainsi que l'obligation de motivation des décisions administratives. L'autorité est tenue de justifier de façon concluante la manière dont elle emploie sa marge d'appréciation et pourquoi elle ne recourt pas à un entretien complémentaire. En outre, cette disposition doit être lue conjointement avec l'interdiction de fonder exclusivement le refus de la demande sur le défaut de documents officiels prouvant le lien familial (lorsqu'il n'est pas question de marge d'appréciation). Cela peut, dans la pratique, impliquer que la nécessité de procéder à un entretien devienne également contraignante. Ces dispositions peuvent, de plus, être liées au droit d'être entendu en tant que principe général de droit.

Cela peut, dans la pratique, impliquer que la nécessité de procéder à un entretien devienne également contraignante.

La **jurisprudence récente du CCE** confirme les restrictions à la marge d'appréciation pour procéder à un entretien, et implique, en réalité, qu'une certaine obligation d'enquête puisse naître dans le chef de l'Office des Étrangers.

- Dans un dossier, le CCE a annulé un refus de regroupement familial pour une épouse somalienne, réfugiée reconnue en Belgique. L'OE jugeait que l'on avait pas fait la preuve des liens du mariage du fait qu'en l'absence de légalisation, l'authenticité de l'acte de mariage ne pouvait pas être vérifiée. En outre, l'OE supposait une fraude du fait des diverses fautes d'orthographe sur le cachet officiel du certificat de mariage[315]. Le CCE a conclu que la présomption qu'un document d'origine étrangère soit frauduleux, n'affectait que la pièce produite, mais pas le lien d'alliance invoqué. **Conclusion, le CCE tranche en faveur du maintien de l'application du système en cascade, y compris en cas de présomption de fraude.** Bien que l'OE dispose d'une compétence discrétionnaire quant à la décision de procéder ou pas à un entretien, selon le CCE, l'OE **a procédé sans réaliser un examen de proportionalité et sans suivre le principe de précaution**. En effet, l'OE s'était limité à constater que « l'impossibilité » d'obtenir des documents officiels ou d'autres preuves valables en Somalie n'avait pas été démontrée, et l'OE n'avait pas invité les partenaires à un entretien en Belgique et à l'ambassade belge[316].
- Dans le dossier d'un couple érythréen, l'OE a refusé la demande pour des raisons similaires. L'OE a

313 Lignes directrices de la Commission européenne, *op.cit.*, p.23. La Comission européenne renvoie aux principes du UNHCR concernant les tests d'ADN : UNHCR, "Note on DNA-testing to Establish Family Relationships in the Refugee context", juin 2008 (§13 : *DNA testing to verify family relationships may be resorted to only where serious doubts remain after all other types of proof have been examined, or, where there are strong indications of fraudulent intent and DNA testing is considered as the only reliable recourse to prove or disprove fraud*").

314 Donc le fait que l'on procède à une analyse génétique implique que la teneur du concept de « famille » soit purement biologique. Cette définition peut cependant s'avérer trop restrictive, car elle ne correspond pas à la réalité spécifique de certains pays, ni à la situation particulière de bénéficiaires d'une protection internationale. (Voir également Heinemann, U. Naue and A.-M. Tapaninen, "Verifying the family? A comparison of DNA analysis for family reunification in three European countries (Austria, Finland and Germany)" (2013), European Journal of Migration and Law, Volume 15, Issue 2, pp.183, 185 : "*It reduces the socio-biological complexity of the family to a solely biological entity and has the potential to exclude family members that are only related socially and not genetically (…). Parental testing may also show that family members are not biologically related and therefore pose ethical questions. Additionally, it can be used as another means of reducing legal immigration*". L'accessibilité de ces tests peut, du reste, être problématique : les membres de la famille doivent parfois accomplir un voyage long, onéreux et périlleux jusqu'à l'ambassade. Voir également A. HAYOIS, « Aperçu des difficultés rencontrées en pratique », RDE, 2010, n°160, pp.480-483.

315 CCE, 22 juin 2017, n°188.795.

316 De plus, le CCE fait référence à la situation générale de chaos en Somalie et à l'impossibilité de légaliser des documents, en raison du fait que les deux partenaires recherchent une protection contre les autorités somaliennes (épouse en Belgique, époux en Ouganda) et qu'ils ne pouvaient donc pas s'adresser aux autorités somaliennes ni retourner en Somalie pour obtenir d'autres preuves valables, et en raison du fait que les déclarations figurant dans le récit d'asile de l'épouse - qui avait déjà déclaré s'être mariée à l'église avec le requérant - concordaient bien avec les données de la demande de visa.

estimé que l'acte de mariage de l'église orthodoxe érythréenne était frauduleux, en raison du fait que, dans le cadre de l'entretien avec le CGRA, l'époux avait déclaré qu'il aurait emporté son acte de mariage à son départ d'Érythrée, mais l'avait perdu en cours de route. Conclusion, il était impossible de le produire aujourd'hui dans le cadre de la demande de regroupement familial. Le CCE a estimé qu'il était déraisonnable de la part de l'OE de se focaliser entièrement sur une partie seulement des déclarations de l'époux. Le CCE a jugé dans cette affaire que le fait que la loi sur les étrangers n'oblige pas l'OE à procéder à un entretien, n'enlevait rien à son obligation de procéder à un **examen minutieux** des informations dont l'administration avait connaissance, et de tenir compte de l'ensemble de celles-ci dans la formation de sa décision[317].

- Dans d'autres décisions récentes, l'OE n'a ni retenu l'acte de mariage, ni l'acte de naissance, en raison de la présomption de leur caractère frauduleux (faute d'orthographe dans le cachet officiel et date de naissance différente de celle figurant sur le formulaire de visa) et au motif qu'ils n'étaient pas légalisés. L'OE admet, du reste, que la légalisation n'est pas possible compte tenu du fait que le gouvernement somalien n'est pas reconnu par la Belgique[318]. Le CCE conclut que c'est **précisément dans ce genre de situation où l'OE reconnaît l'impossibilité** d'obtenir des documents officiels somaliens démontrant les liens familiaux dont l'authenticité puisse être vérifiée que s'appliquent les alinéas §5 et 6 de l'art. 12bis. L'OE ne pouvait donc pas faire autrement que d'examiner d'autres éléments prouvant le lien du mariage dans le dossier administratif. À défaut « d'autres preuves », l'OE devait énoncer les raisons pour lesquelles elle avait choisi de ne pas procéder à un entretien ou un complément d'analyse. Les déclarations relatives au mariage et à l'identité faites lors de l'audition pendant la procédure d'asile concordaient manifestement avec les données de la demande de visa. L'OE était manifestement au courant, puisqu'il ressort du dossier que la demande du rapport d'audition émanait de l'OE lui-même[319].

317 CCE, 30 juin 2016, n°170.949. Le CCE a estimé que l'OE devait procéder à un examen diligent de tous les éléments du dossier administratif dont il avait connaissance, comme les déclarations relatives au mariage établies lors de la procédure d'asile et qui sont en contradiction avec les données du dossier de visa. L'annulation est prononcée en raison d'une violation du devoir de précaution à la lumière des dispositions de l'article 11, §1, alinéa 2 et 12*bis* de la loi sur les étrangers.

318 Décisions de l'OE dans CCE du 13 mars 2017, n°183.719 et n°183.723.

319 Le CCE casse la décision en raison d'une violation de l'obligation de motivation formelle et de l'art. 12*bis*.

2. Défaut de disposition légale concernant d'autres documents requis dans le cadre du regroupement familial de bénéficiaires de protection internationale (qui ne concernent pas les liens familiaux).

Pour les bénéficiaires d'une protection internationale ou les membres de leur famille, obtenir des documents officiels démontrant les liens familiaux n'est souvent pas le seul problème. En effet, les mêmes raisons compliquent le fait d'**obtenir un passeport, un extrait de casier judiciaire, un acte d'adoption ou de tutelle, un acte de décès ou un document supplétif d'autorisation parentale** avant le départ définitif de l'enfant mineur. Car toutes ces démarches impliquent, elles aussi, un contact direct avec les institutions.

Le système en cascade cité ci-dessus prévu par la directive sur le regroupement familial et la loi sur les étrangers ne mentionne que des documents démontrant les *liens familiaux*, et n'intervient donc pas directement dans ce cas. De plus, l'acte de naissance ne s'utilise pas seulement pour démontrer la filiation, mais également pour démontrer l'âge (*voir infra*). La question qui se pose est de savoir si les garanties légales sont d'application dans ce cas.

Le système en cascade prévu par la directive sur le regroupement familial et la loi sur les étrangers ne mentionne que des documents démontrant les liens familiaux, et n'intervient donc pas directement dans ce cas.

Dans ce cas-ci aussi, l'importance de la jurisprudence de la Cour eur. D. H. mentionnée ci-dessus, dont il ressort que l'élément de l'octroi de la protection internationale en soi doit jouer un rôle crucial dans le cadre de la procédure de regroupement familial, est fondamentale. La nécessité d'octroi du bénéfice du doute dans le cadre d'un regroupement familial de bénéficiaires d'une protection internationale, ainsi que le niveau de preuve inférieur, s'appliquent tout autant aux autres documents.

D'autres garanties s'appliquent également, comme les principes généraux de bonne administration et le devoir de précaution, entre autres. En outre, à chaque traitement d'une demande de regroupement familial s'applique également l'obligation d'appréciation individuelle contenue dans l'article 17 de la directive sur le regroupement familial, la jurisprudence de la CJUE et les lignes directrices de la Commission européenne[320]. Finalement, il existe également le droit à être entendu en tant que principe général du droit. Reste encore à peser tous les intérêts en présence inhérents au droit de vivre

320 Lignes directrices de la Commission européenne, *op.cit.*, p.28. La CJUE estime qu'il convient, à cet égard, de rendre un jugement équitable et raisonnable tenant compte de tous les facteurs pertinents.

en famille tels qu'énoncés à l'article 8 de la CEDH et à l'article 7 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE.

Dans un dossier où l'OE a rejeté la demande en raison de doutes quant à l'identité de la requérante (des photos sur certains documents n'auraient pas reflété l'âge mentionné), ainsi que la présomption du caractère frauduleux de l'extrait de casier judiciaire (les cachets et la signature sur ce document auraient été imprimés ; il ne s'agirait donc pas d'originaux), le CCE a d'abord conclu que l'on pouvait admettre que la vie familiale était digne de protection (« *il convient d'accorder un certain crédit aux déclarations des requérants, à plus forte raison aujourd'hui qu'il bénéficie du statut de réfugié reconnu, et la naissance de deux enfants issus du mariage, toutefois décédés, n'est pas contestable* »). Ensuite, le CCE a jugé que l'OE devait mettre en balance les intérêts à la lumière des dispositions de l'article 8 de la CEDH : « Le caractère avéré d'un document frauduleux produit pour attestation de bonnes vies et mœurs peut constituer un élément à charge, mais peser les intérêts *suppose que tous les éléments pertinents, donc y compris ceux qui se rapportent à la vie familiale de la requérante, soient placés dans la balance.* »[321]

Concernant les doutes relatifs à l'identité de la requérante au niveau de l'OE, le CCE a jugé que l'on pouvait attendre une gestion prudente et raisonnable dans cette situation, qui aurait valu de demander des mesures complémentaires, comme par exemple demander un complément d'enquête par l'ambassade pouvant inviter la requérante en personne.

3. Retards importants lors de l'introduction de la demande à l'ambassade et du traitement des demandes, en raison de l'application insuffisante du système en cascade prévu légalement et du cadre juridique international.

Les documents exigés ne posent pas seulement problème à la fin de la procédure, pour la décision définitive de l'OE. Dans beaucoup de cas, un dossier accuse un retard considérable parce que les intéressés ne sont pas autorisés à introduire de demandes incomplètes à l'ambassade ou la société privée à qui les services de visa ont été sous-traités. À un stade ultérieur, un dossier accuse également souvent du retard parce que, lors du traitement de la demande, de nouveaux documents sont réclamés sur instruction de l'OE, et qu'il n'est pas toujours ou très difficilement tenu compte de la situation spécifique des bénéficiaires de la protection internationale et des motifs qu'ils avancent pour justifier l'impossibilité d'obtention de ces documents.

Les documents exigés ne posent pas seulement problème à la fin de la procédure, pour la décision définitive de l'OE.

Case

Myria a eu connaissance d'un dossier d'une réfugiée **Rohingya** du Myanmar dont l'époux est réfugié reconnu en Belgique, qui était dans l'impossibilité de produire un acte de naissance ou un extrait de casier judiciaire, en raison de son séjour (illégal) de plusieurs années au Bangladesh et en raison de son profil de musulman Rohingya l'empêchant de s'adresser aux autorités (tant au Myanmar qu'au Bangladesh). L'OE semble très difficilement accepter cette impossibilité. Cette même situation a également été rencontrée pour un autre dossier d'un homme tibétain en Chine dont l'épouse est réfugiée reconnue en Belgique.

Case

Myria a connaissance de plusieurs dossiers **afghans** dans lesquels l'ambassade belge a donné aux intéressés, pour pouvoir faire la preuve de leurs liens conjugaux, la consigne de produire une procuration originale signée par l'épouse à l'ambassade afghane de Bruxelles ou bien certifiée (« duly attested ») par le Ministère afghan des Affaires étrangères. Les épouses concernées dans ces affaires sont réfugiées reconnues en Belgique. Ce qui est, naturellement, parfaitement incompatible avec l'interdiction qu'ont les réfugiés reconnus de prendre contact avec leurs autorités.

Case

Myria constate également que les **Érythréens** sont très souvent confrontés à des problèmes pour l'obtention des documents. Bien qu'ils se trouvent déjà dans des pays limitrophes comme l'Éthiopie ou le Soudan, l'OE exige régulièrement de produire d'autres actes ou, par exemple, une attestation de disparition du père (en cas de défaut d'autorisation paternelle). Cependant, il est

321 CCE 27 mars 2017, n°184.385. Le CCE a donc conclu qu'il fallait à nouveau peser les intérêts à la lumière de l'article 8 de la CEDH quand il manquait un document. En l'absence d'obligations positives précises à ce sujet, il faut partir du principe que la directive sur le regroupement familial prévoit qu'une enquête individuelle/évaluation des intérêts doit avoir lieu à la lumière des articles 17 et 5, alinéa 5 de la directive, selon le CCE. Pareil dans le cadre de la balance d'intérêts, le CCE dit : « *il est aussi rappelé que dans le cas où il est problématique de poursuivre la vie de famille dans le pays d'origine, à présent que l'époux est réfugié reconnu, et qu'il ne semble pas directement être question d'un pays tiers où le regroupement familial soit possible* ».

> peu vraisemblable que l'autorité érythréenne (ministère ou tribunal) collabore à la délivrance de ce genre de document ou acte, surtout si cette personne a quitté le pays clandestinement - ce qui est le plus souvent le cas étant donné la nécessité d'obtenir, pour ce faire, une autorisation de sortie du territoire, ce qui est dans la plupart des cas impossible)[322].

Les Affaires étrangères confirment qu'une demande est en principe recevable sur base de minimum quatre éléments élémentaires nécessaires en cas d'impossibilité d'obtention de certains documents[323]. La date de recevabilité est surtout cruciale pour les échéances importantes, comme le délai d'un an à compter de l'obtention de la protection internationale, ou le 18e anniversaire d'un MENA[324]. Dans la pratique, Myria remarque que les ambassades refusent régulièrement d'accuser réception de la demande en l'absence de certains documents. Il faut alors souvent plusieurs interventions d'une personne de contact ici en Belgique pour justifier l'impossibilité de délivrance. Par le passé, l'ambassade de Turquie a régulièrement exigé de la part de membres de familles syriennes qu'ils réclament leur passeport au consulat syrien à Istanbul. Il s'est cependant avéré impossible pour beaucoup de familles de prendre contact avec ce consulat. Le même problème se pose aujourd'hui concernant la légalisation de leurs documents officiels. Myria a également connaissance de divers dossiers dans lesquels l'ambassade belge du Liban accepte très difficilement les demandes de Syriens sans passeport, malgré toutes les raisons qu'ils invoquent pour justifier l'impossibilité d'obtention de leur passeport, comme la crainte de graves persécutions.

La réception de la demande est en principe officielle dès réception d'une annexe 15quinquies, donc, une fois que le dossier est complet. Ici, nous évoluons dans le domaine de compétence de l'OE. Il arrive donc souvent aussi que, via l'ambassade, sur consigne de l'OE, de nouveaux documents soient réclamés. Comme nous le voyons clairement à la lumière des cas précités, il n'est souvent pas évident de convaincre l'OE que les intéressés ne sont pas en mesure de produire ce document. Il n'y a parfois pas de réaction et, au bout du compte, la demande risque d'être rejetée.

322 Information par mail du 2/03/2017, Milena Belloni, Ph.D. CeMIS-Departement of Sociology, Université d'Anvers, spécialiste de la migration forcée des Erythréens vers l'Europe.

323 Formulaire de demande complété et signé + photo récente (1), preuve de paiement des frais de visa (2), passeport ou justificatif d'absence de passeport (3), et preuve de paiement des frais administratifs, si d'application (4). Voir liste Q&A Affaires étrangères (distribué par Myria au sein de son réseau) et confirmation lors de la réunion Myria-Affaires étrangères de février 2018.

324 Voir également sur ce point le récent arrêt de la CJUE, *A, S./Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,* 12 avril 2018, C-550/16 et analyse dans ce focus sur le regroupement familial avec des MENA.

Comme nous l'avons expliqué plus haut, il faudrait pouvoir présumer l'impossibilité pour les bénéficiaires de la protection internationale de produire certains documents dans le cadre d'un regroupement familial. Bien que, en effet, la loi stipule que la date de dépôt de la demande correspond à la date à laquelle toutes les preuves officielles sont transmises[325], et donc le moment à partir duquel le délai de traitement maximal de 9 mois prend cours, il convient de veiller attentivement à ce que l'interprétation de cette disposition ne sape pas le système en cascade prévu légalement, et partant, la possibilité d'accepter des dossiers sur la base d'autres preuves[326].

2.4.4. | Conclusions

De nombreuses famille en exil se trouvent en situation délicate lorsqu'il s'agit d'obtenir les documents nécessaires dans le cadre du regroupement familial. Elles sont parfois aussi en situation complètement incompatible avec leur statut de protection internationale.

Myria a constaté que les décisions de refus ou le manque de flexibilité dans les ambassades ou à l'OE lors de l'introduction et le traitement de la demande, provoquent une séparation des familles de longue durée. Ce qui, au final, empêche régulièrement un regroupement familial. L'introduction d'une nouvelle demande basée sur de nouveaux documents entraîne souvent les personnes concernées au-delà du délai d'un an. Cela les amène à devoir satisfaire aux strictes conditions de revenus et de logement. Les délais de recours sont parfois particulièrement longs, jusqu'à un an voire plus.

Le système en cascade prévu légalement censé remédier à la situation des familles en exil n'est pas suffisamment mis en pratique. La jurisprudence précitée de la Cour eur. D. H. et les recommandations de l'UNHCR visant à attacher foi aux liens familiaux au nom de l'octroi d'une protection, et à appliquer lors des procédures de regroupement familial avec des bénéficiaires de la protection internationale le même bénéfice du doute que lors des procédures d'asile, ne sont pour l'instant pas appliquées dans la pratique belge. Dans le même sens, nous n'observons aucune pratique belge d'acceptation d'un niveau de preuve allégé, ni lors de l'évaluation de l'impossibilité d'obtenir des documents (qui devrait être 'supposée' dans certains cas), ni lors de l'évaluation des liens familiaux mêmes.

Le gouvernement allemand a décidé en mai 2015 qu'une

325 Art. 12*bis*, §2, alinéa 2 de la loi sur les étrangers.

326 Voir CE, 13 mars 2018, n°240.997 : le délai de forclusion est de 9 mois, y compris en cas de doute sur la question du mariage.

« preuve crédible » (« credible evidence », « qualifizierte Glaubhaftmachung ») d'un lien familial était suffisante, et qu'il n'était pas nécessaire de produire une preuve absolue par le biais de pièces justificatives formelles (« full documentary proof »). Le gouvernement allemand a également renoncé à exiger les documents d'état civil originaux, ainsi que leur légalisation, dès lors qu'un extrait du registre des familles syrien était présenté[327]. Aucune explication plausible ne serait nécessaire concernant l'impossibilité de présenter des documents dans le cas de bénéficiaires de protection internationale. Lors d'un jugement datant de 2015, le « Upper Tribunal » du Royaume-Uni a estimé, à propos d'un couple somalien qui s'était marié selon une cérémonie musulmane dans un camp de réfugiés, qu'en ces circonstances, il avait été démontré d'après le niveau de preuve exigé que « *reasonable speaking, there is a genuine and subsisting marriage relationship between [them] in circumstances where documentary evidence is difficult to come by* ». Au Canada, les agents des visas peuvent prendre « *any documentary and oral evidence* » en considération pour prouver les liens familiaux[328].

En conclusion une approche flexible apparaît nécessaire, non seulement pour répondre à la situation difficile des familles en exil, mais aussi pour éviter l'apparition ou la croissance du commerce de documents falsifiés qui exploite ces exigences documentaires dans le cadre du regroupement familial pour ces personnes[329].

Recommandations

Myria recommande ce qui suit :

- A l'instar de la procédure d'asile, appliquer le bénéfice du doute et un niveau de preuve revu à la baisse aux procédures de regroupement familial avec des bénéficiaires d'une protection internationale. Pour ce niveau de preuve, estimer suffisant que ces aspects soient rendus « crédibles » et « vraisemblables », plutôt que d'exiger une preuve absolue. Et ce, tant lors de l'évaluation de l'impossibilité d'obtenir des documents (qui devrait dans certains cas être considérée comme 'supposée'), que lors de l'évaluation du lien familial lui-même ;
- Considérer les déclarations faites durant la procédure d'asile qui se réfèrent à un lien familial comme preuve de ce lien.
- Organiser des formations pour diplomates et le personnel des sociétés privées à qui les services de visa ont été sous-traités. Ces formations devraient mettre l'accent sur ces aspects liés aux droits de l'homme et des acteurs externes tels que Myria et l'UNHCR devraient être impliqués.
- Application plus systématique de l'article 12bis§5-6, à savoir en accentuant l'utilisation du système de cascade existant et en l'appliquant plus largement que dans la pratique actuelle. Ce qui implique :
  - Une plus grande flexibilité dans l'acceptation « d'autres preuves valables », ainsi que d'élargir la gamme de ces « autres preuves valables » et d'en tenir compte ;
  - D'éviter de rendre le recours aux tests ADN routinier (uniquement en cas de doute ou d'indication sévère de fraude), et seulement après avoir examiné tous les autres types de preuve. En cas de résultat positif, de mettre les frais d'analyse ADN à charge de l'État ;
  - De faire appel de manière plus flexible à la possibilité de faire passer un entretien à la personne concernée et de l'auditionner pour clarifier certains points et écarter des doutes à propos des liens familiaux ou d'une identité ;
  - D'accepter une obligation de devoir d'enquête du chef de l'OE (entretien, proposition d'alternatives réalisables pour enquêter sur les liens familiaux,...), y compris dans le cadre de l'enquête « d'impossibilité de soumettre des documents officiels » et à cette occasion, de supposer qu'en principe, la plupart des familles de bénéficiaires de protection internationale éprouvent des difficultés à obtenir des documents ;
- D'élargir le système en cascade prévu légalement aux autres documents obligatoires dans le cadre du regroupement familial n'ayant aucun lien avec la preuve des liens familiaux, mais nécessitant un contact avec les autorités. Ancrer légalement que dans ces cas, un refus ne peut pas être fondé uniquement sur le défaut de ces documents (officiels) ;
- D'également appliquer le système en cascade et la flexibilité nécessaire concernant le niveau de preuve et la charge de la preuve lors de l'introduction de la demande (par les ambassades et par l'OE à un stade ultérieur lors de la réception officielle), afin de ne pas faire subir de retard inutile aux demandes.

327 UNHCR, *The "Essential Right" to Family Unity of Refugees and Others in Need of International Protection in the Context of Family Reunification*, janvier 2018, p.77. German Bundestag, Reply of 11 May 2015 to parliamentary questions, Drucksache 18/4993, 27.
328 Ibid., p.80.
329 Ibid., p.71.

2.5. | Tests d'âge à l'étranger pour des enfants qui souhaitent rejoindre les membres de leur famille en Belgique

Myria a constaté que depuis 2017, lorsqu'un mineur souhaite rejoindre un membre de sa famille en Belgique par regroupement familial[330], l'OE émettait beaucoup plus souvent des doutes quant à l'âge et donc donnait plus régulièrement des instructions afin d'effectuer un test d'âge (test osseux) pour vérifier sa minorité. Si le test montre que l'enfant est majeur, il est en effet exclu du regroupement familial.

De tels tests peuvent constituer un obstacle supplémentaire au regroupement familial en raison des coûts élevés pour les réaliser mais aussi pour les déplacements supplémentaires pour se rendre dans le lieu d'examen. Ces tests sont actuellement basés, dans la pratique belge, sur un examen médical unique dont le degré de fiabilité est critiqué par la littérature scientifique[331]. Il n'existe actuellement aucune approche multidisciplinaire selon laquelle le contexte psychosocial et culturel est pris en compte[332]. Enfin, on ignore dans quels cas un tel test d'âge est effectué, de quelle manière le bénéfice du doute est appliqué, quelles sont les possibilités de demander une contre-expertise et quelles sont les possibilités d'introduire un recours effectif contre une décision de refus sous réserve des résultats de ce test de détermination d'âge. Il semble important que des réponses soient apportées à ces questions et que cette pratique soit mieux encadrée. En outre, même si le test d'âge devait conduire à considérer que l'étranger est majeur, il est difficile de prétendre que les liens affectifs et matériels sont rompus une fois l'âge de la majorité atteint.

Case

Un MENA, de nationalité afghane, a été reconnu comme réfugié en août 2016. En janvier 2017, sa famille (la mère, deux frères et une sœur, mineurs) a introduit une demande de regroupement familial. Le 11 septembre 2017, l'OE refuse la demande sous réserve d'un test ADN. Pour les frères mineurs, la demande est également refusée sous réserve d'un test osseux déterminant l'âge. L'OE motive que les taskaras (documents d'identité afghans) ne démontrent pas le lien de filiation avec la mère, et que les photos apposées sur les demandes de visa « sont loin de refléter l'âge indiqué sur lesdites demandes ». l'OE ajoute que l'ambassade a émis des doutes quant à l'âge réel des requérants. En décembre 2017, le résultat du test d'âge arrive : la radiographie osseuse indique qu'un des enfants est majeur. La mère du MENA se retrouve devant un choix difficile : si elle vient en Belgique avec les deux enfants qui ont été estimés mineurs, elle est obligée d'abandonner son fils majeur. Une demande de révision de l'avocat (introduite avant le résultat du test d'âge et après la présentation de l'acte de naissance) a également été refusée. Entretemps, le délai du recours contre la décision initiale de l'OE est dépassé. Il n'est pas clair comment contester ces résultats des tests d'âge. Une éventuelle nouvelle demande de visa humanitaire est coûteuse, le délai de traitement peut aller jusqu'à un an, voire plus, et le résultat reste incertain.

En mars 2018, un changement dans la pratique a été opéré par l'OE qui a décidé de ne plus réaliser de tests osseux à l'étranger en vue d'établir l'âge. Cette décision est intervenue après concertation entre l'OE et les principaux postes diplomatiques par le biais desquels ces tests d'âge ont eu lieu, et suite à de nombreuses critiques provenant de la société civile, de Myria et du Médiateur fédéral. Les réponses émises par les postes diplomatiques seraient apparues comme mitigées. Dans ses décisions, l'OE ne fera donc plus référence à la possibilité d'un test osseux et se limitera à la motivation expliquant pourquoi il ne peut plus accepter l'acte permettant de déterminer l'âge d'après les règles de droit international privé. Dans les dossiers en cours incluant un refus sous réserve de test d'âge, les personnes concernées auront le choix de tout de même procéder au test d'âge ou d'introduire une nouvelle demande.

330 Article 10 §1, 4e, 1e et 2e tiret (enfants mineurs de ressortissants de pays tiers), article 40*bis*, §2, 3e (enfants de citoyens de l'Union), article 40*ter*, §2, 1° (enfants de Belges). Ou encore dans le cadre de frères et sœurs d'un MENA ayant la possibilité de venir par le biais d'un visa humanitaire lorsque leurs parents introduisent également une demande de regroupement familial.

331 Voir par exemple plusieurs études citées dans rapport Plate-forme Mineurs en exil, *L'estimation de l'âge des MENA en question : problématique, analyse et recommandations*, septembre 2017, www.mineursenexil.be/fr/la-plate-forme/nos-actualites/document-240.html.

332 Voir les recommandations n°8-10, Conseil de l'Europe, *Réaliser le droit au regroupement familial des réfugiés en Europe*, juin 2017, *op.cit.*, pp.5-6 ; Voir le positionnement le plus récent de l'UNHCR concernant l'évaluation de l'âge de jeunes pour lesquels un doute existe quant à leur minorité dans UNHCR, *The Way Forward to Strengthened Policies and Practices for Unaccompanied and Separated Children in Europe,* juillet 2017, recommandations 10-12, www.refworld.org/docid/59633afc4.html ; Conseil National Ordre des médecins Tests osseux de détermination d'âge des mineurs étrangers non accompagnés (MENA), 14 octobre 2017.

Myria éprouve de l'inquiétude concernant la procédure à venir. Cette réaction indique que l'OE admet finalement que les tests d'âge n'offrent pas une garantie suffisante.

Pourtant, il existe un grand nombre de demandes datant de l'année passée et qui ont maintenant été définitivement refusées parce que le test d'âge aurait démontré que les demandeurs étaient majeurs.

Pourtant, il existe un grand nombre de demandes datant de l'année passée et qui ont maintenant été définitivement refusées parce que le test d'âge aurait démontré que les demandeurs étaient majeurs. La question demeure pour les dossiers en cours : une nouvelle demande représente-t-elle réellement une alternative aux peu fiables tests d'âge, considérant les importants délais liés à certaines situations ? Il est possible que l'année suivant l'octroi de la protection ait expiré, que le MENA dont les frères et sœurs avaient introduit une demande pour qu'il rejoigne ses parents ait depuis atteint l'âge de 18 ans, ou que les demandeurs mineurs aient maintenant effectivement atteint leur majorité.

Et la question se pose également concernant les dossiers à venir : l'OE refusera-t-il des dossiers de la même manière et au même rythme pour cause de contestation de l'âge, comme c'est le cas actuellement ? Depuis 2017, Myria constate en effet une forte augmentation de refus basés sur la contestation de l'âge. La motivation pour écarter un acte officiel qui démontre l'âge a par ailleurs souvent fait défaut dans des dossiers antérieurs. Comme mentionné précédemment dans le chapitre consacré aux documents exigés, on ne peut pas toujours attendre de bénéficiaires d'une protection internationale qu'ils puissent obtenir les documents authentiques exigés. Bien que les modalités de la loi sur les étrangers répondant à cette difficulté traitent de documents démontrant des *liens familiaux*[333], ce raisonnement devrait logiquement être étendu à ces mêmes documents tels que des actes de naissance qui, non contents de démontrer les liens familiaux, renseignent également sur l'âge. A l'éclairage de ces modalités, même le devoir de précaution exigera qu'une demande de regroupement familial avec un bénéficiaire d'une protection internationale ne soit pas rejetée uniquement faute d'acte officiel.

Recommandations

Myria recommande ce qui suit :

- Lorsque l'OE décide d'écarter l'acte officiel qui démontre l'âge (comme l'acte de naissance), il doit motiver sa décision de manière adéquate, conformément aux règles de droit international privé ;
- Ancrer dans la loi qu'en cas de regroupement familial avec un bénéficiaire de la protection internationale, une décision de refus ne peut pas être fondée uniquement sur le défaut des documents (officiels) démontrant l'âge: dans ce cas, le même système en cascade doit être appliqué que celui en vigueur pour la situation d'absence de documents démontrant les liens familiaux ;
- En cas de doute sur l'âge, accorder le bénéfice du doute au demandeur. Par conséquent, seulement une situation de doute manifeste peut jouer un rôle dans l'examen de la demande ;
- Intégrer un système d'évaluation multi-disciplinaire de l'âge comprenant des standards précis, exécuté par une instance indépendante et pas uniquement basé sur un examen médical ;
- Lorsqu'un aspect médical est ajouté à cette évaluation, n'en permettre l'exécution que moyennant autorisation des demandeurs ou tuteur officiel, et conformément aux standards médicaux et éthiques pertinents. La marge d'erreur doit à cette occasion être aussi prise en considération en faveur de la personne concernée.

333 Articles 11 et 12*bis* §5-6 Loi sur les étrangers.

3. Les transferts Dublin pour raisons familiales et humanitaires

Les chiffres présentés ci-dessous portent sur les **transferts effectifs** qui ont eu lieu depuis le reste des pays de l'UE **vers la Belgique** (*transferts entrant*). Ils ne présentent pas les données sur les demandes ni sur les décisions (qui sont également disponibles sur Eurostat).

Ces transferts vers la Belgique sont ensuite comparés avec les **transferts effectifs vers les autres pays de l'UE**. Il est important de savoir que tous les pays n'ont pas fourni de données à Eurostat, il n'est donc pas possible de faire un total au niveau européen.

Étant donné que ces chiffres portent sur les transferts Dublin, ceux-ci ne présentent pas les cas où la Belgique se déclare responsable pour des raisons familiales quand les demandeurs d'asile se trouvent déjà en Belgique.

Le règlement Dublin III contient, parmi les critères de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile, des dispositions pour le respect du principe de l'unité familiale:

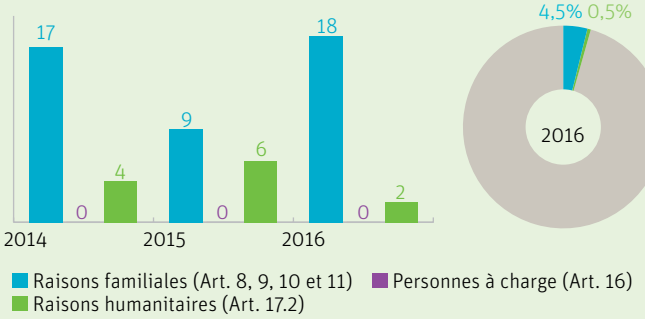
- Art. 8: demandeurs d'asile mineurs non accompagnés, ayant des membres de la famille ou des proches dans un autre État membre.
- Art. 9: demandeurs d'asile ayant un membre de famille bénéficiaire d'une protection internationale dans un autre État membre.
- Art. 10: demandeurs d'asile ayant un membre de famille, dont la demande d'asile est en cours de procédure dans un autre État membre.
- Art. 11: lorsque plusieurs membres d'une famille et/ou des frères ou sœurs mineurs non mariés introduisent une demande de protection internationale dans un même État membre simultanément.
- Art. 16: membre de famille à charge des demandeurs d'asile (ou l'inverse).
- Art. 17.2: contient une clause discrétionnaire pour des raisons humanitaires (notamment familiales ou culturelles).

Vers la Belgique

En 2016:

- 4,5% des **414 transferts Dublin vers la Belgique** étaient basés sur le respect de l'unité familiale, soit un total de 20 demandeurs d'asile (18 pour raisons familiales et 2 pour raisons humanitaires). La plupart d'entre eux avaient un membre de la famille demandeur d'asile en Belgique (Art. 10).
- La majorité de ces transferts provenaient de **Grèce** (15). Suivent la Suède, la Suisse, l'Autriche, l'Allemagne et la Pologne (avec 1 transfert chacun).
- Aucun transfert pour personne à charge n'a été envoyé vers la Belgique en 2014, 2015 et 2016.

Transferts Dublin vers la Belgique



Source : : OE et Eurostat

Vers le reste de l'Europe

Nombre de transferts Dublin pour raisons familiales et humanitaire en 2016 par pays de destination

Pays de destination	Raisons familiales (Art. 8, 9, 10 et 11)		Personnes à charge (Art. 16)		Raisons humanitaires (Art. 17.2)		Total des transferts Dublin
Allemagne	816	10%	26	0,3%	61	1%	8.512
Royaume-Uni	318	58%	5	0,9%	111	20%	553
Suède	90	9%	3	0,3%	22	2%	964
Norvège	49	8%	1	0,2%	9	2%	584
Pays-Bas	43	10%	0	0%	8	2%	422
Autriche	38	7%	0	0%	4	1%	559
Suisse	29	7%	0	0%	3	1%	445
Belgique	18	4%	0	0%	2	0,5%	414
Danemark	13	4%	0	0%	1	0,3%	319
France	12	1%	1	0,1%	1	0,1%	1.257
Pologne	7	0,5%	0	0%	0	0%	1.363
Italie	4	0%	1	0%	1	0%	4.061
Lituanie	4	3%	0	0%	0	0%	131
Irlande	2	3%	0	0%	1	2%	61
Luxembourg	2	5%	0	0%	0	0%	41
Bulgarie	1	0%	0	0%	2	0,3%	624
Lettonie	1	2%	0	0%	0	0%	62
Roumanie	1	2%	0	0%	1	2%	53

L'**Allemagne** est le pays qui a reçu le plus de **transferts Dublin pour raisons familiales** en 2016 (816). Ceux-ci représentaient 10% de l'ensemble des transferts Dublin vers ce pays. Par contre, en termes de proportions, le **Royaume Uni** présente des valeurs plus élevées puisque 58% des transferts Dublin en 2016 vers ce pays ont été effectués pour des raisons familiales.

De manière générale, les **transferts Dublin pour personne à charge sont très peu nombreux**. Le pays qui en a reçu le plus est l'Allemagne (26) devant le Royaume Uni (5) et la Suède (3).

En ce qui concerne les transferts pour **raisons humanitaires**, le **Royaume Uni** arrive en tête avec 111 transferts, devant l'Allemagne (61) et la Suède (22).

Note : En 2016, aucun transfert Dublin pour raisons familiales ou humanitaires n'a été envoyé vers la Croatie, l'Estonie, la Finlande, la Grèce, l'Islande, le Liechtenstein, Malte, la Slovaquie et la Slovénie. Au 26/02/18, Eurostat ne présentait pas de données pour la Hongrie, Chypre, l'Espagne, la République tchèque et le Portugal.

Source : Eurostat

Contribution externe : Le droit à la vie privée et familiale dans le cadre du règlement de Dublin[334]

Comment faire correspondre la pratique à la réalité des relations familiales ?

Petra Baeyens, collaboratrice politique Protection, Vluchtelingenwerk Vlaanderen

Introduction

Les personnes en exil qui cherchent une protection internationale en Belgique ou dans un autre pays de l'Union européenne[335] ne sont pas toujours accompagnées des membres de leur famille lorsqu'elles introduisent une demande d'asile. Parfois, elles ont quitté leur pays d'origine ou de transit à des moments différents. Dans d'autres cas, elles se sont perdues durant leurs parcours d'exil. Une famille peut donc être disséminée dans toute l'Union européenne et ainsi nourrir le souhait ou ressentir le besoin de se retrouver. Les demandeurs d'asile cherchent également à rejoindre un État membre bien précis pour que leur demande d'asile y soit traitée parce qu'ils y ont justement de la famille, et donc un réseau. Il peut s'agir d'un conjoint, d'un enfant mineur, d'un frère ou d'une sœur, voire d'un neveu, d'une nièce, d'un oncle ou d'une tante.

Le service juridique de Vluchtelingenwerk Vlaanderen reçoit beaucoup de questions de demandeurs d'asile, de membres de leur famille, de bénévoles et d'avocats[336] au sujet des possibilités dont disposent ces demandeurs d'asile pour requérir au regroupement familial durant l'examen effectué dans le cadre de Dublin. Quel droit à la vie familiale prévoit la procédure de Dublin pour les demandeurs d'asile ? Quels sont les membres de la famille qui entrent en considération ? Comment peut-on regrouper facilement les membres d'une même famille au sein du système Dublin ?

Aucun pays de l'Union européenne n'octroie le droit au regroupement familial aux réfugiés dont la procédure d'asile est encore en cours[337]. Cela touche donc également les demandeurs d'asile qui entrent dans le cadre de la procédure de Dublin. Pour pouvoir prétendre à un regroupement familial avec certains membres de la famille, ils doivent être formellement reconnus comme réfugiés ou bénéficier d'une protection subsidiaire. Pourtant, les autorités belges ont, à l'instar d'autres pays européens, dans certains cas une obligation positive de respecter la vie familiale en réunissant les membres (généralement proches) de la famille, également pour les demandeurs d'asile en procédure Dublin[338]. Le règlement de Dublin a mis en place une série de règles à cet effet.

Par cette contribution, nous voulons informer les décideurs politiques sur le droit de vivre en famille dont disposent les demandeurs d'asile dans le cadre de la procédure Dublin. À cet effet, nous regardons en priorité la loi et la pratique, mais aussi les considérations humanitaires. Ces dernières devraient jouer un rôle plus important dans l'application du règlement, mais aussi dans les négociations qui ont lieu au niveau européen. Une proposition de refonte du règlement de Dublin III est actuellement sur la table[339].

Le droit à la vie privée et familiale est un droit fondamental, également dans le cadre de Dublin

Le droit à la vie privée et familiale est un droit fondamental repris dans de nombreuses conventions des droits de l'homme. Nous pensons notamment à la Déclaration universelle des droits de l'homme (1948)[340], au Pacte international relatif aux droits civiques et politiques (ci-

334 Pour une analyse juridique plus complète du droit à la vie privée et familiale, voir également : P.BAEYENS, E. DECLERCK, « Welk recht op een gezins- en familieleven binnen het Dublin-systeem? », *Tijdschrift voor Vreemdelingenrecht*, 2017, nr.4.

335 Ou l'Islande, la Norvège, le Liechtenstein ou la Suisse, des pays où le règlement de Dublin-III est également d'application.

336 Nous avons mis en place deux outils pour aider les avocats, dont un portant spécifiquement sur le droit à la vie familiale dans le cadre du règlement de Dublin. Vluchtelingenwerk Vlaanderen, « Het dublin-onderzoek en het recht op familieleven: leidraad voor de advocaat », december 2017, disponible sur : www.vluchtelingenwerk.be/sites/default/files/vwvbrochure_leidraad_advocaat_versie-aangepast_20171214.pdf.

337 J. HATHAWAY, *The Rights of Refugees under International Law*, Cambridge University Press, 2005, p.535.

338 Voir par ex. Cour eur. D. H. 28 novembre 1996, n°21702/93, *Ahmut c. Pays-Bas*, §63.

339 Pour un aperçu de la proposition, voir : ECRE, CEAS reform: state of play of negotiations on the dublin iv regulation, 30 novembre 2017, www.asylumineurope.org/news/30-11-2017/ceas-reform-state-play-negotiations-dublin-iv-regulation.

340 Personne ne doit subir d'ingérence arbitraire dans sa famille. De plus, la Déclaration stipule que la famille représente un élément naturel et fondamental de la société et a droit à la protection de la société et de l'État. Si la déclaration ne peut pas constituer un instrument juridique contraignant, elle fait toutefois autorité et de nombreux droits, dont celui à la vie familiale, ont été repris dans des instruments juridiques contraignants.

après : PIDCP)[341] et au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (ci-après : PIDESC). Ces conventions des droits de l'homme reconnaissent que la famille constitue le noyau naturel et fondamental de la société et qu'elle bénéficie du droit d'être protégée par l'État et la société[342]. Au niveau régional, l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après la CEDH) reconnaît le droit au respect de la vie privée et familiale. Un droit similaire a été repris dans l'article 7 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. En outre, l'article 22 de la Constitution belge consacre le droit de chacun au respect de sa vie privée et familiale.

Les dispositions de ces conventions des droits de l'homme, y compris le droit à la vie familiale, s'appliquent également aux étrangers. Les interprétations des comités respectifs à ces conventions le confirment également[343]. Les étrangers peuvent invoquer l'article 8 de la CEDH. La Cour européenne des droits de l'homme (ci-après : Cour eur. D. H.) précise que dans certains cas, les états liés par la convention ont une obligation positive de respecter le droit à la vie familiale des étrangers[344].

Néanmoins, le droit à la vie familiale n'implique pas un droit de séjour, ni dans le PIDCP, ni dans la CEDH. Le Comité des droits de l'homme des Nations Unies stipule pourtant bien que dans certains cas, l'étranger peut bénéficier de la protection du Pacte, même s'il s'agit d'accès ou de séjour, par exemple lorsque des considérations sur le droit à la vie familiale entrent en compte[345]. Le droit de fonder une famille sous-entend la possibilité de vivre ensemble. L'État doit prendre les mesures nécessaires pour permettre l'unité ou le regroupement familial(e), surtout dans les cas où des membres de la famille proche ou éloignée sont séparés pour des raisons politiques ou économiques[346]. Sur le plan régional, il n'y a pas non plus de droit de séjour en tant que tel dans l'application de la CEDH. Néanmoins, en vertu de la jurisprudence de la Cour eur. D. H., l'État doit, lorsqu'il décide d'attribuer ou non un droit de séjour, mettre en balance d'une part l'intérêt de l'État de contrôler l'entrée et le séjour des non-ressortissants et d'autre part l'intérêt de l'individu de vivre avec sa famille proche[347]. Toujours selon la Cour eur. D. H., l'État doit également s'assurer que les procédures visant à regrouper la famille proche d'un réfugié soient traitées avec l'urgence, la souplesse et l'efficacité nécessaires, en tenant compte des circonstances qui ont conduit à la reconnaissance du statut de réfugié et à la désorganisation et au trouble de sa vie familiale[348].

Les autorités belges ont, à l'instar d'autres pays européens, dans certains cas une obligation positive de respecter la vie familiale en réunissant les membres (généralement proches) de la famille, également pour les demandeurs d'asile en procédure Dublin.

Le règlement de Dublin III reconnaît ce droit à la vie privée et familiale et a mis en place une série de critères à cet effet. L'article 7 du règlement de Dublin III stipule qu'il faut appliquer les critères pour déterminer l'État membre responsable dans l'ordre d'apparition. La présence de la famille proche en est le premier critère. Le règlement de Dublin III reconnaît ainsi l'intérêt de l'unité familiale. Cette dernière, proche ou éloignée, revient également plusieurs fois dans le préambule du règlement[349].

La réglementation diffère selon qu'il s'agisse d'un demandeur d'asile mineur non accompagné[350] ou d'un demandeur d'asile adulte[351], les garanties étant beaucoup plus importantes pour le premier. Cette protection plus importante est inhérente aux considérations de l'intérêt supérieur de l'enfant.

341 Ainsi, le Pacte international relatif aux droits civiques et politiques (1966, ci-après le PIDCP) aborde la vie familiale à deux reprises. Il stipule d'abord que personne ne doit subir d'ingérence arbitraire et illégale dans sa vie privée, sa vie familiale … tout le monde doit être protégé par la loi contre de telles ingérences (article 17 du PIDCP). En outre, le PIDCP reconnaît que la famille constitue le noyau naturel et fondamental de la société et qu'elle bénéficie du droit d'être protégée par l'État et la société (article 23 du PIDCP).

342 Par exemple : Article 10 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, 19 décembre 1966 (ci-après PIDESC) et article 23 du PIDCP et article 23 du PIDESC.

343 Comité des droits de l'homme des NU (CDH), *CCPR Observation générale No. 15 : Situation des étrangers au regard du Pacte*, 11 avril 1986, disponible sur : ccprcentre.org/page/view/general_comments/27673.

344 Voir par ex. Cour eur. D. H. 28 novembre 1996, n°21702/93, *Ahmut c. Pays-Bas*, §61-63.

345 Comité des droits de l'homme des NU (CDH), *CCPR Observation générale No. 15 : Situation des étrangers au regard du Pacte*, 11 avril 1986, disponible sur : www.ccprcentre.org/page/view/general_comments/27673 (consulté le 6 juin 2017), point 5.

346 Comité des droits de l'homme des NU (CDH), *CCPR Observation générale No. 19 : Article 23 (La famille) Protection de la famille, le droit au mariage et l'égalité de l'épouse*, 27 juillet 1990, disponible sur : www.ccprcentre.org/page/view/general_comments/27790 [consulté le 31 juillet 2017], point 5.

347 Voir notamment Cour eur. D. H., 19 janvier 2012, Nos. 39472/07 et 39474/07, *Popov c. France*, §39 ; Cour eur. D. H., 28 juin 2011, n°55597/09, *Nunez c. Norvège*, §§68-69.

348 Cour eur. D. H. 10 juillet 2014, n°2260/10, *Tanda-Muzinga c. France*, §§73-75 ; Cour eur. D. H. 10 juillet 2014, n°52701/09, *Mugenzi c. France*, §§52-54.

349 En particulier les considérants 15-18 et 35.

350 Art. 8 du règlement de Dublin III.

351 Article 9-11 du règlement de Dublin III.

Le demandeur d'asile mineur non accompagné : l'intérêt supérieur doit primer

Le règlement de Dublin III prévoit des prescriptions spécifiques pour déterminer l'État membre responsable du traitement des demandes de protection internationale des mineurs étrangers non accompagnés (MENA) qui ont des membres de la famille proche, des frères ou des sœurs, sur le territoire de l'UE. C'est l'intérêt supérieur qui prime dans l'application de toutes ces dispositions. Ce principe de l'intérêt supérieur de l'enfant a également été repris dans le préambule du règlement de Dublin III et dans l'article 6 qui détermine les garanties et principes généraux vis-à-vis de mineurs d'âge, mais aussi dans les articles relatifs aux MENA.

Pour un MENA, l'État membre d'accueil doit d'abord vérifier si un « membre de sa famille proche »[352], un frère, une sœur ou, à défaut, un « membre de la famille éloignée »[353] séjourne légalement dans un État membre et est en mesure de s'occuper du mineur d'âge[354]. Le règlement de Dublin III reprend et définit la notion de membre de la famille comme une tante ou un oncle adulte ou un grand-parent du demandeur qui se trouve sur le territoire d'un État membre, indépendamment du fait que le demandeur soit, en vertu du droit national, un enfant légitime, naturel ou adopté[355]. Cela permet d'accroître les possibilités de regroupement familial pour les MENA. Si tel est le cas, c'est cet État qui sera responsable de la demande de protection, à condition que cette solution soit bien dans l'intérêt de l'enfant[356].

Si les membres de la famille proche, frères ou sœurs se trouvent dans différents États membres, c'est l'intérêt du MENA qui primera pour déterminer l'État membre qui en sera responsable[357]. La situation est évaluée au cas par cas. Cela pose question quant à la preuve du lien de parenté, mais aussi des moyens dont dispose le membre de la famille proche ou éloignée qui se trouve dans l'autre État membre pour prendre en charge le mineur. Les États membres doivent prendre ces éléments en considération lors de leur prise de décision et en débattre ensemble[358]. Le Règlement de Dublin ne prévoit toutefois pas de directives complémentaires pour expliquer comment les États membres doivent évaluer ces éléments. Nous devons donc nous tourner vers la Convention des Nations unies sur les droits de l'enfant et les observations complémentaires qui expliquent la convention plus en détail. Selon l'observation générale n° 14[359], l'intérêt de l'enfant doit être évalué en tenant compte de l'opinion de l'enfant, de son identité, de la conservation de l'environnement familial et de l'entretien de relations avec d'autres, de la protection, de la sécurité et de la vulnérabilité de l'enfant, ainsi que du droit de l'enfant à la santé et à l'enseignement[360].

Lorsqu'aucun membre de la famille ne séjourne légalement dans un État membre, le règlement Dublin III prévoit que la responsabilité revienne à l'État où le mineur d'âge a introduit sa demande d'asile[361]. Néanmoins, la CJUE[362] précise dans l'arrêt MA que l'État membre où se trouve le MENA est responsable de la demande d'asile du MENA lorsque ce dernier a introduit plusieurs demandes dans plusieurs États membres et qu'aucun membre de sa famille proche ne séjourne légalement dans l'un de ces États membres. Auparavant, c'était l'État membre où la première demande d'asile avait été introduite qui était considéré comme responsable. L'arrêt MA constitue donc une dérogation générale aux règles d'attribution du système de Dublin pour les MENA qui n'ont aucun membre de la famille proche ou éloignée présent sur le territoire de l'Union. Du fait de leur vulnérabilité, il est important de ne pas tirer inutilement en longueur la procédure pour les MENA, les MENA n'étant en principe pas transférés vers un autre État membre. La Cour a également souligné dans cet arrêt qu'il fallait que l'intérêt de l'enfant soit une considération primordiale dans toutes les procédures qui le concernent. À cet effet, elle a invoqué l'article 24 (2) de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne[363]. Ce faisant, la CJUE nous donne

352 Art. 2 (g) Règlement de Dublin III. Par membre de la cellule familiale, le Règlement de Dublin III entend des enfants mineurs, le conjoint du demandeur d'asile ou son partenaire non marié avec qui il entretient une relation durable. Néanmoins, les enfants majeurs ne sont pas compris dans la notion de membre de la famille proche. Enfin, sont également considérés comme membres de la famille proche le père, la mère ou tout adulte qui, en vertu de la loi ou de la pratique de l'État membre, est responsable du mineur d'âge non marié. Une fille ou un fils de 18 ans ne pourra donc pas invoquer ce critère, mais pourra demander à un État membre d'appliquer les clauses discrétionnaires pour qu'elle ou il puisse encore rester auprès de sa famille. Les États ne sont néanmoins pas tenus de le leur octroyer. Ces jeunes sont ainsi susceptibles de se retrouver dans une situation précaire.
353 Art. 2 (h) Règlement de Dublin III.
354 Art. 8 Règlement de Dublin III.
355 Art. 2 (h) Règlement de Dublin III.
356 Art. 8 (1) et (2) Règlement de Dublin III.
357 Art. 8 (4) Règlement de Dublin III.
358 Règlement d'application (UE) n°118/2014 de la Commission du 30 janvier 2014 modifiant le règlement (CE) n°1560/2003 portant modalités d'application du règlement (CE) n°343/2003 du Conseil établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers.
359 UN Committee on the rights of the Child, Observation générale n°14 (2013) : The right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1), 29 mai 2013.
360 K. POLLET, « Grondrechtenbescherming in de Dublin III-verordening: de doodsteek voor het Dublinsysteem? », in *Migratie-en migrantenrecht 17*, die Keure, 2017, p.123 et suiv.
361 Art. 8 règlement de Dublin III.
362 CJUE 6 juin 2013, C-648/11, *MA, BT, DA c. Secretary of State for the Home Department*.
363 CJUE 6 juin 2013, C-648/11, *MA, BT, DA c. Secretary of State for the Home Department*, §49.

matière à réflexion : l'intérêt de l'enfant devrait être le premier et seul critère à prendre compte pour déterminer l'État membre responsable.

L'OE avait déjà adapté sa pratique à cette jurisprudence en 2013[364] et a confirmé qu'il l'appliquait toujours en 2017[365]. Cela signifie que la Belgique ne renvoie plus les mineurs d'âge qui se trouvent dans cette situation dans l'État où ils ont introduit leur première demande d'asile. Des négociations sont en cours au niveau européen pour remanier le règlement de Dublin III. Dans la proposition, la Commission ne suit pas le raisonnement de l'arrêt. Elle stipule notamment que, en l'absence de relations familiales ou relations de proches, c'est l'État membre où le MENA a introduit sa première demande d'asile qui est responsable[366].

Un droit restreint au regroupement familial pour les demandeurs d'asile majeurs

Pour les demandeurs d'asile majeurs, le premier critère visant à déterminer l'État membre responsable est la présence de membres de la famille proche[367]. Toutefois, la notion de membre de la famille proche est très restrictive[368]. Il s'agit principalement du conjoint ou du partenaire assimilé, d'enfants mineurs et des parents des mineurs non mariés. Cela crée dans la pratique pas mal d'embûches pour les gens désireux de rejoindre leur famille proche ou éloignée. Ainsi, les enfants majeurs ne sont pas considérés comme des membres de la famille proche. Une fille ou un fils de 18 ans ou plus ne pourra donc pas invoquer ce critère, mais pourra demander à un État membre d'appliquer les clauses discrétionnaires pour qu'elle ou il puisse encore rester auprès de sa famille. L'application des clauses discrétionnaires reste toutefois une faveur. Les États ne sont pas tenus de les appliquer, ce qui peut plonger ces jeunes dans une situation précaire. Les frères et sœurs de demandeurs d'asile majeurs n'entrent pas davantage en considération.

La proposition de refonte du règlement de Dublin III émanant de la Commission[369] vise notamment à élargir la définition de « membres de la famille proche » en y reprenant les frères et sœurs du demandeur d'asile. Il s'agirait là d'une bonne évolution dans le respect de la vie familiale. Néanmoins, les liens familiaux entre des enfants majeurs et leurs parents n'y sont pas repris. Ils restent donc soumis à l'appréciation discrétionnaire de l'État membre et ne peuvent dès lors invoquer que les clauses discrétionnaires et/ou la clause de dépendance.

Pour pouvoir rejoindre des membres de la famille proche en Belgique (ou un autre État membre), ces derniers doivent en outre être reconnus comme réfugiés, bénéficier d'une protection subsidiaire[370], ou également être demandeurs d'asile[371] en Belgique. Cela signifie que le règlement de Dublin III ne prévoit pas de disposition spécifique pour les autres membres de la famille proche. Prenons par exemple un membre de la famille proche qui est déjà citoyen belge ou européen, ou qui se trouve déjà en Belgique pour y étudier ou travailler. L'OE s'attend, dans ces cas de figure, à ce que ce soit la procédure classique de regroupement familial qui soit invoquée. Mais, nous devons souligner ici que le regroupement familial est généralement limité à un nombre limité de membres de la famille proche. En outre, une telle demande doit être effectuée auprès de la représentation diplomatique compétente[372], à savoir la représentation diplomatique établie dans le pays d'origine, un pays voisin de celui-ci ou dans le pays d'accueil où ils disposent d'un droit de séjour. Il reste toutefois à savoir si une personne qui a demandé l'asile dans un autre État membre de l'Union européenne sera considérée comme quelqu'un qui dispose d'un droit de séjour légal. Chose qui ne semble pas toujours évidente dans la pratique[373]. Il n'est donc pas toujours évident de rejoindre des membres de sa famille par le biais du regroupement familial. Il ne reste donc pour ces personnes que la possibilité de demander à la Belgique de se déclarer compétente sur base des clauses discrétionnaires.

364 CBAR, compte-rendu de la réunion de contact du 11 juin 2013, point 15 ; CBAR, compte-rendu de la réunion de contact du 10 septembre 2013, point 31. Cette réunion rassemble chaque mois les instances en charge de l'asile et les acteurs de terrain. Tous les acteurs peuvent y poser des questions aux instances en charge de l'asile. La publication du compte-rendu de la réunion de contact est soumise à l'approbation des instances en charge de l'asile. Ces comptes-rendus constituent une source importante d'informations et laissent transparaître la politique officielle des instances belges. Les comptes-rendus des réunions de contact sont disponibles sur le site internet de Myria : www.myria.be/fr/reunions-de-contact-protection-internationale. Les comptes-rendus de 2006-2015 sont disponibles sur le site internet du CBAR. (Les archives avec les comptes-rendus de 2006 à 2015 sont momentanément inaccessibles)

365 Myria, compte-rendu de la réunion de contact du 15 février 2017, point 14, disponible sur : www.myria.be.

366 K. POLLET, « Grondrechtenbescherming in de Dublin III-verordening: de doodsteek voor het Dublinsysteem? », in *Migratie- en migrantenrecht 17*, die Keure, 2017, p.149.

367 Article 9-11 Règlement de Dublin III.

368 Art. 2 (g) Règlement de Dublin III.

369 Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte). COM (2016) 270, 4 mai 2016. La proposition est actuellement débattue au niveau du Conseil de l'Union européenne.

370 Article 9 Règlement de Dublin III.

371 Article 10 Règlement de Dublin III.

372 Le regroupement familial avec des Belges et des ressortissants européens est également possible avec un séjour irrégulier en Belgique.

373 Myria, compte-rendu de la réunion de contact du 19 avril 2017, point 21, disponible sur : www.myria.be.

La clause de dépendance n'offre elle aussi que des possibilités restreintes

Pour les demandeurs d'asile majeurs, la possibilité de séjourner chez des membres de la famille éloignée[374], comme un oncle, une tante, ou même un frère ou une sœur est beaucoup plus complexe, voire inexistante. Si la dépendance des demandeurs d'asile vis-à-vis des membres de la famille ou des membres de la famille vis-à-vis des demandeurs d'asile est avérée de par une situation de vulnérabilité, la notion de dépendance (article 16 du règlement de Dublin III) peut être invoquée.

Le règlement de Dublin III indique quand quelqu'un est vulnérable. C'est le cas lorsque le demandeur d'asile est une femme enceinte, un nouveau-né, est atteint d'une maladie grave ou d'un handicap, ou est âgé. Dans ces cas-là, le demandeur d'asile est dépendant de l'aide de membres de sa famille. Et même dans ce cas, seul un nombre restreint de membres de la famille peuvent invoquer cet article : l'enfant du demandeur d'asile, son frère ou sa sœur, ou encore un parent résidant dans l'un des États membres. C'est également valable dans l'autre sens : l'enfant, le frère, la sœur ou le parent du demandeur d'asile qui dépend de l'assistance du demandeur d'asile. Ces membres de la famille doivent également séjourner légalement dans l'un des États membres. Mais qu'en est-il des grands-parents d'un demandeur d'asile adulte ou d'un vieil oncle ou d'une vieille tante qui n'a plus de parent proche ? Ils ne pourront demander à la Belgique de traiter leur demande d'asile que sur base de clauses discrétionnaires.

La présence de membres de la famille et la condition de vulnérabilité ne suffisent pas en soi pour faire appliquer la clause de dépendance. Les demandeurs doivent fournir des éléments complémentaires attestant du lien de dépendance.

Quant à savoir ce qu'est un lien de dépendance, c'est une question de fait qui est à l'appréciation de l'OE. Il ressort d'une analyse de la jurisprudence[375] que l'OE et le CCE adoptent une interprétation très stricte de la notion de dépendance. Ainsi, de simples versements d'argent à quelqu'un qui travaille encore dans son pays d'origine ne suffisent pas. L'intention de prendre à charge un membre de la famille durant la procédure d'asile ne prouve pas non plus qu'un lien de dépendance existe déjà au moment de la décision[376]. Une aide financière ponctuelle d'un montant limité, *en l'espèce* 200 euros, d'un Somalien à son frère qui séjournait encore en Somalie, n'a pas été prise en considération, ne constituant pas de preuve suffisance de l'existence d'un lien de dépendance permanent et structurel[377].

Il ressort de la pratique que les éléments de preuve suivants peuvent notamment appuyer le lien de dépendance : preuves de versements, preuve de lien de parenté, déclarations cohérentes (issues du rapport d'audition)[378], attestations médicales et thérapeutiques[379]. Le CCE accepte également le rapport d'audition du CGRA comme début de preuve pour étayer la maladie du membre de la famille dépendant, déjà reconnu en Belgique comme membre de la famille[380]. En outre, l'article 16 du règlement de Dublin III exige une déclaration écrite des membres de la famille marquant leur approbation[381].

L'application de cette clause est également soumise à une autre condition majeure : les liens familiaux devaient déjà exister dans le pays d'origine. Il ressort de la jurisprudence du CCE qu'il doit s'agir de liens effectifs et durables entre les membres de la famille. Plus la séparation des membres de la famille a duré longtemps, plus ils devront fournir d'éléments de preuve de la dépendance. La jurisprudence du CCE indique que l'OE et le CCE accordent beaucoup d'importance aux contacts que le demandeur a eus avec ce membre de la famille proche ou éloignée depuis son arrivée en Belgique et à la manière dont ces contacts ont eu lieu. Ainsi, un contact téléphonique n'est pas suffisant pour pouvoir parler d'un lien étroit.

Cette interprétation stricte est appuyée notamment par la jurisprudence de la Cour eur. D. H. Dans un arrêt[382] du 30 juin 2015 concernant un dossier où un demandeur d'asile invoquait la clause de dépendance dans le cadre du règlement de Dublin II, la Cour eur. D. H. a donné

374 L'article 2(h) du règlement de Dublin III définit un membre de la famille éloignée comme l'oncle ou la tante d'âge adulte ou le grand-parent du demandeur d'asile qui se trouve sur le territoire d'un État membre. Toutefois, cette définition est surtout mportante vis-à-vis des mineurs étrangers non accompagnés. En effet, cette notion n'est reprise que dans les articles portant sur les mineurs d'âge.

375 Pour une analyse juridique plus complète du droit à la vie privée et familiale, voir également : P.BAEYENS en E. DECLERCK, « Welk recht op een gezins- en familieleven binnen het Dublin-systeem? », Tijdschrift Vreemdelingenrecht, 2017, nr. 4.

376 CCE 23 mai 2016, n°167.994.

377 CCE 20 mai 2016, n°161.217.

378 CCE 14 décembre 2015, n°158.421.

379 Si ce sont des problèmes de santé qui sont renseignés, des certificats médicaux importent davantage (CCE 25 août 2016 n°173.575 ; CCE 23 juin 2016, n°170.466 ; CCE 19avril 2017, n°185.556).

380 CCE 14 décembre 2015, n°158.421. Le CCE a stipulé dans cet arrêt qu'on peut se baser sur le rapport d'audition du CGRA pour prouver la relation familiale (on peut clairement y lire une référence au nom du demandeur et à celui de son frère) ainsi que l'état de santé (il en ressort également que ce frère a fait l'objet d'un interrogatoire poussé sur sa maladie par le CGRA, tant au sujet de sa cause que des tentatives de traitement dans différents pays). Preuve que le CGRA croyait suffisamment à ces déclarations, la reconnaissance a été approuvée.

381 CCE 25 août 2016, n°173.575 ; CCE 11 mai 2016, n°167.429 ; CCE 7 avril 2017, n°185.192.

382 Cour eur. D. H. 30 juin 2015, n°39350/13, *A.S. c. Suisse*.

une interprétation très rigide du droit à la vie privée et familiale. Dans ce dossier, *A.S.*, un jeune Kurde de nationalité syrienne, avait introduit une demande d'asile en Suisse, où deux de ses sœurs séjournaient. Sur base d'un hit Eurodac, les autorités suisses ont toutefois décidé de le renvoyer en Italie. En effet, les sœurs ne sont pas des membres de la « famille proche » dans le sens du règlement de Dublin, il ne pouvait donc pas invoquer les clauses correspondantes. Pourtant, un certificat médical prouvait que le demandeur souffrait d'une forme sévère d'état de stress post-traumatique (ESPT) et qu'il avait absolument besoin de l'assistance de ses sœurs pour retrouver sa stabilité émotionnelle. En cas d'arrêt du traitement médical, AS risquait d'abuser d'alcool ou de drogues, voire de se suicider.

Devant la Cour eur. D. H., il a plaidé qu'un retour en Italie constituerait une violation de l'article 3 (interdiction de torture et de traitements inhumains et dégradants), ainsi qu'une violation de l'article 8 (droit à une vie privée et familiale). La Cour eur. D. H. n'a pas vérifié la manière dont les autorités suisses ont appliqué le règlement de Dublin, mais elle a répété les principes de l'article 8 de la CEDH envers les migrants sans titre de séjour[383]. Ces principes s'appliquent aussi aux demandeurs d'asile. La Cour a répété sa jurisprudence en stipulant qu'il n'était en principe pas question de vie familiale entre parents et enfants adultes et frères et sœurs sauf éléments particuliers attestant d'un lien de dépendance[384].

En outre, l'éloignement du membre de la famille ne viole le droit à la vie familiale que dans des circonstances exceptionnelles si la personne concernée savait que sa situation de séjour était irrégulière ou précaire au moment de fonder sa cellule familiale. Dans cette affaire, la Cour eur. D. H. a estimé que le demandeur d'asile ne pouvait séjourner qu'un temps limité en Suisse, à savoir durant sa procédure Dublin. Cette courte durée a impliqué, selon la Cour eur. D. H., qu'il ne pouvait pas être question de relations familiales fortes avec ses sœurs, même s'il avait pu prouver les liens et les éléments de dépendance à l'égard de ses sœurs. La Cour eur. D. H. a rejeté le rôle positif que ses sœurs pouvaient jouer dans sa thérapie parce que ce point avait déjà été examiné et rejeté dans le cadre de l'article 3 de la CEDH[385] et que, selon la Cour eur. D. H., cela n'a pas soulevé d'autre question sur le plan de l'article 8 de la CEDH[386].

La clause de dépendance n'offre de possibilités qu'à un nombre restreint de membres de la famille et dans des situations de dépendance. Nous constatons dès lors que l'interprétation donnée ici à la notion de dépendance est également stricte. Pourtant, il ne faut pas sous-estimer l'importance des membres de la famille. En effet, la famille est le premier agent protecteur. Le fait d'avoir des membres de sa famille à proximité permet aux demandeurs d'asile de recourir à eux pour un soutien matériel et psychologique. Le traumatisme encouru par les réfugiés, non seulement à cause de la persécution, mais aussi durant l'exil qui s'en suit, accroît le besoin de protection de la famille.

Pour pouvoir y répondre, Vluchtelingenwerk demande d'assouplir la clause de dépendance pour qu'elle corresponde davantage aux besoins réels des demandeurs d'asile et des membres de leur famille.

Les clauses discrétionnaires : une opportunité supplémentaire de garantir la vie privée et familiale

L'OE peut à tout moment décider souverainement de traiter une demande, même lorsque la Belgique n'en est pas responsable en vertu des critères énoncés dans le règlement. C'est ce qu'indique l'article 17 (1) du règlement de Dublin III, mieux connu sous l'appellation de clause de souveraineté. Le 2e paragraphe de l'article 17 reprend à l'inverse la possibilité, pour l'État membre qui mène l'enquête Dublin ou l'État membre responsable, de demander à un autre État membre de reprendre la personne afin de regrouper la famille pour raisons humanitaires, en particulier sur base de liens familiaux ou de la culture.

Cette clause dite de souveraineté permet donc à la Belgique de garantir une vie familiale aux membres et situations d'une famille, proche ou éloignée, qui ne répondent pas aux critères stricts du règlement de Dublin III. Elle permet aux autorités, tant que le règlement de Dublin III n'est pas adapté, de répondre à la réalité des liens familiaux. Ces liens sont plus importants encore lorsque les personnes sont en exil. Le rôle des autres membres de la famille, généralement à peine protégés par le droit à la vie familiale, est également crucial lorsque la guerre bouleverse la vie des gens et les contraint à tout laisser derrière eux pour pouvoir espérer recommencer une nouvelle vie ailleurs[387].

383 Voir par ex. Cour eur. D. H. 3 octobre 2014, n°12738/10, *Jeunesse c. Pays-Bas*, §103-104.
384 Cour eur. D. H. 30 juin 2015, n°39350/13, *A.S. c. Suisse*, §49.
385 La Cour a souligné que l'état du demandeur n'était pas critique au moment du prononcé et que rien n'indiquait que le traitement nécessaire n'était pas disponible en Italie (Cour eur. D.H., 3 octobre 2014, n°12738/10, *Jeunesse c. Pays-Bas)*.
386 Cour eur. D. H. 30 juin 2015, n°39350/13, *A.S. c. Suisse*, §51.
387 J. HATHAWAY, *The Rights of Refugees under International Law*, Cambridge University Press, 2005, p.533-534.

Vluchtelingenwerk demande à l'OE d'appliquer largement les clauses discrétionnaires aux situations familiales qui n'entrent pas dans les critères du règlement de Dublin III. Vluchtelingenwerk Vlaanderen demande en outre de ne pas requérir de transfert à des États membres qui n'offrent pas une procédure d'asile conforme aux normes à la lumière du profil d'un demandeur d'asile spécifique et de se déclarer responsable sur base de la clause de souveraineté de l'article 17 du règlement de Dublin III.

Davantage de proactivité dans le rôle de l'OE pour garantir la vie privée et familiale

Les garanties de vie familiale instaurées par règlement de Dublin III pour les demandeurs d'asile adultes sont restreintes. Elles sont en revanche plus larges pour les MENA. Dans la pratique, il apparaît qu'il faut souvent beaucoup de temps avant que les demandeurs d'asile ou MENA rejoignent effectivement un membre de leur famille. C'est surtout vrai pour les MENA qui se trouvent encore en Grèce. Dans certains cas, un long moment s'écoule entre l'accord de la Belgique et le transfert effectif de la Grèce. Il n'est pas rare qu'il s'agisse de délais de six mois. Sans parler des retards causés par des aspects financiers. En effet, c'est l'État membre d'où est transféré le demandeur d'asile qui doit payer le voyage. Pas toujours facile pour un pays comme la Grèce, ce qui retarde d'autant le regroupement familial. L'OE précise qu'il donne bien priorité aux regroupements familiaux qui entrent dans le cadre de Dublin et qu'il y respecte les délais de réponse fixés[388].

Lorsque des demandeurs d'asile se trouvent dans un autre État membre et émettent le souhait de rejoindre des membres de leur famille proche ou éloignée (pour les MENA) en Belgique, le règlement de Dublin III prévoit que les instances d'asile requérantes envoient une demande de reprise à la Belgique, à laquelle la Belgique doit réagir. Mais les autorités peuvent également choisir d'y déroger. Ainsi, dans l'arrêt K. v. Bundesasylambt[389], la Cour de justice a statué que, dans certaines circonstances, l'obligation inhérente à une requête « se heurterait à l'obligation de célérité, car elle prolongerait inutilement la procédure de détermination de l'État membre responsable ». De son côté, l'UK Upper Tribunal[390] avait émis une obligation positive aux autorités britanniques en 2016 d'accepter quatre demandeurs d'asile, dont des mineurs d'âges, sur le territoire britannique où séjournaient déjà leurs frères et sœurs, même si les autorités françaises n'en avaient pas encore fait la demande de transfert.

Vluchtelingenwerk demande à l'OE d'adopter un rôle proactif dans le regroupement familial des demandeurs d'asile et de passer d'office à cette étape lorsque le demandeur d'asile ou un membre de sa famille proche a demandé asile en Belgique (et donc de ne plus attendre de requête de transfert émanant de l'État membre où se trouve l'intéressé). Lorsqu'il s'agit de MENA, nous demandons également à l'OE d'adopter cette même attitude proactive vis-à-vis des membres de la famille. En effet, prolonger inutilement la procédure est contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant.

Conclusion

Sur base de ce qui précède, il apparaît clairement que tant l'OE que le CCE opèrent au sein d'un cadre juridique. Néanmoins, ce cadre juridique est très strict ainsi que son interprétation. Cette interprétation réductrice émane de la jurisprudence de la Cour eur. D. H. qui limite le droit à la vie familiale à la famille proche (nucléaire). Mais cela n'empêche pas les États membres d'offrir une protection plus large.

En effet, le cadre juridique ne reflète pas la réalité des relations familiales. Les personnes en exil sont souvent séparées de force de leur famille et ne peuvent pas poursuivre leur vie familiale ailleurs que dans le pays où elles ont trouvé refuge. Ces relations familiales sont plus importantes encore quand les personnes sont en exil. En effet, la famille est le premier acteur de protection, car c'est elle qui est en mesure d'apporter le soutien matériel et psychologique nécessaire. Le traumatisme encouru par les réfugiés par la persécution et l'exil qui s'en suit augmente le besoin de protection de la famille[391]. La protection familiale est essentielle pour les membres les plus vulnérables de la famille : les enfants et les séniors.

Généralement, les États reconnaissent un droit au regroupement familial aux enfants mineurs d'âge. En revanche, c'est bien plus compliqué pour d'autres membres de la famille, comme les grands-parents de demandeurs d'asile adultes. Dans de nombreux pays, dont la Belgique, ils ne sont pas pris en compte dans le regroupement familial (aussi bien dans le cadre du

388 Myria, compte-rendu de la réunion de contact du 15 février 2017, point 14, disponible sur : www.myria.be.

389 CJUE, K. c. Bundesasylambt, C-245/11, 6 novembre 2012, §52.

390 UK Upper Tribunal Immigration and Asylum Chamber, ZAT c. Secretary of State for Home Department, 21 janvier 2016, www.asylumlawdatabase.eu/en/content/uk-queen-application-zat-iaj-kam-aam-mat-maj-and-lam-applicants-v-secretary-state-home.

391 K. JASTRAM en K. NEWLAND, « Family Unity and Refugee Protection », in: *Refugee Protection in International law, UNHCR's Global Consultations on International Protection*, Cambridge University Press, juin 2003, p.557.

règlement de Dublin qu'en dehors), alors qu'ils comptent parmi les plus vulnérables de la famille[392]. Les États membres peuvent toutefois leur garantir le droit à une vie familiale en ne jugeant pas trop sévèrement le lien de dépendance des membres âgés de la famille ou de ceux qui ont été traumatisés et en faisant preuve de plus de souplesse dans l'application des clauses de dépendance et de souveraineté.

Laisser les familles proches et éloignées vivre ensemble a également des effets importants à plus long terme. Ainsi, la présence de la famille facilite le processus d'intégration et les personnes deviennent plus rapidement autonomes au niveau social comme économique.

Ce n'est un secret pour personne que le système de Dublin est sous pression. Les pays qui bordent les frontières extérieures de l'UE supportent le plus gros de la charge. Les États membres peuvent contribuer à rétablir l'équilibre en accordant plus d'attention aux liens familiaux. En effet, il appartient aux États membres de se déclarer responsables du traitement de la demande d'asile en vertu des clauses discrétionnaires. Le Conseil de l'Europe appelle aussi à une interprétation plus large du concept d'unité familiale dans le cadre du règlement de Dublin[393]. Ce serait profitable non seulement aux demandeurs d'asile, mais aussi aux États membres de l'Union, car cela pallierait l'inégalité de répartition, et donc de charge.

Le règlement de Dublin III est actuellement renégocié au niveau européen[394]. Nous demandons aux autorités belges de mettre le droit à la vie privée et familiale en avant au cours de ces négociations et, outre un élargissement du droit, de veiller également à réduire autant que possible les obstacles pratiques tout au long de la procédure. D'ici là, nous fournissons à nos autorités les outils nécessaires à l'élaboration d'une politique qui réponde en pratique à la réalité des relations familiales, et ce grâce aux recommandations ci-dessous.

Recommandation 1

Vluchtelingenwerk demande à l'OE de se montrer proactif dans le regroupement familial des demandeurs d'asile et de passer d'office à cette étape lorsque le demandeur d'asile ou un membre de sa famille proche a demandé asile en Belgique (et donc de ne plus attendre de requête de transfert émanant de l'État membre où se trouve l'intéressé). Lorsqu'il s'agit de MENA, nous demandons également à l'OE d'adopter cette même attitude proactive vis-à-vis des membres de la famille, proche comme éloignée. En effet, prolonger inutilement la procédure est contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant.

Recommandation 2

Vluchtelingenwerk demande d'assouplir la clause de dépendance pour qu'elle corresponde davantage aux besoins réels des demandeurs d'asile et des membres de leur famille.

Recommandation 3

Vluchtelingenwerk demande à l'OE d'appliquer largement les clauses discrétionnaires aux situations familiales qui n'entrent pas dans les critères du règlement de Dublin III. Vluchtelingenwerk Vlaanderen demande en outre de ne pas requérir de transfert à des états membres qui n'offrent pas une procédure d'asile conforme aux normes à la lumière du profil d'un demandeur d'asile spécifique et de se déclarer responsable sur base de la clause de souveraineté de l'article 17 du règlement de Dublin III.

392 Ibid.

393 Conseil de l'Europe, *Realising the right to family reunification of refugees in Europe*, issue Paper, février 2017.

394 Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte). COM (2016) 270, 4 mai 2016. La proposition est actuellement débattue au niveau du Conseil de l'Union européenne.

4. Le droit de vivre en famille entre parents et enfants

Le droit de l'enfant à ne pas être séparé de ses parents est un droit garanti par la Convention internationale relative aux droits de l'enfant[395]. Les demandes de regroupement familial entre enfants et parents doivent être considérées « *dans un esprit positif, avec humanité et diligence* », et la présentation d'une telle demande ne doit pas entraîner de conséquences fâcheuses pour les auteurs de la demande et les membres de leur famille[396]. En outre, la Charte des droits fondamentaux de l'UE indique que tout enfant a le droit d'entretenir des relations personnelles et des contacts directs avec ses parents[397]. Divers instruments internationaux édictent également que, dans toutes les décisions qui les concernent, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale[398]. Enfin, l'enfant ne peut pas être discriminé en fonction du statut de séjour de ses parents[399]. Pourtant, ces droits et protections ne sont pas toujours garantis dans la pratique. Myria évoque ici deux situations qui semblent même aller à l'encontre de ces droits.

4.1. | L'absence de droit au regroupement familial pour le parent d'un enfant mineur ressortissant d'un pays tiers.

Cette première situation couvre plusieurs cas différents :

- Le cas où le(s) parent(s) accompagne(nt) l'enfant qui a obtenu une protection internationale alors que le(s) parent(s) ne l'obtien(nen)t pas. On pense par exemple au cas où l'enfant est reconnu comme réfugié en raison de risque de mutilations génitales.
- Le cas où l'enfant bénéficiant d'une protection internationale est accompagné par un de ses parents, ce qui a pour conséquence que l'autre parent est exclu du droit au regroupement familial avec l'enfant car l'enfant n'est pas « non accompagné ».
- Le cas des parents d'un enfant avec un séjour en Belgique autre que celui de protection internationale. On pense à d'autres catégories 'dignes d'intérêt ou de protection', par exemple les parents d'enfants ayant un statut de résidence basé sur une régularisation humanitaire, médicale ou dans le cadre d'une solution durable. Car dans ces cas-ci, l'enfant n'ouvre pas à lui seul un droit au regroupement familial pour son ou ses parents, qu'il soit accompagné ou non.

En effet, la loi sur les étrangers ne prévoit un droit au regroupement familial que pour le **père** ou la **mère** « d'un étranger reconnu réfugié au sens de l'article 48/3 ou bénéficiant de la protection subsidiaire, qui viennent vivre avec lui, pour autant que celui-ci soit âgé de moins de dix-huit ans et **soit entré dans le Royaume sans être accompagné d'un étranger majeur responsable** de lui par la loi et n'ait pas été effectivement pris en charge par une telle personne par la suite, ou ait été laissé seul après être entré dans le Royaume »[400]. Dans les autres cas un enfant mineur n'ouvre pas de droit au regroupement familial pour son ou ses parent(s).

Dans ces situations, pour pouvoir séjourner en Belgique, le ou les parent(s) n'a/ont pas d'autre option que d'introduire une demande de régularisation humanitaire pour espérer obtenir un titre de séjour[401]. Il devra dès lors prouver l'existence de circonstances exceptionnelles rendant impossible ou très difficile l'introduction de la demande dans le pays d'origine. En outre, l'issue de cette procédure est incertaine, sachant que les critères de régularisation lors de l'examen de fond et le délai de traitement ne sont pas définis dans la loi. Enfin, ce parent demeurera en séjour irrégulier pendant la procédure, ne pourra donc pas travailler légalement pour subvenir aux besoins de son enfant, et pourrait même faire l'objet d'une procédure d'éloignement. Les droits de l'enfant d'entretenir une relation personnelle avec son/ses parent(s) ou de ne pas en être séparé pourraient donc être mis à mal.

Ces différences de traitement prévues par le législateur belge entre enfants ressortissants des pays tiers et enfants belges et/ou citoyens de l'UE[402] ne sont pas, selon Myria, justifiée et contraire à différents traité internationaux[403].

395 Art. 9 de la CIDE.
396 Art. 10, §1 de la CIDE.
397 Art. 24, §3, de la Charte des droits fondamentaux de l'UE.
398 Art. 3, §1 de la CIDE, art. 24, §2 de la Charte de l'UE, art. 5, §5 de la directive sur le regroupement familial.
399 Art. 2 de la CIDE ; Art. 26 du PIDCP.
400 Art. 10, §1, 7° de la loi sur les étrangers.
401 Cfr. art. 40*bis*, §2, 5° et art. 40*ter*, §2, 2° de la loi sur les étrangers.
402 Cfr. l'article 40*bis*, §2, 5° et 40*ter*, §2, 2° de la loi sur les étrangers.
403 Voir les articles 2, 9 et 10 de la CIDE, article 26 du PIDCP et article 14 de la CEDH.

Myria a été confronté à divers cas de ce genre[404] :

Case

Madame est de nationalité marocaine, en Belgique depuis 2010. Elle a deux enfants de 3 et 5 ans, d'un Monsieur de nationalité syrienne qui bénéficie de la protection subsidiaire. Les enfants ont également ce statut. Madame n'a pas le droit d'introduire une demande de regroupement familial en Belgique, et ne pouvait pas se rendre au Maroc avec sa famille car le Maroc ne laisserait pas entrer des personnes de nationalité syrienne. Le papa ne travaillant pas en Belgique, elle ne peut pas bénéficier d'un droit au regroupement familial avec son époux. Elle ne savait pas qu'elle pouvait introduire une demande de régularisation de séjour sur base de l'article 9bis. Après plusieurs années et à l'aide d'un service juridique, elle a finalement introduit une demande de régularisation de séjour pour raisons humanitaires. Le dossier est en cours de traitement à l'OE. Pourtant, comme expliqué ci-dessus, cette procédure amène beaucoup d'incertitudes et, lors du traitement, le parent n'est pas protégé contre un éloignement du territoire.

Recommandation

Myria recommande d'envisager un changement de la législation afin que, pour des catégories à déterminer ou des situations dignes d'intérêt, un droit de séjour soit reconnu au(x) parent(s) de l'enfant ressortissant d'un pays tier (par exemple pour les parents d'enfants ayant un statut de résidence basé sur une régularisation humanitaire, médicale ou dans le cadre d'une solution durable et également pour les parents de réfugiés reconnus ou bénéficiaires de la protection subsidiaire, accompagnés).

404 Les noms des personnes et des lieux de toutes les situations évoquées dans ce chapitre ont été modifiés pour des raisons de confidentialité.

4.2. | Les instructions de l'OE aux administrations communales concernant l'inscription des enfants nés en Belgique de parents non belges

Durant le printemps 2017, Myria a été interpellé au sujet du séjour et de l'inscription à la commune des enfants nés en Belgique de parents étrangers. Myria a eu connaissance de situations où l'enfant n'était plus inscrit (au registre de population ou des étrangers) par la commune lorsque l'un des deux parents était en séjour irrégulier. Il était exigé qu'une demande de regroupement familial soit introduite selon la procédure formelle.

Cette pratique faisait suite à la diffusion par l'OE, le 24 avril 2017, d'une « fiche info » dans le réseau « GemCom »[405] à destination des administrations communales[406]. Avant ces instructions, ces enfants étaient inscrits d'office par la commune sans formalité, sur base d'un principe simple fixé dans une circulaire de 2001[407] : l'enfant bénéficie du même statut de séjour que ses parents. Une distinction était faite en fonction de la situation familiale : si l'enfant vivait avec ses deux parents, il suivait le statut le plus favorable (si ceux-ci différaient) ; si l'enfant ne vivait qu'avec un seul de ses parents, il suivait le statut de celui-ci.

La nouvelle pratique a directement posé des questions cruciales en termes de droits fondamentaux, notamment de respect de la vie familiale et de l'intérêt supérieur de l'enfant. Celles-ci regroupaient :

- Le type de documents à fournir, la procédure pour les avoir et les délais de légalisation et procédures éventuelles plaçant l'enfant sans protection pendant cette procédure.
- Le lieu où la demande de regroupement familial pour

405 Le Gemcom est un système d'information de l'OE envers les administrations communales et la police ayant pour objectif de permettre à l'OE de transmettre ses instructions.

406 Fiche info intitulée « Enfants nés en Belgique de parents non belges », version du 24.04.2017.

407 Précisions relatives au rôle de l'administration communale dans le cadre de l'application de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, ainsi qu'aux tâches de certains bureaux de l'Office des étrangers du 17 juillet 2001, *M.B. 28 juillet 2001, modifiée par la circulaire du 16 mai 2003, M.B. 10 novembre 2003, et 21 juin 2007, M.B. 4 juillet 2007*, p.9, point D « cas particulier des enfants mineurs ». Ce point D fut abrogé en 2005 et la circulaire elle-même en 2011. Elle est toujours sur le site de l'OE : https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/FR/Documents/20010717_fr.pdf.

l'enfant doit être introduite car, sans circonstances exceptionnelles[408], la demande doit normalement être introduite au pays d'origine, entrainant de ce fait une séparation avec un de ses parents, ce qui est contraire à l'article 9 de la CIDE qui interdit la séparation de l'enfant de ses parents, sauf si celle-ci est dans son intérêt.

- Un droit de séjour de plein droit était reconnu, sans qu'une demande de regroupement familial ne soit formellement introduite, pour les enfants dont les deux parents résident légalement en Belgique[409]. Quelle était la justification de cette différence de traitement par rapport à un enfant dont un seul parent réside légalement ; différence non expressément envisagée par le législateur ? Ce seul parent, en séjour légal, devrait suffire à ouvrir le droit de séjour de plein droit à son enfant sur base de l'article 10 de la loi sur les étrangers, sans qu'une demande de regroupement familial ne soit formellement introduite.
- Les difficultés administratives et sociales pour l'enfant résultant d'un long délai avant d'obtenir son inscription. Selon Myria, cette pratique posait question au regard du droit à la vie familiale de l'enfant et de l'article 2 §2 de la CIDE qui interdit la discrimination de l'enfant notamment sur base de la « position juridique » de ses parents (ou d'un seul d'entre eux).

Suite à des critiques et diverses interventions[410], le 31 août 2017, ces instructions ont été remplacées par une autre « fiche info » intitulée « Statut de séjour d'un enfant né en Belgique de parents qui ne sont pas belges »[411]. Ces nouvelles instructions retournent à la pratique antérieure puisque dorénavant, chaque enfant né en Belgique d'au moins un parent en séjour légal en Belgique, est inscrit de nouveau automatiquement - sans procédure de regroupement familial et avec encore plus d'ouverture que la pratique antérieure puisqu'il n'y a plus d'obligation de séjourner avec ce parent.

Myria se réjouit de ce retour à la pratique antérieure sans obligation de cohabitation mais émet, malgré tout, des réserves liées à l'entrée en vigueur de la loi sur les reconnaissances frauduleuses[412]. En effet, ces instructions doivent être lues en parallèle avec cette loi ainsi que la circulaire prise en accompagnement de cette loi[413] car ces divers instruments forment un ensemble complexifiant l'établissement d'une filiation ainsi que l'inscription d'un enfant dans les registres.

En effet, ces nouvelles instructions prévoient que le lien de filiation entre l'enfant né en Belgique et son (ou ses) parents doit être **juridiquement** établi au moment de la naissance en Belgique. Or, Myria a analysé les complications engendrées par l'introduction de la loi sur les reconnaissances frauduleuses pour établir juridiquement ce lien de filiation. En effet, la reconnaissance d'un enfant devient, dans certains cas, un véritable parcours du combattant aussi bien en termes de documents à fournir[414] que des délais pour avoir l'acte de déclaration ainsi que d'absence de recours en cas de refus de reconnaissance[415]. Et cela concerne tout enfant né soit d'un père en séjour précaire reconnaissant un enfant d'une mère belge ou disposant d'un droit de séjour, soit d'un père belge ou disposant d'un droit de séjour reconnaissant un enfant d'une mère en séjour irrégulier ou précaire. La mise en place de cette nouvelle procédure beaucoup plus 'lourde' placera l'enfant dans une situation vulnérable sans aucune protection contre un éventuel éloignement. Et tant que le lien de filiation n'est pas établi, l'enfant ne sera pas inscrit et n'aura pas droit au séjour en Belgique.

En outre, ces nouvelles instructions prévoient que le lien de filiation entre l'enfant né en Belgique et son (ou ses) parent(s) doit être juridiquement établi **au moment de la naissance** en Belgique. Cela signifie que, par exemple, le cas du père en séjour légal qui reconnait son enfant avec une femme en séjour irrégulier après la naissance de l'enfant n'est pas explicitement prévu dans les nouvelles instructions. La circulaire

408 Art. 12*bis*, §1 al. 2, 3° de la loi sur les étrangers.

409 Point 1 Fiche info intitulée « Enfants nés en Belgique de parents non belges », version du 24.04.2017, *non publiée*.

410 Myria envoya un courrier au directeur de l'OE en juin 2017 reprenant ces différentes questions ; Voir notamment ADDE, newsletter n°132, Édito « Que fait l'État de nos bébés » ou Question de N. Lanjri du 08 janvier 2017 (N), *Q.R., Ch., 2016-2017*, séance du 28 juin 2017, n°54-698.

411 Fiche intitulée « Statut de séjour d'un enfant né en Belgique de parents qui ne sont pas Belges », version du 31 août 2017, *non publiée*.

412 Loi du 19 septembre 2017 modifiant le Code Civil, le Code judiciaire, la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et le Code Consulaire, en vue de lutter contre la reconnaissance frauduleuse et comportant diverses dispositions en matière de recherche de paternité, de maternité, de co-maternité, ainsi qu'en matière de mariage de complaisance et de cohabitation légale de complaisance (*M.B., 4 octobre 2017*), ci-après « loi du 19 septembre 2017 ». Cette loi est entrée en vigueur le 1er avril 2018.

413 Circulaire du 21 mars 2018 relative à la loi du 19 septembre 2017 modifiant le Code civil, le Code judiciaire, la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et le Code consulaire, en vue de lutter contre la reconnaissance frauduleuse et comportant diverses dispositions en matière de recherche de paternité, de maternité et de comaternité, ainsi qu'en matière de mariage de complaisance et de cohabitation légale de complaisance, *M.B. 26 mars 2018*.

414 Par exemple, l'acte de naissance des deux parents sera dorénavant exigé.

415 Pour aller plus loin voir Myriadoc 6 « Être étranger en Belgique en 2017 », *Reconnaissance frauduleuses : jusqu'où aller dans la lutte contre les abus ?* pp.4-21.

reconnaissances frauduleuses[416] semble permettre une reconnaissance post-natale puisqu'elle prévoit que l'acte de déclaration de reconnaissance « doit être établi pour toute reconnaissance, qu'elle soit prénatale, qu'elle ait lieu lors de la déclaration de naissance ou qu'elle soit postnatale ». Cependant, la pratique nous montrera comme les communes vont interpréter cette instruction ; elles pourraient décider de ne pas permettre l'inscription d'un enfant si la reconnaissance ne se fait qu'après la naissance puisque cette situation n'est pas expressément prévue. Myria craint que ce manque de clarté amène des situations difficiles pour ces familles et beaucoup de confusions dans les différentes communes.

Myria a déjà été confronté à des situations problématiques liées aux deux instructions mais également à l'application de la règle par les communes :

Case

Madame, de nationalité philippine, est depuis plusieurs années en Belgique en séjour irrégulier. Elle a eu un fils, David, avec un Monsieur régularisé en Belgique. David a été reconnu par le papa mais au départ, une commune bruxelloise, a refusé de l'inscrire car il n'y avait pas de cohabitation entre le père et David. Avec la nouvelle instruction qui ne demande plus de cohabitation entre le parent et son enfant, la commune, après un contact avec l'OE, a accepté d'inscrire David. L'enfant avait déjà 10 ans.

Case

En mars 2018, une dame de nationalité camerounaise et en séjour irrégulier vient d'accoucher d'une petite Clémentine dont le père est naturalisé belge. Ce dernier est marié mais son épouse est au courant de la situation et il souhaite reconnaître l'enfant. Sur base des nouvelles instructions, la commune aurait dû inscrire l'enfant étant donné qu'il n'y a plus d'exigence de cohabitation. Cependant, une commune en Wallonie demande à Madame de donner tous les documents comme prévus dans la nouvelle loi sur les reconnaissances frauduleuses alors même qu'en mars 2018 cette loi n'est pas encore en vigueur. En attendant, Clémentine n'a aucun document de séjour.

Bien que Myria estime que la lutte contre les fraudes et abus est légitime, elle doit se concentrer en priorité sur les personnes malveillantes qui tirent profit de la situation vulnérable d'étrangers en séjour précaire. La mise en place de ce nouveau système, qui implique une lecture en parallèle des mesures sur les reconnaissances frauduleuses et les instructions de l'OE, n'atteindra pas forcément ce but et pourrait, dans certaines situations, porter atteinte à l'intérêt supérieur de l'enfant ainsi qu'aux droits fondamentaux des personnes concernées. Il convient de rester vigilant.

Myria recommande lors de l'établissement juridique d'une filiation de :

- Réserver tout conflit en matière de filiation au pouvoir judiciaire et de supprimer la possibilité pour les officiers de l'État civil de refuser préventivement l'établissement d'une reconnaissance, en vue de garantir le droit de chaque enfant à voir sa double filiation établie et le droit à la vie privée et familiale des personnes concernées ;
- Supprimer l'exigence disproportionnée de fournir des documents préalablement à toute reconnaissance[417] ;
- Prévoir dans la loi une protection de l'enfant contre l'éloignement à partir de l'intention déclarée du (des) parent(s) d'inscrire leur enfant et ce pendant toute la procédure d'établissement de la filiation (incluant une éventuelle enquête et un recours).

Myria rappelle également un de ses recommandations de 2015 :

- Il est indispensable que les droits et l'intérêt supérieur de l'enfant soient une considération primordiale à chacune des étapes du processus et pour l'ensemble des autorités et acteurs qui y sont impliqués. Myria recommande l'adoption d'une disposition transversale obligeant tous les acteurs à prendre en compte, dans chaque décision le concernant (directement ou indirectement), l'intérêt supérieur de l'enfant[418].

416 Circulaire reconnaissance frauduleuse, *Op.cit.*, voir point A, p.2.

417 Ces deux recommandations sont prises du Myriadoc 6, *Op.cit.*, p.21. Myria reprend également toutes les recommandations de son analyse sur les reconnaissances frauduleuses.

418 *La Migration en chiffres et en droits 2015*, Recommandation 2015/8, p.230.

Contribution externe : choix conjugaux chez les résidents belges d'origine marocaine et turque entre 2005 et 2013, déterminants sociologiques et politiques

Frank Caestecker (Myria)

John Lievens, Amelie Van Pottelberge, Emilien Dupont et Bart Vandeputte (Université de Gand, Département Sociologie)

Cette contribution se base sur une analyse quantitative des données du registre national relatives aux mariages, combinées aux données portant sur la formation disponibles dans le recensement de 2011. Il s'agit de 71.021 mariages contractés entre 2005 et 2013, de personnes qui vivent en Belgique et qui sont soit nées en Belgique avec la nationalité marocaine ou turque, soit immigrées en Belgique en tant que Marocains ou Turcs. Une grande partie de ces personnes ont obtenu la nationalité belge depuis. Le registre national peut tout de même encore les distinguer des autres Belges grâce à l'historique de la nationalité.

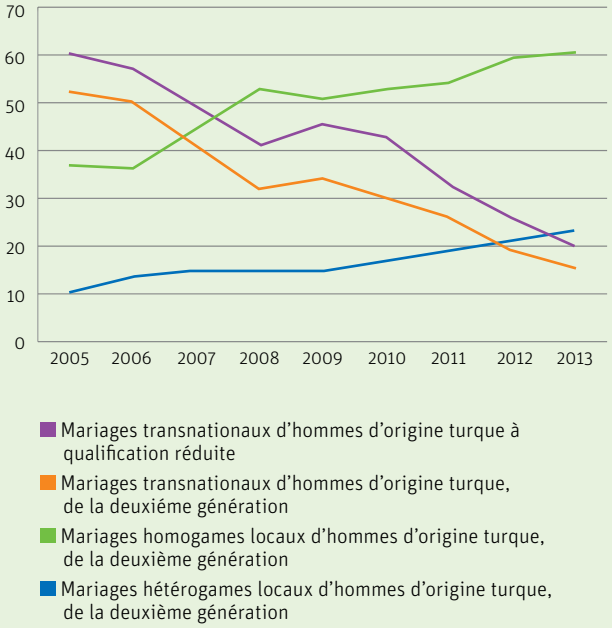
Cette analyse porte sur l'évolution, jusqu'au 1er janvier 2017, des mariages contractés avant 2014. En effet, la procédure d'immigration et de séjour de migrants conjoints ne peut être considérée comme terminée administrativement qu'après trois ans. Les documents du registre national au 1er janvier 2017 n'offrent pas de données suffisamment complètes pour pouvoir analyser les suites, sur le plan de la cohabitation, des mariages enregistrés après 2013.

Le registre national reprend environ 250.000 personnes d'origine nationale marocaine et environ 150.000 d'origine nationale turque. Il s'agit ici de personnes qui sont nées en Belgique ou qui y ont immigré, toutes avec la nationalité marocaine ou turque à la naissance. Les personnes nées en Belgique et qui ont reçu la nationalité belge à la naissance, mais dont un parent au moins est de nationalité marocaine ou turque, et ayant donc probablement la double nationalité, sont considérées ici comme des personnes d'origine nationale belge. Elles ne sont de ce fait pas inclues dans les analyses.

Ces populations marocaine et turque, comptant respectivement 250.000 et 150.000 personnes environ, représentent aujourd'hui les communautés originaires d'un pays tiers les plus importantes en Belgique. Dans ce texte, les personnes d'origine nationale marocaine ou turque seront désignées comme des personnes d'origine marocaine ou turque.

Entre 2005 et 2013, le choix conjugal des personnes d'origine marocaine ou turque en Belgique se porte, dans près de la moitié des cas, sur des personnes d'origine extérieure à l'UE (qu'elles aient acquis la nationalité belge ou non).

Choix du conjoint des hommes d'origine turque en Belgique 2005-2013



Une étude précédente ayant démontré que seuls 2 % des ménages d'origine marocaine ou turque cohabitaient hors mariage, nous nous sommes limités aux personnes qui ont choisi de se marier[419].

Nous distinguons trois possibilités dans les choix conjugaux des habitants d'origine marocaine ou turque. La première est un mariage conclu avec une personne résidant à l'étranger, en d'autres mots un **mariage transnational**, avec une personne qui vit en général dans le pays d'origine (mais dans tous les cas un autre

419 Caestecker Frank, Van Pottelberge Amelie, Dupont Emilien, Van de Putte Bart & Lievens John (2017). Partner Choices in Long Established Migrant Communities in Belgium. Historical life course studies, 2017, 4, pp.20-40; Caestecker Frank, Emilien Dupont, Bart Van de Putte et John Lievens (2016). Partner migration in the Moroccan community. A focus on time- and contextual evolutions in: Chris Timmerman, Nadia Fadil, Noel Clycq, Idesbald Goddeeris e.a. (eds.), *50 Years of Moroccan Migration in Belgium.* Louvain : Leuven University Press, p.105-124.

pays que la Belgique). Les deux autres portent sur des mariages conclus avec une personne résidant en Belgique. Lorsqu'il est conclu avec un partenaire de la même origine nationale, nous parlons d'un **mariage homogame local**. Lorsqu'il est conclu avec un partenaire d'une autre origine nationale, nous parlons d'un **mariage hétérogame local**.

Il ressort des données analysées que le mariage transnational était le choix le plus fréquent en 2005 chez les personnes peu qualifiées. Tant au sein de la population turque que marocaine, au moins 60% des personnes n'ayant pas dépassé le stade des humanités inférieures ont opté, en 2005, pour un mariage transnational. En 2010, cette proportion était tombée à 40% chez les hommes et les femmes d'origine marocaine. Les femmes d'origine turque peu qualifiées étaient encore 52% à choisir un mariage transnational, les hommes d'origine turque peu qualifiés 43% (comme l'illustre le graphique ci-dessus).

Le niveau de formation n'est pas le seul facteur majeur dans le type de choix conjugal, l'effet de génération y joue également un rôle important. Pour les personnes d'origine marocaine et turque de la première génération, qui ont elles-mêmes immigré, le mariage transnational est resté le choix le plus fréquent jusqu'en 2010. Au sein de la deuxième génération, les personnes d'origine marocaine ou turque nées en Belgique optent nettement moins pour un conjoint migrant, et donc pour un mariage transnational.

On remarque en effet au sein de la deuxième génération, chez les personnes d'origine marocaine ou turque nées en Belgique, une diminution particulièrement marquée de la préférence pour le conjoint migrant. Précédemment, le recensement de 1991 avait indiqué une préférence marquée pour le mariage transnational au sein de la deuxième génération. Pour la deuxième génération d'origine turque, elle atteignait même 60%. Pour celle d'origine marocaine, elle était légèrement inférieure[420]. En 2005, le mariage transnational n'attirait plus que 46% de la deuxième génération de la population d'origine marocaine, pour tomber à 29% en 2010.

Au début du 21ème siècle, les personnes d'origine turque de la deuxième génération restaient plus nombreuses à choisir le mariage transnational que leurs homologues d'origine marocaine. Ainsi, elles étaient encore, en 2005, 53% de la deuxième génération d'origine turque à opter pour le mariage transnational, avec un conjoint migrant.

L'intérêt pour ce type de mariage n'a cessé de diminuer depuis, surtout chez les hommes. En 2010, seuls 30% des hommes de la deuxième génération d'origine turque (voir graphique) et 40% des femmes de ce même groupe contractaient un mariage transnational. Si les hommes de la deuxième génération d'origine turque ont plus longtemps marqué une préférence pour le choix de leur conjoint dans le pays d'origine que leurs homologues marocains, en 2010 la prévalence de ce choix conjugal est revenue au même niveau dans les deux groupes.

A cette époque, les couples homogames locaux étaient de plus en plus nombreux au sein de la deuxième génération, d'origine turque comme d'origine marocaine. En revanche, les mariages hétérogames locaux, à savoir avec des personnes résidant également en Belgique mais d'origine différente, restaient peu fréquents. En 2005, nous notions respectivement 8 et 15% de mariages hétérogames locaux au sein des populations d'origine turque et marocaine, puis 9 et 20% en 2010.

Alors qu'en 1991, le mariage transnational restait le maître-choix au sein de la deuxième génération d'origine turque, il ne séduisait plus qu'une personne sur trois en 2010. On constate alors un phénomène de vases communicants entre les mariages transnationaux et les mariages homogames locaux. Néanmoins, la diminution des mariages transnationaux a également profité aux mariages hétérogames locaux. Malheureusement, comme souligné plus haut, il est impossible d'indiquer de manière concluante, sur base des définitions ci-dessus, dans quelle proportion les unions hétérogames ont été effectivement scellées avec des personnes réellement d'origine « différente ». Il n'empêche que la baisse de popularité de la migration des conjoints est incontestable.

La stabilité moindre des mariages transnationaux expliquerait vraisemblablement ces changements. En effet, des études quantitatives comme qualitatives menées sur les couples au sein des communautés marocaine et turque ont démontré que les unions entre une personne de la deuxième génération et un conjoint migrant de Turquie ou du Maroc présentaient plus de risques de séparation[421]. La durabilité plus restreinte de ces unions a peut-être réduit l'attrait de ce choix conjugal.

420 Lievens, John. The third wave of immigration from Turkey and Morocco: determinants and characteristics. In Lesthaeghe, Ron (Ed.), *Communities and generations: Turkish and Moroccan Populations in Belgium* (pp. 95-128). Bruxelles : NIDI CBGS, 2000.

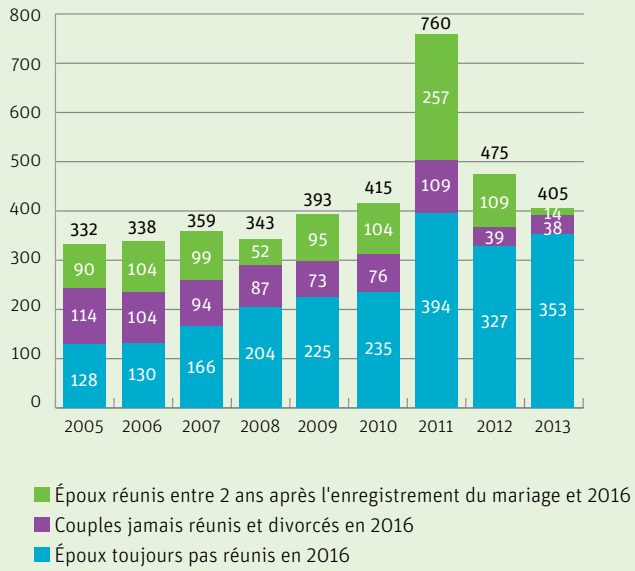
421 Corijn, Martine en Lodewijckx Edith, Kwantitatief Luik: Echtscheiding geteld. Echtscheiding bij personen van Turkse en Marokkaanse herkomst. Een analyse op basis van Rijksregistergegevens van volwassenen en kinderen in het Vlaamse Gewest in S. Koelet et al. (ed.), *Echtscheiding bij personen van Turkse en Marokkaanse herkomst Deel 2: Kwantitatieve en kwalitatieve studie*, Antwerpen: Steunpunt Gelijkekansenbeleid, 2009, pp.1-38; Eeckhaut, Mieke, Lievens John & Van de Putte Bart, Partner selection and divorce in ethnic minorities: Distinguishing between two types of ethnic homogamous marriages. *International Migration Review*, 2011, 45(2), pp.269-296.

Jusqu'en 2010, les autorités considéraient le choix conjugal des résidents belges dans leur ensemble comme une affaire purement privée. Le conjoint d'un résident en Belgique pouvait venir de l'étranger sans que les autorités ne lui mettent de bâtons dans les roues[422]. Depuis 2011, il est plus difficile pour les personnes qui vivent en Belgique de faire immigrer un conjoint. Les autorités ont instauré des conditions d'âge plus élevées que l'âge de mariage et ont également rendu impossible la vie de famille en Belgique pour les personnes qui ne sont pas à même de subvenir financièrement à leurs besoins. Du coup, les personnes qui ne satisfont pas aux conditions d'âge et/ou de revenus, même si elles ont la nationalité belge, se voient contraintes de modifier leur choix conjugal, de le reporter, voire même d'y renoncer. La Loi du 8 juillet 2011 impose, en plus d'une nouvelle condition liée à l'âge, que la personne qui réside en Belgique dispose d'un revenu stable et régulier avant de pouvoir faire venir un conjoint migrant. Cette personne doit percevoir un revenu supérieur à 120 % du revenu d'intégration. Les allocations d'aide n'entrent pas en considération pour le calcul de ce revenu.

Depuis 2011, les autorités belges découragent de manière sélective les mariages avec des conjoints migrants

Sur base des chiffres des visas délivrés pour regroupement familial à une catégorie bien plus large que les seuls conjoints, on peut déduire, au vu de la baisse spectaculaire, que le nombre d'autorisations de faire venir un conjoint en Belgique a également chuté. Alors qu'en 2010, l'ambassade de Belgique au Maroc délivrait encore 3.807 visas de ce type, ce nombre a chuté à 2.691 en 2011, à 1.672 en 2012 et à à peine 1.562 en 2013[423]. Nos chiffres laissent également apparaitre que des personnes d'origine turque ou marocaine ayant épousé un conjoint migrant ont rencontré des difficultés à le faire venir en Belgique. Entre 2005 et 2008, 12 à 15% de ces conjoints migrants ne sont pas parvenus à rejoindre leur conjoint en Belgique dans les deux ans qui ont suivi l'enregistrement de leur mariage au registre national. Ils étaient 40% en 2011, et encore 33% en 2012 et 2013.

Résidents belges d'origine turque et marocaine qui se marient avec un partenaire transnational avec lequel ils ne cohabitent pas en Belgique deux ans après leur mariage, 2005-2013



La loi du 8 juillet 2011 est entrée en vigueur le 22 septembre 2011 et a été appliquée avec effet rétroactif, donc également pour les demandes introduites avant le 22 septembre 2011 et pour lesquelles aucune décision n'était encore tombée à cette date. Alors qu'entre 2005 et 2008, 1.372 personnes au total, soit 343 par an en moyenne, ne sont jamais parvenues à faire venir leur conjoint d'un pays tiers dans les deux ans à dater de l'enregistrement de leur mariage, elles étaient 760 à avoir enregistré leur mariage en 2011 et à être dans la même situation (voir graphique 2).

Étudions plus en détail les données relatives aux 1.372 mariages transnationaux enregistrés entre 2005 et 2008, avec un partenaire d'origine marocaine ou turque résidant en Belgique, que les conjoints n'avaient toujours pas rejoints en Belgique deux ans après l'enregistrement du mariage. Que nous enseignent les informations du registre national au 1er janvier 2017 ? Après le terme de ces deux ans, la cohabitation en Belgique s'est encore réalisée effectivement pour 25% de ces 1.372 couples. Parmi les 75% restants, une minorité - un peu moins d'un tiers - avait divorcé. La moitié de ces 1.372 couples étaient toujours enregistrés comme mariés, sans pour autant être parvenus à cohabiter en Belgique. Ces 628 conjoints qui ne se sont pas installés en Belgique représentent 5% des personnes qui ont contracté un mariage transnational entre 2005 et

422 Caestecker Frank en Sarah d'Hondt, Migratiebeheer van huwelijksmigratie in Caestecker Frank (ed.), *Huwelijksmigratie, een zaak voor de overheid?* Louvain : Acco, 2006, pp.47-58.

423 Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme (CECLR), rapport annuel migration, 2013, pp.79-80 et CELCR, rapport annuel migration, 2014, pp.99-100.

2008 avec une personne d'origine marocaine ou turque vivant en Belgique.

Parmi les 760 personnes dont l'union avec une personne d'origine marocaine ou turque vivant en Belgique avait été inscrite en 2011 et qui n'étaient toujours pas enregistrées comme résidentes en Belgique en 2013, 257 ont rejoint leur conjoint depuis. Toujours selon l'information disponible au 1er janvier 2017 dans le registre national, une centaine de ces couples a divorcé depuis. Cela signifie que 394 personnes dont le mariage a été enregistré en 2011 n'ont toujours pas pu rejoindre leur conjoint en Belgique, soit 21% des mariages transnationaux enregistrés en 2011.

Des mariages enregistrés en 2012 et 2013, respectivement 475 et 405 conjoints migrants n'ont pas pu rejoindre leur conjoint en Belgique. De ces deux groupes, respectivement 109 et 14 sont quand même arrivés en Belgique en 2016. Parmi les 757 époux qui n'avaient toujours pas pu rejoindre leur conjoint en 2016, respectivement 39 (de mariage enregistré en 2012) et 38 (de mariage enregistré en 2013) ont divorcé depuis. 327 et 353 personnes, soit respectivement 23% et 29% des conjoints étrangers des mariages enregistrés en 2012 et 2013, étaient encore enregistrées comme conjoints en 2016 sans pour autant avoir cohabité en Belgique depuis.

Les obstacles à la vie conjugale en Belgique pour ces couples transnationaux pourraient constituer une explication des changements en matière de choix conjugal, qui se fait de plus en plus entre conjoints résidant déjà en Belgique. Il n'empêche que le changement de politique semble confronter les personnes d'origine marocaine et turque en âge de se marier à des choix peu évidents. C'est en tout cas ce qu'on peut déduire de la baisse de 7% du nombre total de mariages de personnes d'origine turque ou marocaine entre 2011 et 2013. Cette baisse révèle peut-être un lien entre ces reports ou abandons, et le fait de rendre plus difficile la cohabitation en Belgique avec un conjoint migrant.

Assez logiquement, le choix de se marier avec un migrant a perdu en popularité dès 2011. Il convient de nuancer cette popularité décroissante du choix d'épouser un migrant par rapport à la période précédente (2005-2010). Chez les personnes bénéficiant de revenus plus élevés du fait de leur niveau d'éducation, le choix du conjoint n'a pas foncièrement changé. La popularité (relativement faible) du conjoint migrant n'a pas baissé chez les hommes d'origine marocaine ou les femmes d'origine turque titulaires d'un diplôme d'enseignement supérieur. Un individu sur cinq au sein de ce groupe maintient ce choix.

En revanche, l'influence de la politique sur le choix conjugal se fait davantage sentir auprès d'un public peu qualifié. On remarque une réduction de moitié dans le choix de migrants comme conjoints chez les personnes qui ont obtenu tout au plus leur diplôme d'enseignement secondaire inférieur, de 43% à 20% chez les hommes d'origine turque comme l'indique le graphique 1, et de 42% à 19% chez les femmes d'origine marocaine. Au sein de la deuxième génération de la population d'origine marocaine et de la deuxième génération des hommes d'origine turque, le choix d'un conjoint migrant est passé respectivement de 30% en 2010 à 16% en 2013 (voir graphique 1). Pour les femmes d'origine turque, la proportion a chuté de 40% à 26%. Ce sont surtout les mariages homogames locaux qui ont gagné du terrain au sein de cette deuxième génération, mais les mariages hétérogames locaux ne sont pas en reste.

Il est fort probable qu'une partie de ces mariages hétérogames locaux soient en réalité encore des mariages homogames. Depuis 1991, les enfants nés en Belgique d'au moins un parent né en Belgique sont belges de naissance. Ces enfants de la troisième génération reçoivent ainsi la nationalité belge à la naissance[424]. Comme ils sont de plus en plus nombreux à atteindre la majorité depuis 2010, la distinction au sein du registre national entre mariages hétérogames et mariages homogames est de moins en moins évidente[425].

Conclusions

Ces dix dernières années, les descendants d'immigrants turcs et marocains en Belgique se sont de moins en moins tournés vers le pays de leurs parents pour trouver leur conjoint. Alors que les migrants restaient la préférence absolue en matière de conjoints jusqu'en 2010 au sein de la première génération de Turcs et Marocains d'origine, la deuxième génération d'origine marocaine et turque a de moins en moins opté pour un conjoint provenant du pays d'origine et a préféré se tourner vers sa propre communauté en Belgique pour le trouver. Le mariage hétérogame local a lui aussi rencontré un peu plus de succès, même si certaines réserves s'imposent quant à l'origine des partenaires.

424 Renauld Bernadette, De Belgische nationaliteitswetgeving 1984-2013 in *Belg worden. De geschiedenis van de Belgische nationaliteitsverwerving sinds 1830*. Mechelen: Wolters Kluwer, 2016, p.129.

425 Entre 2005 et 2013, la tendance en matière de choix du conjoint pour les personnes d'origine marocaine et turque domiciliées en Belgique montre une très faible augmentation du pourcentage de mariages contractés avec des Belges nés avant 1991 qui ne sont pas d'origine étrangère. À partir de 1991, cette origine étrangère n'est plus visible dans la majorité des cas.

Cet aperçu quantitatif indique clairement qu'une tendance existante a été renforcée de manière sélective par la politique en imposant une condition d'âge et une condition de moyens financiers suffisants dans le chef de la personne qui réside en Belgique pour pouvoir assumer la subsistance du foyer. Alors que les personnes qui disposent de moyens financiers suffisants peuvent continuer à choisir de faire immigrer leur conjoint, ce n'est pas le cas des plus faibles sur le plan financier. Le nombre de mariages transnationaux s'est réduite de moitié entre 2008 et 2013 (de 2.345 à 1.237), et à partir de 2011, la cohabitation en Belgique n'a pas été possible pour près d'un mariage transnational sur quatre (23%). Environ un millier de résidants belges d'origine marocaine ou turque dont le mariage a été enregistré en Belgique entre 2011 et 2013 n'ont pas organisé de cohabitation en Belgique. Notre analyse démontre que la main de fer adoptée par les autorités a renforcé de manière sélective la tendance déjà bien présente d'opter de plus en plus pour un conjoint en Belgique. La récente diminution du nombre de mariages au sein de ces communautés indique que l'intervention politique a également provoqué le report, voire même l'abandon du choix conjugal. Une analyse plus approfondie de ces 71.021 mariages de personnes d'origine marocaine et turque vivant en Belgique pourrait encore affiner davantage ce premier inventaire.

Étranger en sa commune

Un formalisme exagéré de la part des communes

Lorsque des membres d'une même famille arrivent en Belgique par le biais d'un visa de regroupement familial, ils rencontrent, auprès de certaines communes, des difficultés lors de leur inscription ou lors de l'enregistrement de leur lien de filiation ou marital. Voici trois situations différentes décrites par Myria :

Case

Des enfants d'une femme Somalienne arrivent en Belgique grâce à un visa de regroupement familial et souhaitent s'inscrire dans une grande ville flamande. Normalement, ils devraient recevoir immédiatement **une annexe 15** en attendant l'obtention d'une carte A. Cependant, ils étaient contraints d'attendre 4-5 semaines avant de recevoir cette annexe. Sans celle-ci, ils n'ont droit ni à une aide sociale, ni aux allocations familiales et ils ne peuvent pas s'affilier à une mutuelle,... Par ailleurs, la date indiquée sur l'annexe 15 est essentielle. Ce n'est en effet qu'à partir de cette date-là que le délai de cinq ans, après lequel un séjour illimité et inconditionnel peut être octroyé, commence à courir. C'est également cette date qui détermine le commencement du décompte du délai de 5 ou 10 ans en vue d'obtenir la nationalité belge.

Case

Les parents, frères et sœurs d'un MENA syrien reconnu comme réfugié arrivent en Belgique avec un visa de regroupement familial. Une importante commune bruxelloise refuse d'attribuer un **numéro de registre national** aux membres de la famille. La raison invoquée serait que le cachet de l'ambassade belge de Turquie ne figurait pas sur les attestations de naissance (bien que l'ambassade compétente pour la légalisation soit Beyrouth).
La famille signale ne pas être en mesure de faire légaliser les documents. La légalisation des documents syriens est, en effet, particulièrement difficile et coûteuse, comportant quatre étapes (légalisation du document original par le Ministère des Affaires Étrangères en Syrie, puis par l'ambassade à Beyrouth, ensuite par le Ministère des Affaires Étrangères du Liban à Beyrouth, et enfin par l'ambassade belge à Beyrouth).
À cause du refus de l'inscription, ils rencontrent différents problèmes, comme la violation de leur droit d'accès aux soins de santé, à une assurance-maladie, aux allocations et prestations familiales. Par ailleurs, la mère ne peut pas s'inscrire auprès d'Actiris pour trouver un travail.

Case

Un MENA irakien, appartenant à la minorité religieuse des Yezidi, a été reconnu comme réfugié. Ses parents, frères et sœurs ont introduit une demande de regroupement familial fin 2016. Ils ont introduit la demande à Ankara en raison des itinéraires à risque et de l'impossibilité d'introduire la demande à Amman. Tout comme pour les Syriens, la procédure de légalisation pour Irakiens se déroule en quatre étapes. La légalisation s'avérait pour la famille impossible dès la seconde étape. Quoi qu'il en soit, l'ambassade à Amman est la seule et unique compétente pour la dernière étape et non celle à Ankara où la demande a été introduite.
Les demandes ont été accordées par le bureau du regroupement familial de l'OE qui avait estimé les liens familiaux comme fondés et qui avait accepté l'impossibilité de légaliser les documents. Arrivés en Belgique, une commune de Flandre Orientale a **pourtant refusé de reconnaître le lien de filiation** entre les enfants et les parents, ainsi que le **lien d'alliance** entre les parents.
La famille a proposé d'aller chercher des copies certifiées auprès de l'ambassade irakienne de Bruxelles avant de les faire légaliser par le Ministère Belge des affaires étrangères à Bruxelles, ce qui a été rejeté. La commune accepte uniquement des documents provenant du pays d'origine, légalisés par l'ambassade belge compétente. En raison du fait que le lien de filiation n'est pas établi, la famille indique qu'ils n'ont pas droit aux allocations familiales.

Cette dernière situation est la plus récurrente au sein des différentes communes belges. Un grand nombre de membres appartenant à une même famille proviennent ces dernières années de pays où la légalisation est extrêmement difficile, voire impossible. Les membres de la famille de bénéficiaires de protection internationale en Belgique sont souvent concernés. S'il ne fait ainsi aucun doute qu'obtenir une légalisation de documents

somaliens, et depuis peu yéménites[426], est impossible, la légalisation de documents syriens et irakiens continue en pratique à systématiquement apporter son lot de problèmes. Certaines communes refusent également de prendre l'acte en compte lorsque les légalisations datent de plus de 6 mois. Par ailleurs, certaines ambassades exigent à leur tour que la légalisation d'un document réalisée par les autorités du pays d'origine ne soit pas antérieure à quelques mois (p.ex. ambassade en RDC), pour pouvoir eux aussi le légaliser.

Un grand nombre de membres appartenant à une même famille proviennent ces dernières années de pays où la légalisation est extrêmement difficile, voire impossible.

Rem. : même les membres d'une famille pouvant introduire leur demande de regroupement familial à la commune (principalement les membres d'une famille de citoyens de l'Union et les belges) éprouvent des difficultés à cette occasion. Nous n'approfondirons pas ce sujet dans le présent chapitre. Nous vous invitons à vous reporter au chapitre migration économique qui traite entre autres des problèmes encourus lors de l'inscription de citoyens de l'Union et les membres de leur famille.

Des conséquences disproportionnées pour les personnes concernées

Certains droits essentiels sont mis en péril lorsque les membres d'une famille ne sont pas inscrits au registre ou lorsque le lien de parenté ou d'alliance ne peut être enregistré. Le droit d'accès aux soins de santé, à une assurance-maladie, à la prime de naissance, aux allocations et prestations familiales, au congé de paternité[427] et autre assistance familiale n'est plus garanti. Par ailleurs, cela engendre des problèmes pour les adultes concernant l'accès au travail (inscription VDAB/Forem/Actiris, demande de permis de travail,...). Une filiation non enregistrée peut également engendrer des problèmes sur le plan du droit successoral et de la responsabilité parentale... Tout ceci est loin de favoriser l'intégration des membres d'une même famille. Plus fondamentalement, l'état civil, les données d'identification d'une personne touche à l'ordre public.

En pratique, cela est souvent dû à un défaut de légalisation, moyennant quoi le fonctionnaire de l'état civil signale ne pas être en mesure de procéder à l'inscription ou de reconnaître l'acte. Toutefois et principalement dans ces cas où il s'avère *impossible* de satisfaire la condition de légalisation de l'article 30 du CDIP, engendrant un cas de force majeure, une gestion raisonnable exige qu'une solution soit prévue pour remédier à cette impasse juridique afin de permettre aux personnes concernées de pouvoir exercer leurs droits fondamentaux, tout en gardant à l'esprit que la légalisation ne permet que de vérifier la validité formelle d'un document. Il n'informe en rien sur le contenu du document et n'offre que peu de protection contre la fraude.

Un refus de **délivrance d'une annexe 15 ou d'inscription dans le registre** porte atteinte aux modalités du droit national[428]. Par ailleurs, l'intérêt supérieur de l'enfant[429] exige qu'il soit inscrit dès sa naissance, qu'il habite chez ses parents et n'en soit pas séparé, comme le stipule la Convention internationale relative aux droits de l'enfant[430].

426 Voir www.agii.be/nieuws/geen-legalisatie-meer-mogelijk-van-somalische-en-jemenitische-documenten-noch-afgifte-van-negatieve « *Le SPF Affaires Etrangères a fait savoir qu'en raison de la situation chaotique régnant dans ces pays, il est actuellement impossible de garantir l'exactitude de contenu et de forme des pièces et signatures présentées. Une certaine confusion étant apparue concernant les attestations négatives, le SPF Affaires étrangères n'en délivrera plus. Bien que de telles attestations aient pour objectif d'attester l'impossibilité d'une légalisation, elles ont parfois été interprétées comme une sorte de légalisation de manière erronée.* » (traduction libre).

427 Voir e.a. www.agii.be/nieuws/gewaarborgde-gezinsbijslag-problematiek-niet-geregistreerde-afstammingsband-in-het-rijksregister.

428 Lorsqu'une personne dispose d'un visa, son inscription devient obligatoire selon l'article 25/3, §2 AR du 8 octobre 1981 : « *Si l'étranger qui vient en Belgique est en possession d'une admission de séjour en vertu de l'article 10 de la loi, l'administration communale l'inscrit au registre des étrangers et lui délivre un certificat d'inscription à ce registre.* » Pour l'inscription de membres d'une famille de citoyens de l'Union, voir l'article 52, §1 AR du 8 octobre 1984.
Voir également l'art. 6 §1 de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population et aux cartes d'identité : « La commune délivre aux Belges et aux étrangers admis ou autorisés à s'établir dans le Royaume une carte d'identité valant certificat d'inscription dans les registres de la population. », ainsi que l'article 11, 5° de l'AR du 16 juillet relative aux registres de la population et aux registres des étrangers : « L'inscription aux registres s'effectue sur la base : (...) 5° de la décision prise conformément aux dispositions de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, qui admet ou autorise le séjour ou l'établissement. La date d'inscription est celle mentionnée dans les décisions et documents précités ou celle déterminée en application de la constatation de la réalité de la résidencel (...) ».
Ainsi que l'article 119 de l'AR du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers : « L'administration communale est tenue de remettre un document conforme au modèle figurant à l'annexe 15, chaque fois qu'elle se trouve dans l'impossibilité, soit de procéder immédiatement à l'inscription de l'étranger qui se présente, soit de délivrer le titre de séjour ou d'établissement ou tout autre document de séjour. Ce document atteste que l'étranger s'est présenté à l'administration communale et couvre provisoirement son séjour ; sa durée de validité ne peut dépasser (quarante-cinq jours) ».

429 Article 3 du CIDE, article 24 de la Charte des Droits fondamentaux de l'Union Européenne, et article 22 bis, 4e alinéa de la Constitution : « Dans toute décision qui le concerne, l'intérêt de l'enfant est pris en considération de manière primordiale ».

430 Articles 7 (droit d'être inscrit), 8 (droit à une identité) et 9 (droit de ne pas être séparé de ses parents), article 26 (droit de bénéficier de la sécurité sociale) de la CIDE du 20 novembre 1989.

Concernant la reconnaissance des actes étrangers prouvant la **filiation ou le mariage**, le principe de *reconnaissance de plein droit* comme résumé dans l'article 27§1 implique en effet que, si l'OE a effectivement reconnu les liens familiaux dans le cadre du regroupement familial, ces mêmes liens de filiation ou de mariage ne sont pas nécessairement reconnus par la commune (et vice-versa). Lors de l'enquête sur les liens familiaux, l'OE peut s'appuyer sur le système en cascade légalement intégré et *doit* également tenir compte 'd'autres preuves valables' (ou documents non légalisés), et *peut* donc passer à l'entretien ou à l'analyse ADN, par exemple. Cette possibilité n'est toutefois pas explicitement prévue dans les modalités concernant le fonctionnaire de l'état civil.

L'article 24, §2 du Code de droit international privé (ci-après: CDIP) prévoit par contre que dans certains cas, il est possible de déroger à la présentation de certains documents : « *A défaut de production des documents mentionnés au paragraphe premier, le juge peut impartir un délai pour les produire ou accepter des documents équivalents ou, s'il s'estime suffisamment éclairé, en dispenser*. » Alors que cette disposition parle de juge, l'on peut également considérer qu'elle s'applique au fonctionnaire de l'état civil.

Une reconnaissance de l'acte par voie judiciaire est particulièrement chronophage. Elle n'est pas non plus souhaitable, risquant d'encore plus surcharger le système judiciaire, dans une situation pour laquelle le fonctionnaire de l'état civil peut finalement faire preuve de souplesse. Une légalisation par le Ministre des Affaires Étrangères de Belgique peut satisfaire aux conditions de légalisation de l'article 30 CDIP, même si cela suppose que l'acte a déjà été légalisé en première instance par les autorités du pays d'origine[431].

Une reconnaissance de l'acte par voie judiciaire est particulièrement chronophage. Elle n'est pas non plus souhaitable, risquant d'encore plus surcharger le système judiciaire, dans une situation pour laquelle le fonctionnaire de l'état civil peut finalement faire preuve de souplesse.

Une certaine souplesse dans l'acceptation par le fonctionnaire de l'état civil de tels documents (et donc d'actes non légalisés) est par conséquent nécessaire pour agir conformément à l'intérêt supérieur de l'enfant et ses droits cités plus haut, ou à d'autres droits fondamentaux internationaux de l'homme, tels que le droit à une vie privée et familiale[432].

Ne perdons surtout pas de vue que les membres de la famille d'une bénéficiaire de protection internationale présentent souvent eux aussi un besoin de protection internationale. L'on ne peut donc attendre d'eux qu'ils contactent leur propre autorité en vue d'obtenir des documents ou une légalisation de ces documents. Une demande d'asile introduite par le membre de la famille, suivie d'une demande de documents auprès du CGRA suite à une reconnaissance en tant que réfugié est souvent bien trop chronophage. Il n'est par conséquent pas possible de mettre de côté les droits essentiels pendant toute cette période. Les personnes bénéficiant de protection subsidiaire font par ailleurs face aux mêmes problèmes, puisque ne pouvant pas non plus obtenir de documents auprès du CGRA.

Le fonctionnaire de l'état civil devrait donc également tenir compte de modalités pertinentes concernant les réfugiés pour mettre la souplesse à l'ordre du jour. Il existe par exemple plusieurs dispositions dans la Convention de Genève[433], ainsi que ces conclusions du Comité exécutif du UNHCR[434]. Dans une affaire dans laquelle l'acte de mariage d'un couple syrien n'avait pas été légalisé, le tribunal de la famille de Liège s'est entre autres appuyé sur l'article 12 de la Convention de Genève et a fait valoir ceci « *De plus, il y a lieu de rappeler que le statut d'époux de […] fait partie de son statut personnel et que son statut de réfugié doit conduire l'État belge à faire preuve de souplesse administrative, les contacts avec la Syrie ne pouvant être que très réduits suite à la reconnaissance du statut de réfugié* »[435].

Recommandation

Myria recommande aux communes de prendre toutes les mesures nécessaires afin de délivrer immédiatement un accusé de réception lors de la demande d'inscription ou lors de l'inscription des membres de la famille.

431 Tribunal de première instance de Gand, 15 décembre 2016, 16/1452/B.

432 Articles 8 de la CEDH et 7 de la Charte de l'UE (droit à une vie familiale), articles 12 de la CEDH et 9 de la Charte de l'UE (droit de se marier et de fonder une famille), article 34 de la Charter de l'UE (droit à une sécurité sociale et aide sociale).

433 Se rapportant au statut personnel (art. 12 de la Convention de Genève), à l'assistance administrative (article 25 de la Convention de Genève) et à la législation sur le travail et l'assurance sociale (art. 24. Législation du travail et assurance sociale).

434 Conclusion Excom N°24 sur le Regroupement Familial, Conclusion Excom Conclusion N°111 sur l'enregistrement à l'état civil et Conclusion Excom N°104 sur l'Intégration locale.

435 Tribunal de la famille de Liège, 27 janvier 2017, 16/1959/B.

Chapitre 6

Libre circulation, migration **économique** et étudiants

Dans ce chapitre, Myria présente des données sur les migrations économiques vers la Belgique, sur la libre circulation ainsi que sur les migrations pour raisons liées à l'éducation. Les droits des travailleurs européens pourraient être mieux garantis, notamment par la transposition pleine et correcte de la directive 2014/54.



Chiffres

La migration économique vers la Belgique est un sujet difficile à étudier à partir des chiffres disponibles car il n'existe pas une base de données unique qui puisse présenter l'ensemble du phénomène. Les données ci-dessous présentent chacune un aspect de ce phénomène complexe.

Étant donné qu'ils ont des droits différents en termes d'accès au territoire, au séjour et au travail, les données sur les ressortissants de pays tiers seront abordées séparément de celles des citoyens de l'UE.

- Pour les **ressortissants de pays tiers**, nous présentons ci-dessous les questions:
  - D'accès au territoire pour raisons professionnelles (visas accordés pour raisons professionnelles)
  - D'accès au séjour (premiers titres délivrés pour raisons liées à une activité rémunérée)
  - D'accès au travail:
    - Salarié (permis de travail)
    - Indépendant (cartes professionnelles)

- Pour les **citoyens de l'UE**, l'attention portera sur la libre circulation et l'accès au séjour (premiers titres de séjour délivrés) mais aussi sur les limites de la libre circulation avec les chiffres des retraits des titres de séjour, les ordres de quitter le territoire et les éloignements de citoyens de l'UE. Étant donné qu'ils ont librement accès au territoire belge, ils ne se trouvent pas dans les données sur les visas. Il en est de même pour les données sur les permis de travail et les cartes professionnelles dont ils sont dispensés.

- Les données de l'ONSS sur les **travailleurs détachés** en Belgique présentent les chiffres de ces travailleurs (principalement de l'UE mais aussi non-UE) qui ont ce statut à part.

- Les données du *Monitoring socio-économique 2017, Marché du travail et origine* présentent la part des personnes en emploi parmi les étrangers inscrits au Registre national en 2010 (UE et non-UE) selon le motif de délivrance de leur titre de séjour. Ils offrent pour la première fois la possibilité de connaître la proportion de personnes en emploi parmi les personnes qui obtiennent un titre de séjour pour des raisons liées à une activité rémunérée, mais aussi pour ceux qui ont obtenu un titre de séjour pour des des raisons liées à la famille, à l'éducation, à la protection internationale ou à la régularisation.

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

- Le motif de délivrance d'un visa ou d'un titre de séjour ne détermine pas si la personne va effectivement travailler. Les personnes qui ont obtenu un titre de séjour pour des raisons non professionnelles peuvent également travailler si la loi le leur permet.

- L'accès au travail dépend de la nationalité et du statut de séjour de l'étranger.

- Note : les années de référence des données présentées varient selon les sources. Il s'agit toujours des dernières données disponibles au moment de l'écriture de ce rapport (mars 2018).

Migrations économiques des ressortissants de pays tiers

1. Accès au territoire pour raisons professionnelles

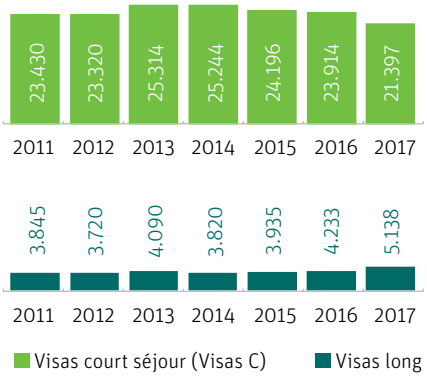
Visas

En 2017 :

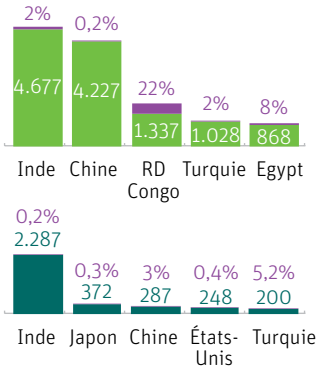
- Les visas pour raisons professionnelles représentent **11%** des visas court séjour et **17%** des visas long séjour accordés.
- Le nombre de visas C accordés diminue tandis que celui des visas D augmente.
- Pour les visas C, les pays africains ont des taux de refus plus élevés que la moyenne.
- Pour les visas D, le taux de refus est généralement très bas.

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

Visas accordés pour raisons professionnelles



Top 5 des nationalités des visas accordés en 2017



Visas court séjour (Visas C) — Visas long séjour (Visas D) — Refus

source : SPF Affaires étrangères, calculs : Myria

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

Premiers titres de séjours délivrés en 2016 pour des raisons liées à une activité rémunérée

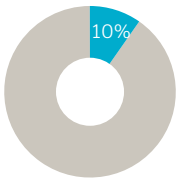
En 2016 :

- **10%** des premiers titres délivrés à des ressortissants de pays tiers l'ont été pour des raisons liées à une activité rémunérée. Cette proportion reste stable par rapport à 2015. *Voir Chapitre Population et Mouvements.*
- **5.181 de ces premiers titres ont été délivrés.** On note une légère augmentation de 5% par rapport à l'année précédente. Sur une période plus longue, on observe toutefois une augmentation plus importante: entre 2010 et 2016, leur nombre a ainsi augmenté de 19%.
- Les **Indiens** représentent à eux seuls près d'un premier titre sur 4 délivré pour raisons liées à une activité rémunérée en 2016 (24%) à des ressortissants de pays tiers. Cette raison représente 43% des premiers titres délivrés à des Indiens, soit la proportion la plus élevée du top 10 des nationalités non-UE.

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



Part parmi l'ensemble des 1ers titres de séjour délivrés en 2016



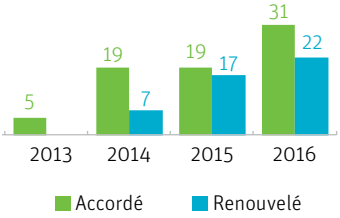
Top 10 des nationalités non-UE

Nationalité	Premiers titres délivrés en 2016 pour des raisons liées à des activités rémunérées	% par rapport aux autres nationalités	% par rapport aux autres raisons
Inde	1.259	24%	43%
États-Unis	874	17%	39%
Japon	350	7%	36%
Chine	311	6%	18%
Turquie	192	4%	11%
Canada	174	3%	30%
Russie	172	3%	16%
Brésil	134	3%	12%
Maroc	123	2%	2%
Philippines	93	2%	18%
Autres	*1.499*	*29%*	*4%*
TOTAL	**5.181**	**100%**	**10%**

source : OE-Eurostat

Cartes bleues

En 2016, 31 cartes bleues européennes pour travailleurs non-UE hautement qualifiés ont été délivrées. Les principales nationalités des bénéficiaires étaient américains (6), russes (5) et chinois (3). 22 cartes ont été renouvelées cette même année. Les membres de la famille de ceux-ci ont pu bénéficier de la délivrance de 22 cartes en 2016 et du renouvellement de 26.

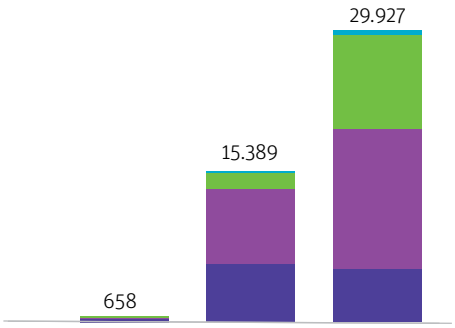


source : OE-Eurostat

3. Accès au travail pour les non-UE

Les permis de travail pour les salariés

- En 2016, un total de **658 permis A**, **15.389 permis B** et **29.927 permis C** ont été délivrés.
- Plus de la moitié des permis A ont été délivrés par la région bruxelloise (58%) contre 27% pour la Flandre et 14% pour la Wallonie.
- Les permis B par contre sont majoritairement délivrés par la Flandre (50%) devant Bruxelles (39%) et la Wallonie (11%).
- De même, 48% des permis C sont délivrés par la Flandre, mais la Wallonie arrive cette fois en deuxième position avec 32% devant Bruxelles (18%).

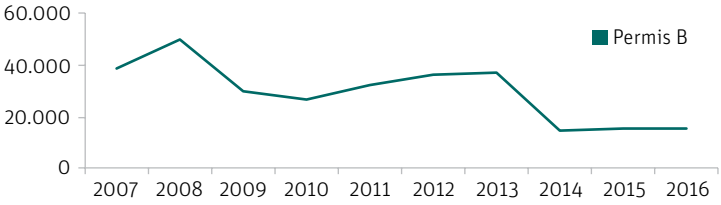


	Permis A	Permis B (y compris renouvellements)	Permis C
C. germ.	0	56	545
Wallonie	95	1.685	9.512
Flandre	179	7.645	14.369
Bruxelles	384	6.003	5.501
Total	658	15.389	29.927

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

Le **permis B** est valable pour maximum 12 mois et limité à un seul employeur. En principe, l'autorisation d'occupation doit être obtenue par l'employeur avant que le travailleur n'arrive en Belgique. Autrement dit, c'est le droit au travail qui ouvre le droit au séjour et à l'immigration.

Le **permis C** est également valable pour maximum 12 mois, mais autorise l'étranger à travailler pour tout employeur. Contrairement aux permis B, les permis C sont sollicités sur le sol belge puisque, dans ce cas, c'est le statut de séjour qui donne accès au marché du travail.



On note une certaine **stabilité dans la délivrance des permis B entre 2015 et 2016**. Les 10 dernières années laissaient apparaître des variations d'un ordre bien plus important. Une première baisse était visible entre 2008 et 2010 et faisait suite à l'exemption de permis de travail pour les Polonais à partir de mai 2009, une deuxième baisse entre 2013 et 2014 était quant à elle liée à l'exemption de permis de travail pour les Roumains et les Bulgares à partir de 2014.

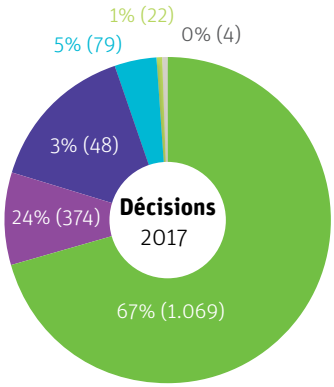
Voir: Myriatics#3 Nouvelles migrations des pays de l'Est Focus sur les Roumains, Polonais et Bulgares, www.myria.be/files/Myriatics3-FR-160316.pdf

source : Régions bruxelloise, flamande et wallonne et Communauté germanophone

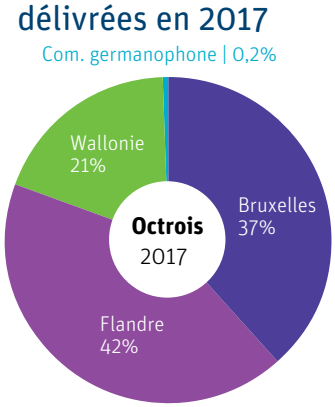
Les cartes professionnelles pour les indépendants

- En 2017, sur un total de 1.596 décisions, 1.069 ont mené à l'octroi d'une première carte professionnelle ou à un renouvellement (67% de décisions positives). On note une légère augmentation des décisions positives puisqu'on en comptait 934 en 2016 (+14%).
- En 2017, 449 cartes professionnelles ont été délivrées par la Flandre (42%), 396 par la région bruxelloise (37%), 222 par la Wallonie (21%) et 2 par la Communauté germanophone (2%).

67% de décisions positives en 2017



1.069 cartes professionnelles délivrées en 2017



source : Régions bruxelloise, flamande et wallonne et Communauté germanophone

La libre circulation des citoyens de l'UE en Belgique

La libre circulation s'applique aux citoyens ayant une nationalité d'un des pays de l'UE pour un séjour de plus de 3 mois. Elle concerne soit :

- un travailleur salarié ou indépendant ;
- un demandeur d'emploi en recherche d'emploi avec de réelles chances d'être engagé ;
- une personne qui dispose d'une assurance maladie et de ressources suffisantes afin de ne pas devenir une charge pour le système d'aide sociale belge ;
- un étudiant à condition qu'il soit inscrit dans un établissement d'enseignement organisé, reconnu ou subsidié et qu'il dispose d'une assurance maladie.

Les citoyens de l'UE n'ont donc pas besoin de visa pour accéder au territoire belge. Ils ont également accès au travail salarié et indépendant sans nécessiter de permis de travail ou de carte professionnelle.

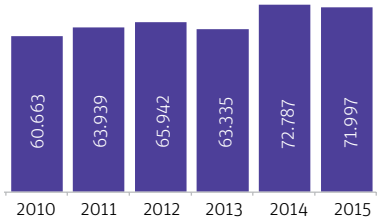
Premiers titres de séjour délivrés

71.997 premiers titres de séjour délivrés à des citoyens de l'UE en 2015

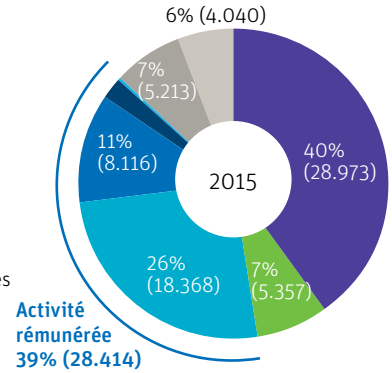
40% pour des raisons familiales

39% pour des raisons liées à une activité rémunérée

Premiers titres de séjour délivrés à des citoyens de l'UE



Motifs de délivrance des premiers titres de séjour en 2015 (Total = 71.997)

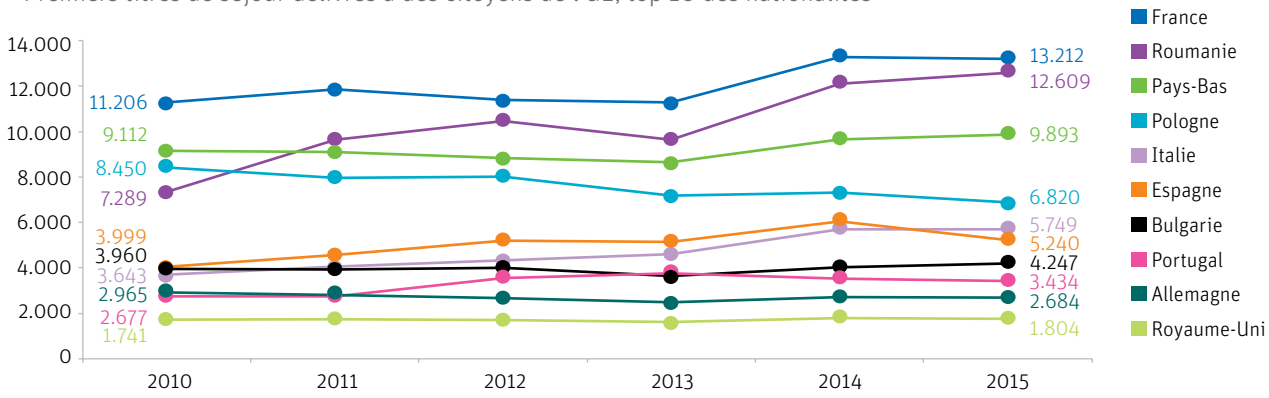


Comme pour les ressortissants de pays tiers, la première raison de délivrance des premiers titres de séjour est le **regroupement familial (40%)**. Mais dans le cas des citoyens de l'UE, les raisons liées à une **activité rémunérée (39%)** (salariés, indépendants, demandeurs d'emploi et autres) sont pratiquement aussi élevées que les raisons familiales. Les raisons liées à **l'éducation** représentent **7%**, tout comme les personnes disposant de **moyens de subsistance suffisants** qui représentent également **7%** des raisons de délivrance d'un premier titre de séjour à un citoyens de l'UE en 2015.

Les données présentées ici sont issues de la réponse à une question parlementaire publiée en 2017. Cette dernière contient les données sur les premiers titres de séjour des citoyens de l'UE et leur motif de délivrance de 2010 à 2015. Myria demande au gouvernement de charger l'Office des étrangers de la publication annuelle de ces chiffres. Pour l'instant, seules les données sur le regroupement familial sont publiées annuellement pour les citoyens de l'UE. La publication systématique des différents motifs de délivrance des titres de séjour des citoyens de l'UE offrirait une meilleure connaissance de ces flux et rendrait possible une comparaison avec ceux des ressortissants non-UE.

Pour les motifs de délivrance des premiers titres de séjour des ressortissants non-UE, voir Chapitre Population et mouvements

Premiers titres de séjour délivrés à des citoyens de l'UE, top 10 des nationalités



Les Français (18%) et les Roumains (18%) sont les deux premières nationalités UE auxquelles un premier titre de séjour a été délivré en 2015. Suivent les Néerlandais (14%), les Polonais (9%) et les Italiens (8%).

Source : Chambre des Représentants, question et réponse écrite n°600, Bulletin 115, Date de publication 24/04/2017

Retraits des titres de séjour des citoyens de l'UE

1.845 retraits de titres de séjour de citoyens de l'UE en 2016

Si les conditions de séjour ne sont plus remplies, un citoyen de l'UE peut se voir retirer sont titre de séjour.

En 2016:

- **1.845 citoyens de l'UE** résidant en Belgique **se sont vu retirer leur titre de séjour**. Près de la moitié d'entre eux étaient de nationalité roumaine (47%).
- 1.055 titres de séjour ont été retirés à des citoyens de l'UE car leur détenteur « ne répondait plus aux conditions » (57%), 392 pour fraude (21%) et 283 pour « charge déraisonnable » pour le système d'aide social belge (15%).

Nationalité	Citoyens de l'UE qui se sont vu retirer leur séjour en 2016	%
Roumanie	863	47%
Bulgarie	254	14%
Pays-Bas	170	9%
Italie	103	6%
Espagne	101	5%
France	94	5%
Slovaquie	80	4%
Portugal	54	3%
Pologne	45	2%
Grèce	23	1%
Autres pays de l'UE	*58*	*3%*
TOTAL	1.845	100%

source : Chambre des Représentants, question et réponse écrite n°998, Bulletin 115, Date de publication 24/04/2017)

Ordres de quitter le territoire et rapatriements de citoyens de l'UE

5.558 ordres de quitter le territoire délivrés à des citoyens de l'UE en 2016

- Les citoyens de l'UE ne se voient en principe délivrer un ordre de quitter le territoire (**OQT**) qu'en cas de trouble de l'ordre public ou, depuis juillet 2016, en cas de fraude.
- Sur les 47.811 OQT délivrés en 2016, **5.558** concernaient des **citoyens de l'UE**, soit 12% du total. Plus d'un quart de ces OQT ont été délivrés à des Roumains (27%).

Nationalité	OQT délivrés en 2016	%
Roumanie	1.512	27%
Pays-Bas	959	17%
France	707	13%
Bulgarie	470	8%
Pologne	435	8%
Italie	336	6%
Espagne	259	5%
Portugal	163	3%
Slovaquie	162	3%
Croatie	92	2%
Autre	*463*	*8%*
TOTAL	5.558	100%

857 rapatriements de citoyens de l'UE en 2016

- Les **rapatriements de citoyens de l'UE (857 en 2016)** représentent 18% de l'ensemble des rapatriements en 2016. Avec 330 rapatriements en 2016, les Roumains se trouvent en première position des rapatriements de citoyens de l'UE, devant les Néerlandais et les Français.

Nationalité	Rapatriements en 2016	%
Roumanie	330	39%
Pays-Bas	165	19%
France	76	9%
Pologne	76	9%
Bulgarie	55	6%
Lituanie	32	4%
Slovaquie	23	3%
Italie	20	2%
Royaume-Uni	15	2%
Croatie	10	1%
Autres	*55*	*6%*
TOTAL	857	100%

source : OE

Pour les chiffres sur les OQT et les éloignements de ressortissants de pays tiers, voir MyriaDoc #5 : Retour, détention et éloignement des étrangers en Belgique (2017), Un retour, à quel prix? www.myria.be/fr/publications/myriadocs-5-terugkeer-detentie-en-verwijdering

La libre circulation des citoyens de l'UE dans l'UE

Au niveau de l'UE-28, en 2016:

- 11,8 millions de citoyens européens (entre 20 et 64 ans) ont fait usage de leur liberté de circulation pour un séjour de un an ou plus dans un autre pays de l'UE que leur pays de citoyenneté. Cela représente 3,9% de l'ensemble de la population en âge de travailler dans l'UE-28. Parmi ceux-ci, 9,1 millions étaient actifs (salariés, indépendants et demandeurs d'emploi).
- L'Allemagne et le Royaume Uni sont les pays qui ont accueilli le plus de ces citoyens de l'UE. Si leur nombre est rapporté à la taille de la population du pays de résidence, la Belgique se place en 5ème position.
- Parmi ces citoyens de l'UE, on compte 50% de femmes pour 50% d'hommes.

Selon des données de 2015, les pays d'où proviennent ces citoyens de l'UE sont avant tout la Roumanie, la Pologne et le Royaume –Uni.

source : European Commission, 2017 *Annual report on intra-EU labour mobility*, pp 21-30

Autres types de migrations économiques (UE et non-UE)

Les personnes détachées

Les travailleurs détachés dans le sens de la déclaration préalable obligatoire Limosa sont des travailleurs salariés qui sont envoyés pour travailler temporairement ou partiellement en Belgique. Il s'agit de travailleurs qui travaillent habituellement dans un autre pays que la Belgique et/ou qui sont embauchés dans un autre pays que la Belgique. Une déclaration est également exigée pour tout indépendant qui vient exercer temporairement une activité d'indépendant en Belgique, sans y résider de façon permanente.

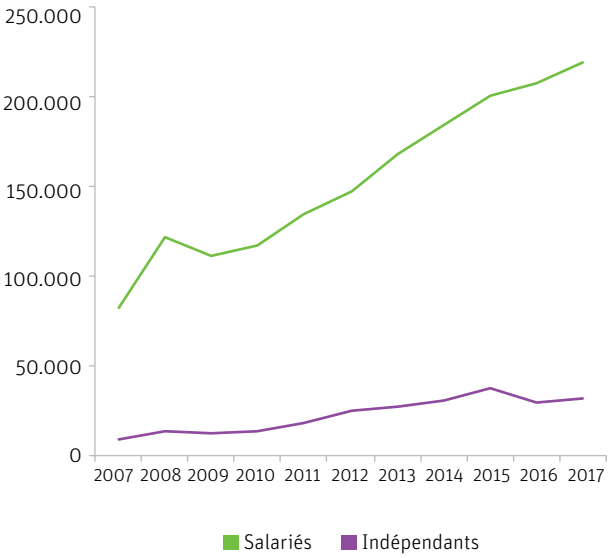
Ces travailleurs peuvent être de nationalité UE ou non-UE et ne sont généralement pas assujettis au régime de sécurité sociale belge

Plus de 244.000 détachés en Belgique en 2017

En 2017, **244.144** personnes ont fait une déclaration de détachement en Belgique (déclaration Limosa), **215.732** en tant que salarié et **31.785** en tant qu'indépendant (sur une année, une même personne peut à la fois faire une déclaration en tant que salarié et en tant qu'indépendant). Une déclaration peut porter sur une période allant d'un jour à une année entière.

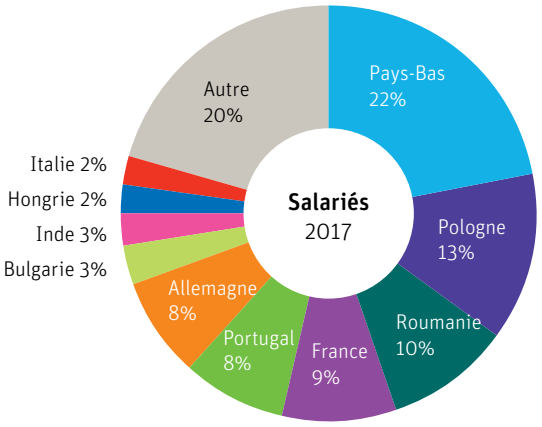
Entre 2010 et 2017, le nombre de salariés et d'indépendants détachés déclarés en Belgique a doublé.

Salariés et indépendants détachés en Belgique

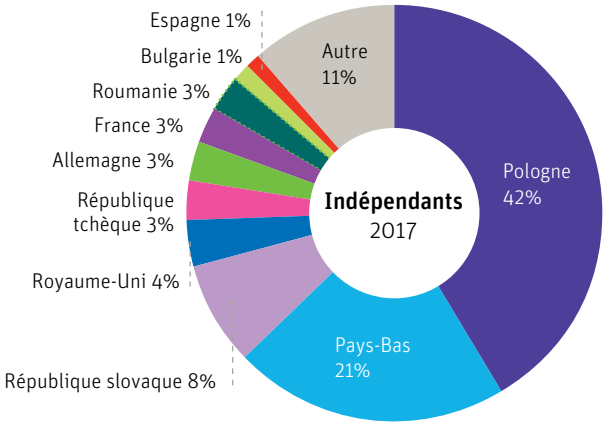


En 2017:

- Les salariés détachés sont principalement de nationalité néerlandaise (22%), polonaise (13%) et roumaine (10%). Par contre, les indépendants sont en majorité polonais (42%), néerlandais (21%) et slovaques (8%).
- Parmi les salariés détachés déclarés, environ 4 sur 10 travaillaient dans le secteur de la construction. La proportion est plus élevée parmi les indépendants, puisque 7 sur 10 travaillaient dans ce secteur en 2017.



4,5% des détachés salariés sont des femmes

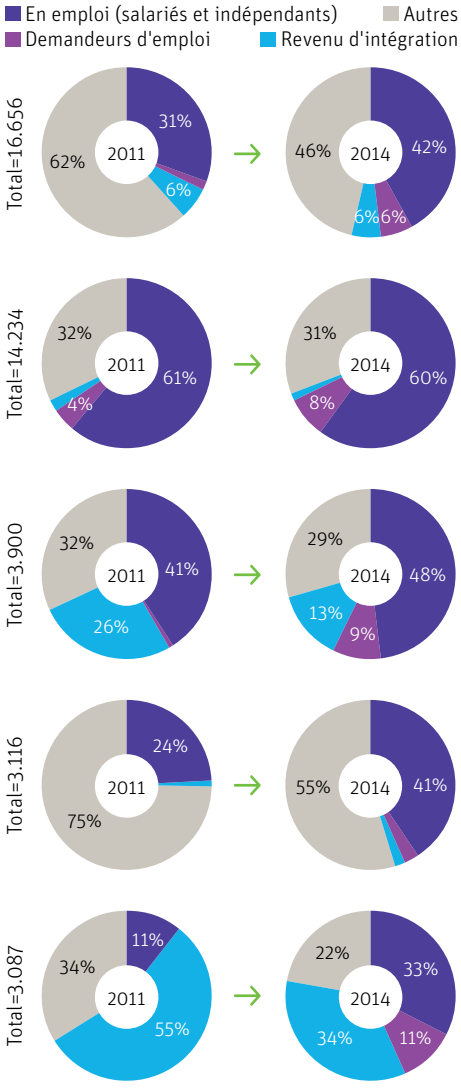


3,5% des détachés indépendants sont des femmes

source : ONSS

Données sur la position socio-économique des étrangers

Afin de comprendre comment les migrants s'intègrent et évoluent sur le marché du travail, on peut s'intéresser à la position socio-économique des **personnes nouvellement inscrites au Registre national en 2010**, toutes nationalités confondues (UE et non-UE) **en fonction du premier motif de séjour** qu'elles ont obtenu. Ces analyses présentent leur position sur le marché du travail en 2011, soit l'année qui suit leur inscription au Registre national, et la compare avec leur situation socio-économique en 2014.



- Parmi les personnes nouvellement inscrites au Registre national en 2010 pour motifs liés à la famille, la proportion de femmes en emploi (salariées et indépendantes) est plus basse que celles des hommes, sauf dans le cas des nationalités des nouveaux pays de l'UE.
- **L'augmentation de la proportion de personnes en emploi est valable tant pour les hommes que pour les femmes** qui ont obtenu un premier titre de séjour pour motifs liés à la famille en 2010. Ce constat est valable **pour toutes les nationalités**.

Voir Graphique 75 p.146 du « Monitoring socio-économique 2017. Marché du travail et origine », SPF Emploi, Travail et Concertation sociale et Unia, www.emploi.belgique.be/moduleDefault.aspx?id=46761

Motifs liés à la famille

31% des personnes nouvellement inscrites au Registre national en 2010 pour raisons liées à la famille **travaillent** l'année qui suit. **Trois ans plus tard**, cette proportion passe à **42%**. La proportion de demandeurs d'emploi augmente, mais celle des bénéficiaires du revenu d'intégration stagne à 6%.

Motifs liés à une activité rémunérée

61% des personnes nouvellement inscrites au Registre national en 2010 pour raisons liées à une activité rémunérée travaillent l'année qui suit la délivrance de leur titre de séjour. **Trois ans plus tard, cette proportion reste stable** (60%). La proportion de demandeurs d'emploi augmente très légèrement, passant de 5% à 8%. La proportion de bénéficiaires de revenu d'intégration reste très faible.

Régularisation

41% des personnes nouvellement inscrites au Registre national en 2010 suite à une régularisation (humanitaire ou médicale) travaillent l'année qui suit. **Trois ans plus tard**, cette proportion passe à **48%** et celle de demandeurs d'emploi augmente pour atteindre 9%, tandis que celle des **bénéficiaires du revenu d'intégration baisse de 26% à 13%**.

Motifs liés à l'éducation

24% des personnes nouvellement inscrites au Registre national en 2010 pour des motifs liés à l'éducation **travaillent** l'année qui suit. **Trois ans plus tard**, cette proportion passe à **41%**. Les proportions de demandeurs d'emploi et de bénéficiaires du revenu d'intégration restent très faibles.

Motifs liés à la protection internationale

11% des personnes nouvellement inscrites au Registre national en 2010 pour des raisons de protection internationale (réfugiés reconnus et bénéficiaires de la protection subsidiaire) **travaillent** l'année qui suit. **Trois ans plus tard**, cette proportion passe à **33%**. La proportion de demandeurs d'emploi, nulle la première année, passe à 11% après 3 ans. **La proportion de bénéficiaires du revenu d'intégration baisse de 55% à 34%**.

Ces chiffres proviennent d'un croisement des données du Registre national et de celles de la Banque Carrefour de la Sécurité Sociale. Elles présentent la situation effective de ces personnes sur le marché du travail en fonction de leurs données administratives. Ces analyses ont été produites par le SPF Emploi, Travail et Concertation sociale et Unia dans le cadre du « Monitoring socio-économique 2017. Marché du travail et origine ».

Voir: Chapitre 5 du « Monitoring socio-économique 2017. Marché du travail et origine », SPF Emploi, Travail et Concertation sociale et Unia, pp 131-160. www.emploi.belgique.be/moduleDefault.aspx?id=46761

Migrations des étudiants non-UE

Pour des données concernant les citoyens de l'UE, voir La libre circulation des citoyens de l'UE en Belgique plus haut dans ce chapitre.

Visas

En 2017:

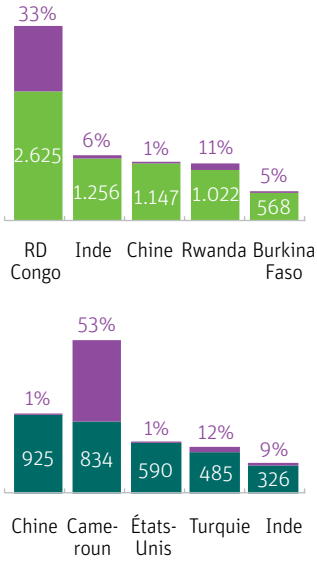
- **14.893** visas court séjour (visas C) ont été accordés pour des raisons liées aux études, stages et conférences. Ils représentent **8%** du total des visas C accordés.
- **8.426** visas long séjour (visas D) ont été accordés pour raisons liées aux études. Ils représentent **27%** du total des visas D accordés.
- Alors que le taux de refus moyen est de **15%** dans le cas des visas C et de **20%** dans le cas des visas D, les proportions de refus présentent des valeurs beaucoup plus élevées pour certaines nationalités comme les Congolais (33%) dans le cas des visas C et les Camerounais (53%) dans le cas des visas D.

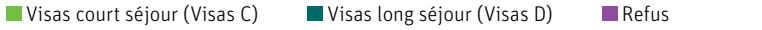
Plus de données sur les visas, dans le chapitre Accès au territoire.

Visas accordés pour raisons d'études, de stages ou de conférences



Top 5 des nationalités des visas accordés pour raisons d'études en 2017

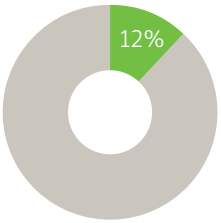




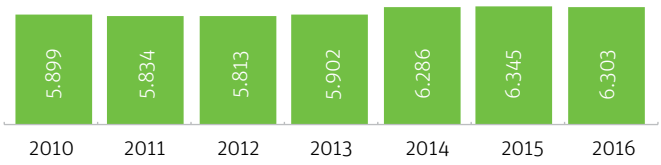
Source : SPF Affaires étrangères, calculs : Myria

Premiers titres de séjours délivrés en 2016 pour des raisons liées à l'éducation

Part parmi l'ensemble des 1ers titres de séjour délivrés en 2016



Premiers titres de séjour délivrés pour des raisons liées à l'éducation



- En **2016**, **6.303 premiers titres de séjour** ont été délivrés à des ressortissants de pays tiers pour des raisons liées à l'éducation. Cela représente **12%** des premiers titres délivrés à des ressortissants de pays tiers en 2016.
- Entre 2010 et 2016, on constate une légère augmentation de 7% du nombre de premiers titres de séjour délivrés pour des raisons liées à l'éducation.
- Le **Cameroun** et la **Chine** sont de loin les deux premières nationalités bénéficiaires de ce type de premiers titres de séjour en 2016. Dans le cas du Cameroun, un premier titre de séjour sur deux a été délivré pour ces raisons en 2016.

Nationalité	Premiers titres délivrés en 2016 pour des raisons liées à l'éducation	% par rapport aux autres nationalités	% par rapport aux autres raisons
Cameroun	799	13%	50%
Chine	750	12%	43%
États-Unis	336	5%	15%
Turquie	283	4%	17%
Brésil	249	4%	22%
Inde	245	4%	8%
Maroc	221	4%	4%
Canada	205	3%	35%
RD Congo	177	3%	14%
Vietnam	148	2%	47%
Autres	*2.890*	*46%*	*8%*
TOTAL	**6.303**	**100%**	**12%**

Source : OE-Eurostat

Pour davantage d'informations sur ce sujet, voir: Caestecker F. et Rea A., *Migrer pour un diplôme. Les étudiants ressortissants de pays tiers à l'UE dans l'enseignement supérieur belge*, Academia-Harmattan, Louvain-la-Neuve, 2012.

1. Évolutions récentes

1.1. | Europe

- Le 28 juin 2017, le Parlement européen[436] a approuvé la proposition de la Commission européenne de réformer la directive carte bleue[437]. Cette directive permet au titulaire d'une carte bleue issu d'un État membre de déménager plus facilement vers un autre État membre, sans devoir réintroduire une demande complète de permis de travail et de séjour. En outre, la carte bleue pourra également être octroyée à d'autres catégories d'étrangers, dont les personnes qui jouissent d'une protection internationale ou encore les demandeurs d'asile[438].
- En 2018, la Commission européenne prévoit de financer des projets pilotes axés sur la migration de travail. En collaboration avec les entreprises, un profil de travailleurs en pénurie en Europe sera dressé. Ceux-ci pourront ensuite être recrutés par la voie officielle dans les pays qui coopèrent en matière de retour forcé des migrants en séjour irrégulier[439].
- La Commission européenne propose de mettre sur pied une *Autorité européenne du travail*. Celle-ci a pour mission d'aider les employés, les indépendants, les entreprises et les autorités nationales à tirer le meilleur parti des avantages qu'offre la libre circulation des personnes et à créer une réelle mobilité de la main-d'œuvre. L'Autorité européenne du travail se concentrera sur trois tâches : la diffusion d'information, le renforcement de la collaboration entre les instances nationales compétentes et la médiation en cas de conflits transfrontaliers. Cette Autorité constituera une nouvelle agence européenne décentralisée. La Commission espère la rendre totalement opérationnelle d'ici 2019[440].
- Dans un arrêt du 21 juin 2017[441], la CJUE a jugé qu'un ressortissant de pays tiers en possession d'un permis unique dans un État membre a droit à la sécurité sociale[442], en l'occurrence aux allocations familiales. La **directive permis unique**[443] prévoit notamment une règle générale d'égalité de traitement entre les ressortissants de pays tiers et ceux d'un État membre. Rares sont les dérogations possibles.
- Dans un arrêt du 6 février 2018, la CJUE a affirmé, dans une affaire de détachement, qu'un juge d'un autre État membre que celui d'origine du travailleur ne peut annuler ou ne pas prendre en considération l'attestation de sécurité sociale de celui-ci, que lorsque l'État membre dans lequel le travailleur est employé demande d'examiner l'attestation délivrée et que les autorités de l'État membre d'origine ne sont pas en mesure de le faire dans un délai raisonnable[444]. Le fait que les travailleurs aient peu travaillé dans l'État membre d'origine est considéré comme un abus de droit. Le détachement cesse d'exister dès ce constat. En se prononçant en ce sens, la Cour étend le principe de « **collaboration loyale** ». Ce principe suppose également une confiance mutuelle. L'État membre d'origine peut par conséquent réexaminer les motifs pour lesquels l'attestation a été accordée et, au besoin, la retirer si l'État membre d'accueil doute de leur justesse[445].
- 23 États membres ont fourni des informations relatives à leur politique et leurs pratiques concernant certains aspects de la directive sur les étudiants et les chercheurs[446] **:** les manières dont les étudiants internationaux peuvent établir qu'ils disposent de moyens de subsistance suffisants, l'utilisation de comptes gelés/bloqués pour les étudiants internationaux et les agences agréées pour les jeunes au pair[447].

436 Parlement Européen, *Rapport sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi nécessitant des compétences élevées*, 28 juin 2017, disponible sur : www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2017-0240+0+DOC+XML+V0//FR.

437 Directive 2009/50/CE du Conseil du 25 mai 2009 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié (ci-après : la directive carte bleue).

438 Voir aussi : Ch. Repr., question no 806 de Mme Katja Gabriëls, 10 février 2017, QRVA 54 105.

439 Commission européenne, État de l'Union 2017 - La Commission présente les futures étapes d'une politique migratoire et d'asile de l'Union plus solide, plus efficace et plus juste, 27 septembre 2017, disponible sur : europa.eu/rapid/press-release_IP-17-3406_fr.htm.

440 Commission européenne, *La Commission adopte des propositions pour une Autorité européenne du travail et pour l'accès à la protection sociale*, 13 mars 2018, disponible sur : europa.eu/rapid/press-release_IP-18-1624_fr.htm.

441 CJUE, *Kerly Del Rosario Martinez Silva t. Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) contre Comune di Genova*, 21 juin 2017, C-449/16.

442 En vertu du Règlement (CE) n°883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale.

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

444 CJUE, *Ömer Altun and Others, Absa NV e.a. contre Openbaar Ministerie*, 6 février 2018, C-359/16. Voir aussi : CJUE, *Question préjudicielle dans l'affaire C-359/16, Ömer Altun e.a., Absa NV e.a. contre Openbaar Ministerie*, Journal officiel de l'Union européenne, 12 septembre 2016, C335/39.

445 CJUE, *Les juridictions nationales peuvent, en cas de fraude, écarter l'application du certificat de sécurité sociale des travailleurs détachés dans l'Union européenne*, communiqué de presse no 10/18, 6 février 2018.

446 Directive 2016/801/UE du 11 mai 2016 relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers à des fins de recherche, d'études et de formation, de volontariat et de programmes d'échange d'élèves ou de projets éducatifs et de travail au pair (ci-après : directive sur les étudiants et les chercheurs).

447 REM, *Retenir les étudiants ressortissants de pays tiers dans l'UE*, 20 septembre 2017.

1.2. | Belgique

Transposition des directives

- En ce qui concerne la transposition de la **directive permis unique**, le secrétaire d'État à l'Asile et la Migration a expliqué qu'il soumettrait une proposition au Parlement en janvier 2018[448]. Le 2 février 2018, l'accord de coopération a été signé entre l'État fédéral, les trois Régions et la Communauté germanophone en vue de la transposition partielle de la directive. Le 19 avril 2018, la séance plénière a adopté le projet de loi visant l'adoption de l'accord de coopération[449]. Aussi le Parlement flamand[450], la Communauté germanophone[451] et la Région de Bruxelles-Capitale[452] ont adopté respectivement deux décrets et une ordonnance portant sur l'approbation de l'accord de coopération. Seule la Région Wallonne doit encore prendre les mesures nécessaires dans le cadre de cet accord de coopération.

Le 2 février 2018, l'accord de coopération a été signé entre l'État fédéral, les trois Régions et la Communauté germanophone en vue de la transposition partielle de la directive

- Pour la **directive sur les étudiants et les chercheurs**, outre l'accord de coopération du 2 février 2018[453] approuvé par le décret d'assentiment le 14 mars 2018 au Parlement flamand[454], un accord de coopération supplémentaire est nécessaire, étant donné que cette directive contient également des dispositions en matière de séjour et de travail de courte durée. Ces dernières sortent du champ d'application de l'accord de coopération relatif au permis unique. La directive ne sera donc pleinement transposée qu'après approbation du deuxième accord de coopération et, au besoin, des accords de coopération portant exécution du précédent. Aucune mesure n'a encore été prise par les autres autorités.
- La **directive sur le transfert intragroupe** (ICT)[455] et la **directive sur les travailleurs saisonniers**[456] auraient déjà dû être transposées pour, respectivement, novembre et septembre 2016. Le secrétaire d'État à l'Asile et la Migration a déclaré que ses services préparent la transposition de ces deux directives ainsi que la nouvelle directive sur la carte bleue. Ces trois directives relèvent de la procédure de permis unique et seront transposées grâce à des accords[457] d'exécution, qui prennent moins de temps[458]. Le secrétaire d'État a également affirmé[459] qu'il se chargerait de la transposition de la directive relative au statut des stagiaires en même temps que celui des bénévoles et des jeunes au pair. D'ici fin 2018, toutes les directives européennes concernant la migration du travail devraient ainsi être transposées. Le Code de la Migration que prépare le secrétaire d'État devrait consacrer un chapitre à l'aspect « séjour », lié à la transposition des dispositions précitées.

Conséquences d'une transposition tardive

- Le 13 juillet 2017, la Commission européenne a saisi la CJUE d'un recours contre la Belgique concernant la **directive permis unique**, censée être transposée pour le 25 décembre 2013. La Commission avait déjà porté l'affaire devant la Cour en novembre 2015, mais la procédure avait été suspendue en avril 2016 afin de

448 Ch. Repr., *Réponse du secrétaire d'État à l'Asile et la Migration,* 4 octobre 2017, CRIV 54 COM 742.

449 Projet de loi portant assentiment à l'accord de coopération entre l'État fédéral, la Région wallonne, la Région flamande, la Région de Bruxelles-Capitale et la Communauté germanophone portant sur la coordination des politiques d'octroi d'autorisations de travail et d'octroi du permis de séjour, ainsi que les normes relatives à l'emploi et au séjour des travailleurs étrangers, *Doc. Parl.*, Ch. Repr. 2017-18, Doc no 54K2933.

450 Décret portant assentiment à l'accord de coopération entre l'État fédéral, la Région wallonne, la Région flamande, la Région de Bruxelles-Capitale et la Communauté germanophone portant sur la coordination des politiques d'octroi d'autorisations de travail et d'octroi du permis de séjour, ainsi que les normes relatives à l'emploi et au séjour des travailleurs étrangers, MB 4 avril 2018.

451 Décret portant assentiment à l'Accord de coopération entre l'État fédéral, la Région wallonne, la Région flamande, la Région de Bruxelles-Capitale et la Communauté germanophone portant sur la coordination des politiques d'octroi d'autorisations de travail et d'octroi du permis de séjour, ainsi que les normes relatives à l'emploi et au séjour des travailleurs étrangers, fait à Bruxelles le 2 février 2018, MB 30 avril 2018.

452 Ordonnance portant assentiment à l'accord de coopération entre l'État fédéral, la Région wallonne, la Région flamande, la Région de Bruxelles-Capitale et la Communauté germanophone portant sur la coordination des politiques d'octroi d'autorisations de travail et d'octroi du permis de séjour, ainsi que les normes relatives à l'emploi et au séjour des travailleurs étrangers, MB 24 avril 2018.

453 Ceci concerne l'accord de coopération du 2 février 2018 entre l'État fédéral, les trois Régions et la Communauté germanophone portant sur la coordination des politiques d'octroi d'autorisations de travail et d'octroi du permis de séjour, ainsi que les normes relatives à l'emploi et au séjour des travailleurs étrangers.

454 Décret portant assentiment à l'accord de coopération entre l'État fédéral, la Région wallonne, la Région flamande, la Région de Bruxelles-Capitale et la Communauté germanophone portant sur la coordination des politiques d'octroi d'autorisations de travail et d'octroi du permis de séjour, ainsi que les normes relatives à l'emploi et au séjour des travailleurs étrangers, adopté le 14 mars 2018.

455 Directive 2014/66/UE du 15 mai 2014 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers dans le cadre d'un transfert intragroupe (ci-après : directive sur le transfert intragroupe).

456 Directive 2014/36/UE du 26 février 2014 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi en tant que travailleur saisonnier (ci-après : directive sur les travailleurs saisonniers).

457 Comme pour la directive sur les étudiants et les chercheurs, un accord de coopération spécifique devra être conclu.

458 Étant donné que les accords de coopération portant exécution ne doivent pas être approuvés par les Parlements, mais uniquement par les gouvernements.

459 Ch. Repr., réponse du secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, 4 octobre 2017, CRIV 54 COM 742.

permettre à la Belgique de fournir des informations complémentaires. Entre-temps, la Belgique n'a encore transposé la directive que partiellement, ce qui a poussé la Commission à malgré tout s'en référer à la Cour et à exiger une astreinte de 70.828,80 euros par jour[460].

- Le tribunal de première instance de Liège[461] a ordonné la délivrance d'un titre de séjour (carte A), sous peine d'astreinte, à un travailleur migrant en raison de la non-transposition de la directive permis unique. L'État est allé en appel. L'affaire concernait un homme qui travaillait depuis un an déjà avec un permis de travail B et dont la carte de séjour n'avait toujours pas été renouvelée par l'OE. Le demandeur était pris dans un cercle vicieux. La Région wallonne refusait de lui accorder un nouveau permis de travail parce qu'il était du coup en séjour irrégulier et l'OE lui refusait un titre de séjour, faute de permis de travail. Le tribunal a considéré que l'homme se trouvait en séjour irrégulier à cause du système qui prévoit que les autorités fédérales et régionales doivent toutes deux se prononcer pour l'octroi d'un titre de séjour. Pour le tribunal, ce système va à l'encontre de la directive permis unique, que la Belgique n'a toujours pas transposée[462].

Autres évolutions

- La nouvelle **condition d'intégration au niveau fédéral**[463], en vigueur depuis le 26 janvier 2017, s'applique dorénavant aussi à certains travailleurs migrants. Ces derniers (excepté les Turcs[464]) devront par conséquent faire preuve d'efforts d'intégration pour préserver leur droit de séjour. Pour les travailleurs migrants et les membres de leur famille, il n'existe toutefois pas d'obligation d'intégration imposée par la Région flamande et la Région wallonne. Uniquement en Région bruxelloise, les travailleurs migrants ne sont pas exemptés de la condition d'intégration. L'OE n'a pas encore fait savoir s'il imposerait de suivre un parcours d'intégration flamand ou wallon, étant donné que le travail est considéré comme un effort reconnu d'intégration.
- Le 29 août 2017, le secrétaire d'État à l'Asile et la Migration et le ministre wallon de l'Emploi ont signé un **accord de coopération pour favoriser l'insertion socioprofessionnelle des demandeurs d'asile**. L'accord vise à renforcer la collaboration entre Fedasil et le FOREM pour leur offrir un accès rapide au marché de l'emploi (entre autres par des séances d'information données dans les centres d'accueil). Un accord similaire avait été conclu entre le VDAB et Fedasil en octobre 2016. Le secrétaire d'État aimerait encore faire de même avec la Région bruxelloise[465]. Les discussions sont en cours avec Actiris. Le secrétaire d'État à l'Asile et la Migration a en outre confirmé la politique en place depuis 2013 en matière d'accueil des demandeurs d'asile qui ont un emploi et ont un revenu[466].
- Depuis le 2 novembre 2017, les membres de la famille d'un résident de longue durée d'un autre État membre qui possède une seconde résidence en Belgique sont exemptés de permis de travail à condition que le résident de longue durée en soit lui-même exempté.
- Dans son accord de l'été 2017, le Conseil des ministres a, entre autres, traité de la loi portant des dispositions diverses en matière d'emploi. Le 15 février 2018, plusieurs mesures sont entrées en vigueur dont la loi sur les conventions collectives de travail (CCT)[467] étendue au personnel des ambassades[468], dont le statut juridique se trouve ainsi renforcé.
- Dans un arrêt du 7 avril 2017, le CCE a décidé qu'il n'était pas réaliste de retourner dans son pays d'origine durant les vacances scolaires, dans le but de demander un visa d'étudiant, sans interrompre les études en cours[469].
- Dans un arrêt du 22 juin 2017, le CCE a considéré que la loi sur les étrangers n'interdisait pas à un étudiant d'un pays tiers de changer d'orientation[470].

460 Commission européenne, *Migration légale : la Commission saisit la Cour de justice d'un recours contre la Belgique pour manquement à l'obligation de disposer de règles communes applicables aux travailleurs issus de pays tiers*, 13 juillet 2017, disponible sur : europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1953_fr.htm et CJUE, *Commission c/ Belgique*, en cours, C-564/17.

461 Tribunal de première instance de Liège, 3 février 2017, no de rôle 17/17/C.

462 Voir aussi : www.agii.be/nieuws/rechtbank-luik-beveelt-afgifte-verblijfskaart-a-aan-arbeidsmigrant-wegens-niet-omzetting-single.

463 Art. 1/2 de la loi sur les étrangers, inséré par la loi du 18 décembre 2016 insérant une condition générale de séjour dans la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

464 Et ce, en vertu de l'accord d'association conclu entre la CEE et la Turquie. Voir : Décision du Conseil, du 23 décembre 1963, portant conclusion de l'accord créant une association entre la Communauté économique européenne et la Turquie (64/732/CEE).

465 Voir : www.knack.be/nieuws/belgie/fedasil-en-forem-sluiten-samenwerkingsakkoord-voor-activering-asielzoekers/article-belga-893589.html, www.fedasil.be/fr/actualites/collaboration-entre-le-forem-et-fedasil et https://emnbelgium.be/fr/nouvelles/une-declaration-dintention-ete-signee-entre-le-secretaire-detat-lasile-et-la-migration-et. Pour des chiffres sur l'emploi des demandeurs d'asile : Ch. Repr., réponse du Secrétaire d'État à l'Asile et à la Migration à la question parlementaire n°933 de Mr Denis Ducarme du 23 novembre 2016, 14 avril 2017, QRVA 54 114.

466 Ch. Repr., réponse du secrétaire d'État à l'Asile et la Migration à la question parlementaire no 662 de Mme de Monica De Coninck, 23 mai 2017, QRVA 54 118.

467 Loi du 5 décembre 1968 relative aux conventions collectives de travail et les commissions paritaires, *MB* 15 janvier 1969.

468 Article 2 de la loi du 15 janvier 2018 portant des dispositions diverses en matière d'emploi, *MB* du 5 février 2018.

469 CCE, 7 avril 2017, no 185 186. Voir aussi : www.agii.be/nieuws/aanvraag-studentenvisum-tijdens-schoolvakantie-niet-realistisch-volgens-rvv.

470 CCE, 22 juin 2017, no 188 766. Voir également aussi : www.agii.be/nieuws/verandering-van-studierichting-geen-reden-om-verblijf-derdelands-student-te-beeindigen.

Recommandation

Myria demande au gouvernement de charger l'Office des étrangers de la publication annuelle des chiffres sur les motifs de délivrance des titres de séjour des citoyens de l'UE. Pour l'instant, seules les données sur les titres de séjour délivrés pour des raisons liées à la famille sont publiées de manière récurrente par l'OE pour les citoyens de l'UE, alors que les données pour les ressortissants de pays tiers sont disponibles sur Eurostat pour tous les motifs de délivrance. Ces données relatives aux citoyens de l'UE sont enregistrées dans le Registre national, mais aucune institution n'est en charge de les publier de manière annuelle. La publication systématique de ces données offrirait une meilleure connaissance des flux de citoyens de l'UE vers la Belgique et permettrait une comparabilité avec les flux des ressortissants de pays tiers.



Contribution externe : L'emploi illégal de ressortissants de pays tiers en Belgique

Point de Contact belge du Réseau Européen des Migrations (REM)

En 2017, le Point de Contact belge du Réseau Européen des Migrations (REM) a publié **une étude sur l'emploi illégal de ressortissants de pays tiers**[471] séjournant de manière régulière ou irrégulière en Belgique. L'étude, qui a été rédigée par Philippe Vanden Broeck (SPF Emploi) en coopération avec le Point de Contact belge du REM, analyse les politiques et pratiques nationales pour prévenir, identifier et sanctionner ce phénomène, ainsi que les conséquences et possibles recours pour les travailleurs.

L'étude souligne que l'emploi illégal constitue une source de préoccupation en Belgique, du fait des nombreuses **conséquences négatives** qu'il engendre, notamment en ce qui concerne le non-respect des droits des travailleurs et les risques d'exploitation mais également en termes de pertes pour les finances publiques et de concurrence déloyale. L'ampleur de l'emploi illégal en Belgique reste cependant **difficile à estimer**, du fait de la nature clandestine et complexe du phénomène.

L'étude remarque que les **travailleurs employés illégalement** ont le droit de récupérer les salaires impayés de la part de leurs employeurs, qu'ils peuvent déposer une plainte contre leurs employeurs et défendre leurs droits devant la justice. Des tiers (dont Myria) peuvent engager une procédure judiciaire au nom du ressortissant de pays tiers en séjour irrégulier.

Néanmoins, l'étude souligne que les ressortissants de pays tiers (et plus particulièrement ceux en séjour irrégulier) **doivent souvent surmonter différents obstacles**, parce qu'ils ne connaissent pas toujours leurs droits, l'accès aux recours peut être difficile, ils peuvent être réticents à déposer une plainte ou à coopérer avec la police ou les services d'inspection. Il semble que les ressortissants de pays tiers (et plus particulièrement ceux en séjour irrégulier) ont souvent peur à cause des conséquences possibles d'un emploi illégal, notamment en ce qui concerne les perspectives de séjour sur le territoire.

Certaines ONG plaident en faveur de la mise en place d'un point de contact pour informer et assister les travailleurs étrangers **en toute confiance** en ce qui concerne leurs droits.

De nombreuses mesures ont été mises en place ces dernières années pour lutter contre l'emploi illégal. Cela comprend notamment des **mesures de prévention et d'information** ciblant les employeurs et les employés, réalisées par les pouvoirs publics, des syndicats ou des ONG. Qui plus est, un dispositif institutionnel et juridique solide a été créé pour **identifier et sanctionner l'emploi illégal**, notamment par l'intermédiaire de l'introduction du Code Pénal Social en 2010, qui prévoit des amendes pour les employés en séjour régulier ou irrégulier travaillant illégalement (sous certaines conditions).

471 Point de Contact belge du Réseau Européen des Migrations, *The illegal employment of third-country nationals in Belgium*, Juillet 2017. Disponible sur : https://emnbelgium.be/sites/default/files/publications/FINAL%20BE%20study%20Illegal%20Employment%20of%20TCNs_1.pdf.
Les Points de Contact Nationaux du REM établis dans les autres Etats membres et la Norvège ont également publié des études nationales sur le même sujet. Sur base de toutes les études nationales, une étude de synthèse comparative au niveau européen a également été publiée. Ces études sont disponibles sur : https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/studies_en.

Étranger en sa commune

Longs temps d'attente pour l'inscription des citoyens européens et de leur famille auprès des communes

La directive 2014/54/UE[472] vise à faire disparaître les obstacles à la libre circulation et les discriminations fondées sur la nationalité pour les travailleurs de l'UE et les membres de leur famille dans divers domaines. Elle stipule dans son article 3 que les États membres doivent prendre les mesures nécessaires pour protéger les travailleurs de l'Union contre tout traitement ou toute conséquence défavorable.

L'inscription des citoyens européens dans certaines villes et communes ne fait pas à proprement parler l'objet de la directive. L'acquisition d'un domicile importe toutefois dans différents domaines. Les temps d'attente sont parfois très longs pour pouvoir s'inscrire et entre-temps, les citoyens européens et les membres de leur famille ne reçoivent aucun titre de séjour (temporaire), ce qui risque de compliquer l'exercice de leur droit à la libre circulation, notamment l'ouverture d'un compte en banque, l'inscription à une mutuelle, l'accès à un travail…

Case

Une dame espagnole a envoyé un e-mail à l'administration communale de son lieu de résidence pour avoir un rendez-vous en vue de son inscription (procédure recommandée par l'administration). Après trois mois, elle n'avait toujours pas reçu de réponse. Lorsque les services communaux ont été contactés, ils ont affirmé ne pas avoir de trace de l'e-mail. Il aura donc fallu attendre quatre mois pour qu'elle obtienne un rendez-vous et une annexe 19. Son inscription comme chercheuse d'emploi aura également été du coup retardée de quatre mois.

D'aussi longs délais d'inscription à la commune constituent une atteinte au droit à la libre circulation du citoyen de l'UE. Ce droit assure au citoyen de l'UE le droit de chercher du travail dans un autre État membre de l'Union européenne, d'y travailler sans permis de travail, de résider dans le pays dans lequel il travaille, d'y demeurer même s'il n'y travaille plus et de bénéficier du même traitement que les citoyens du pays, en ce qui concerne l'emploi, les conditions de travail et autres avantages sociaux et fiscaux[473]. Conformément à l'article 6 de la directive libre circulation[474], il ouvre un droit de séjour de maximum trois mois. Les citoyens de l'UE ne doivent répondre à aucune autre condition ni formalité, excepté l'obligation d'être en possession d'une carte d'identité valable.

D'aussi longs délais d'inscription à la commune constituent une atteinte au droit à la libre circulation du citoyen de l'UE.

La directive libre circulation oblige cependant le citoyen de l'UE et sa famille à s'inscrire auprès des autorités s'ils séjournent plus de trois mois dans un État membre. Ils peuvent le faire au moyen de leur carte d'identité. Ils doivent ensuite présenter certains documents, en fonction de leur statut. En dehors de ceux-là, aucun autre document ne peut être demandé. La directive stipule expressément que les autorités doivent délivrer **immédiatement** une attestation d'enregistrement, qui mentionne le nom et l'adresse de la personne inscrite, ainsi que la date de l'inscription[475].

En Belgique, un citoyen de l'UE et sa famille doivent se présenter à la commune dans les dix jours de leur arrivée, s'ils comptent séjourner moins de trois mois dans le pays. La commune délivrera une annexe 3ter (Déclaration de présence).

Si un citoyen de l'UE et sa famille comptent rester plus de trois mois en Belgique, ils doivent demander une « attestation d'enregistrement » à la commune. Ils doivent le faire dans les trois mois de leur arrivée. La demande d'attestation d'enregistrement peut être effectuée dès le premier jour de l'arrivée du citoyen de l'UE et de sa famille sur le territoire belge. La commune délivre alors respectivement une annexe 19 ou 19ter (pour le membre de la famille d'un pays tiers). Cette **annexe 19 ou 19ter** constitue une **demande d'attestation d'enregistrement**. La commune les inscrit alors au registre d'attente. Elle

472 Directive 2014/54/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 relative à des mesures facilitant l'exercice des droits conférés aux travailleurs dans le contexte de la libre circulation des travailleurs.

473 Article 45 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

474 Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, 29 avril 2004 (ci-après : directive libre circulation).

475 Article 8, *Ibid.*

doit ensuite effectuer un contrôle de résidence. Si ce dernier s'avère positif, la commune transfère l'inscription du citoyen de l'UE et des membres de sa famille du registre d'attente vers le registre des étrangers. Le citoyen de l'UE doit présenter les documents requis dans les trois mois qui suivent la remise de l'annexe 19. S'il remplit toutes les conditions, il reçoit une carte électronique E. Les membres de sa famille ressortissants de pays tiers reçoivent une carte électronique F.

Dans la pratique, certaines communes belges mettent plusieurs mois à délivrer l'attestation d'enregistrement. Faute de personnel, elles ne sont pas en mesure de délivrer immédiatement une annexe 19 ou 19ter. Même après la remise de l'annexe 19 ou 19ter, la délivrance des cartes électroniques E et F semble également prendre du temps. Les contrôles de résidence, exercés par des agents de quartier, prennent souvent du temps. Il en résulte que l'enregistrement des citoyens de l'UE à la commune peut entraver l'exercice du droit à la libre circulation. Il est souvent demandé au citoyen de l'UE ou aux membres de sa famille de présenter une attestation d'enregistrement ou un titre de séjour électronique. Cela est entre autres le cas pour l'ouverture d'un compte en banque, l'inscription à une mutuelle, le travail… Le fait de ne pas disposer de ces documents limite directement l'exercice de leur droit.

Recommandations aux communes

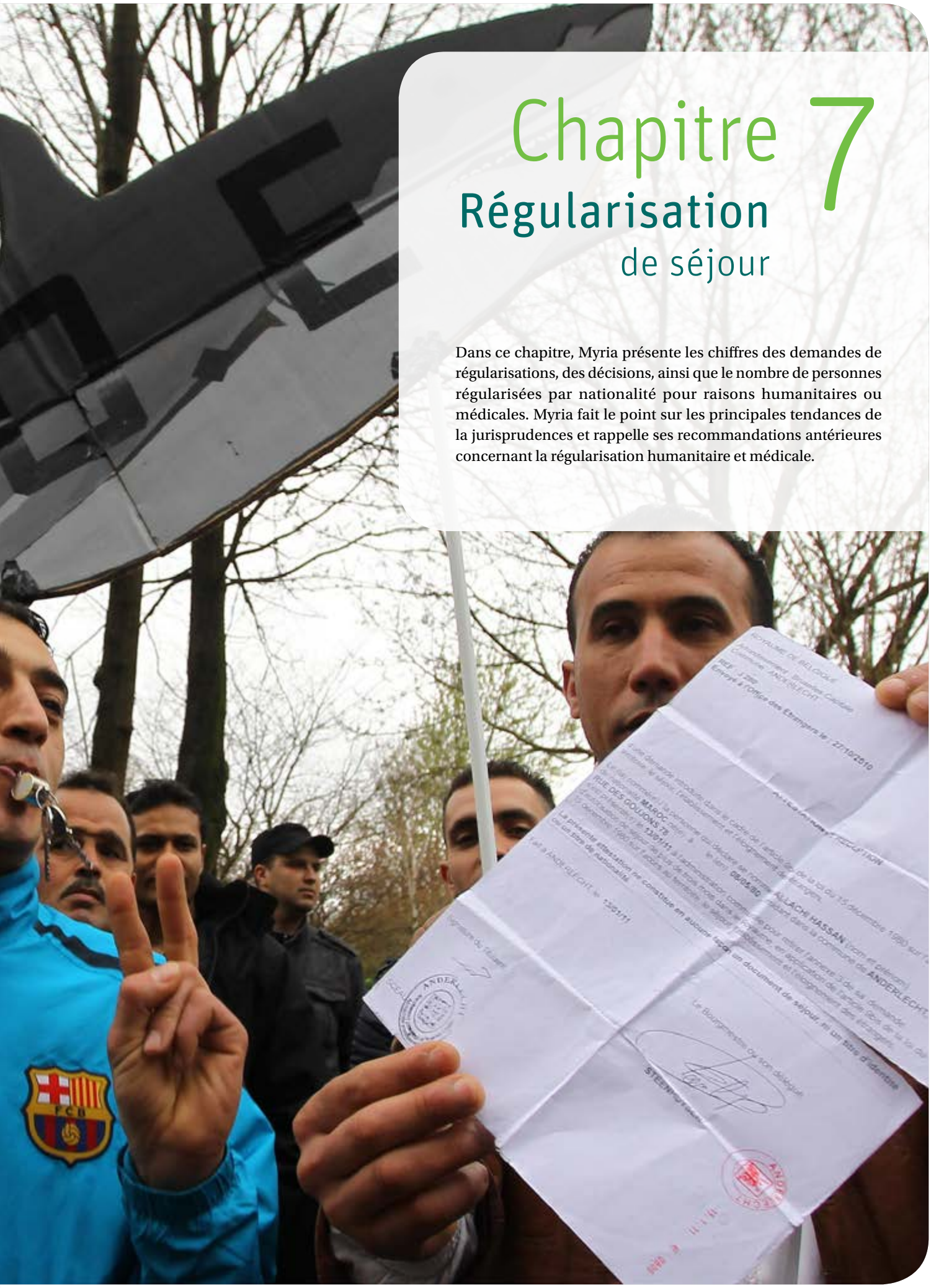
À la lumière de la directive 2014/54, Myria recommande aux communes de respecter les délais et de délivrer immédiatement une annexe 19 ou une annexe 19ter lorsque le citoyen de l'UE et les membres de sa famille se présentent à la commune pour leur inscription.

Myria demande de soumettre les procédures d'enregistrement des citoyens de l'UE à une étude d'efficacité, afin qu'elles constituent un moins gros obstacle à la libre circulation des personnes au sein de l'UE.

Chapitre 7

Régularisation de séjour

Dans ce chapitre, Myria présente les chiffres des demandes de régularisations, des décisions, ainsi que le nombre de personnes régularisées par nationalité pour raisons humanitaires ou médicales. Myria fait le point sur les principales tendances de la jurisprudences et rappelle ses recommandations antérieures concernant la régularisation humanitaire et médicale.

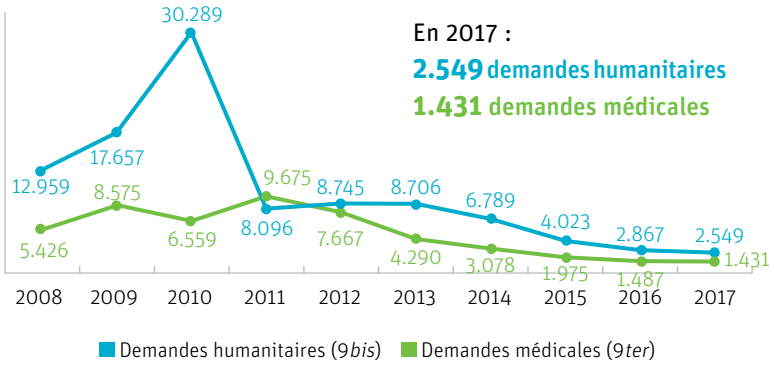


Régularisation de séjour

La régularisation de séjour pour **raisons humanitaires** (Art. 9*bis* de la loi sur les étrangers) relève, dans son principe, du pouvoir discrétionnaire du Ministre ou de son délégué d'autoriser ou non un étranger à séjourner, pour autant que les conditions de recevabilité soient remplies.

La régularisation de séjour pour des **raisons médicales** (Art. 9*ter*) est une forme de protection, dont les obligations internationales liant la Belgique en sont notamment la source.

Demandes de régularisation



En 2017 :
2.549 demandes humanitaires
1.431 demandes médicales

De moins en moins de demandes de régularisation humanitaire et médicale

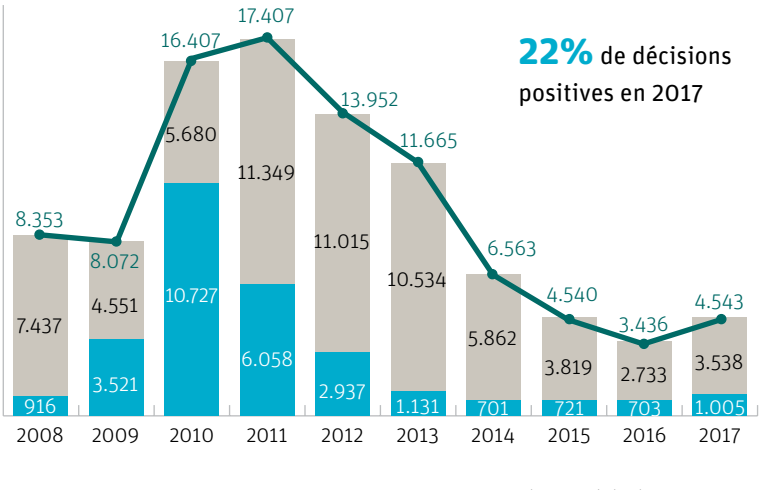
Entre 2016 et 2017, baisse de 11% des demandes de régularisation humanitaire et de 4% des demandes de régularisation médicale, alors que 2016 était déjà une année record.

source : OE

Décisions concernant les régularisations humanitaires (Art. 9*bis*)

Hausse du nombre de décisions

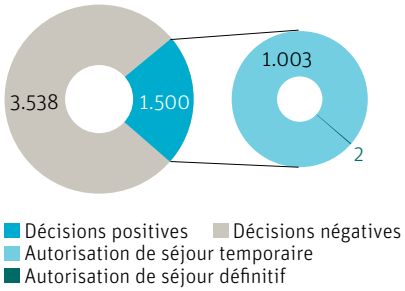
Entre 2016 et 2017, hausse de 32% du nombre total de décisions. Hausse de 43% des décisions positives et de 29% des décisions négatives.



(Les décisions négatives regroupent les décisions jugées irrecevables et non fondées)

22% de décisions positives en 2017

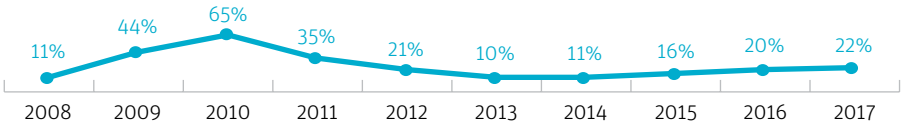
1.005 décisions positives en 2017 sur un total de **4.543**



Les autorisations de séjour définitif deviennent exceptionnelles

En 2017, 2 autorisations de séjour définitif ont été délivrées pour 1.003 autorisations de séjour temporaire. Les autorisations de séjour définitif représentent 0,2% des décisions positives en 2017 (contre 1% en 2016).

Un pourcentage de décisions positives en augmentation



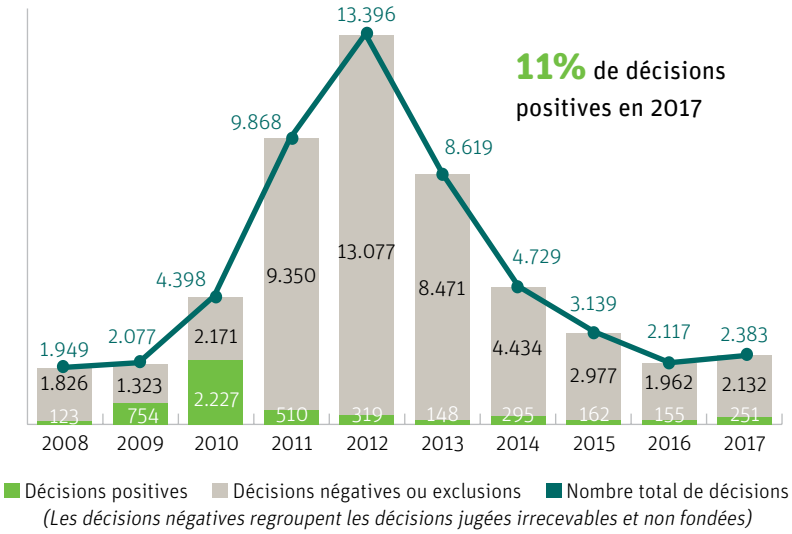
source : OE

Décisions concernant les régularisations médicales (Art. 9*ter*)

Hausse du nombre de décisions

Entre 2016 et 2017 :

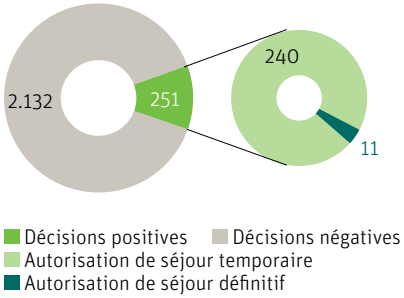
- Hausse du nombre total de décisions dans le cadre de la régularisation médicale (+13%)
- Hausse de 62% des décisions positives
- Hausse de 9% des décisions négatives



11% de décisions positives en 2017

(Les décisions négatives regroupent les décisions jugées irrecevables et non fondées)

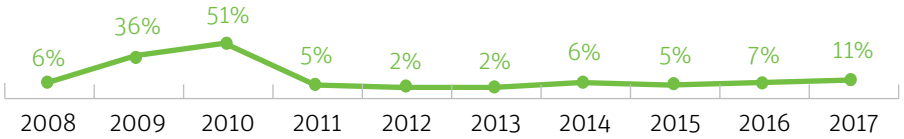
251 décisions positives en 2017 sur un total de **2.383**



De moins en moins d'autorisations de séjour définitif

En 2017, parmi les décisions positives, 11 ont mené à une autorisation de séjour définitif pour 240 autorisations de séjour temporaire. Les autorisations de séjour définitif représentent 4% des décisions positives en 2017 (contre 10% en 2016).

Un pourcentage de décisions positives en augmentation

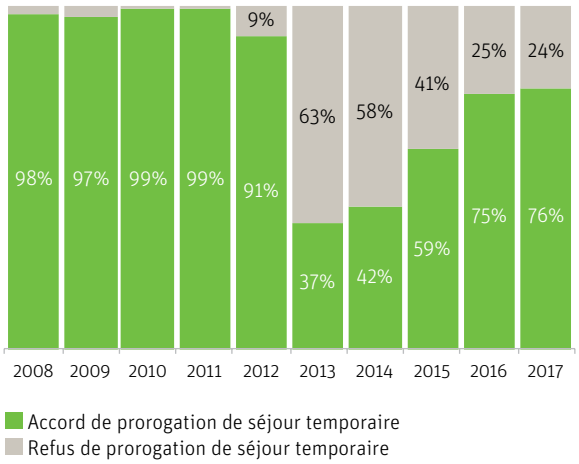


Prorogation de séjour temporaire :

Après une décision positive sur le fond, la personne se voit en principe autorisée au séjour temporaire. Chaque année, l'OE réexamine son cas et décide de lui accorder ou non la prolongation de son séjour pour une année supplémentaire. Cinq ans après l'introduction de la demande, l'autorisation de séjour temporaire est convertie en autorisation de séjour définitif.

En 2017 :

- **117** accords de prorogation de séjour temporaire pour **37** refus (soit 76% d'accords et 24% de refus),
- **42** conversions de séjour temporaire vers un séjour définitif. On en comptait 65 en 2016.
- **693** attestations d'immatriculation ont été délivrées en 2017 en attente d'un examen sur le fond pour des dossiers déclarés recevables (pour 561 en 2016).



source : OE

CCE : Moins de recours introduits, plus de décisions

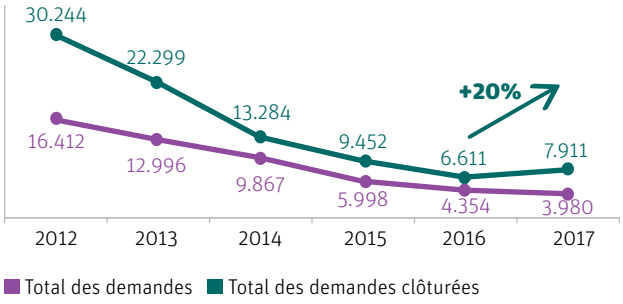
En 2016, 1.132 recours ont été introduits auprès du Conseil du Contentieux des étrangers (CCE) suite à une décision négative dans un dossier de régularisation médicale. C'est 32% de moins qu'en 2015, année pendant laquelle 1.670 recours du même type avaient été introduits.
En 2016, 2.368 recours concernant des régularisations médicales ont été traités par le CCE, c'est 16% de plus qu'en 2015 (2.041 en 2015).

source : CCE

Nouvelles demandes et demandes clôturées

Vers une diminution de l'arriéré ?

Pour la première fois depuis 5 ans, on constate une augmentation (+20%) du nombre de demandes de régularisation (humanitaire et médicale) clôturées tandis que le nombre de demandes entrantes (humanitaires et médicales) continuent leur diminution (-9% entre 2016 et 2017).



source : OE

Les personnes régularisées (humanitaire + médicale)

1.853 personnes régularisées en 2017

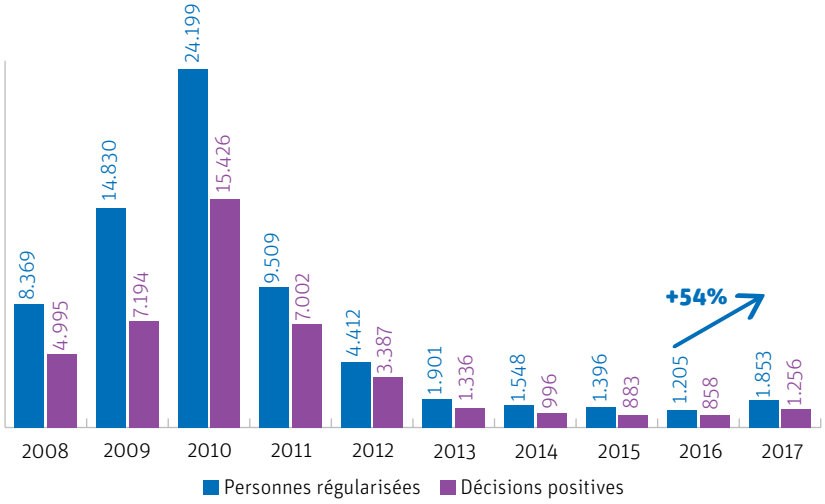
L'évolution 2016-2017 présente la première hausse observée (+54%) du nombre de personnes régularisées (toutes procédures confondues) après une diminution continue du nombre de personnes régularisées chaque année depuis 2010.

Les **1.256 décisions positives** prises en 2017 dans le cadre des régularisations humanitaires et médicales ont mené à la régularisation de **1.853 personnes**.

Parmi celles-ci, **1.443 personnes** ont été régularisées pour des **raisons humanitaires** et **410** pour des **raisons médicales**.

Une décision peut concerner plusieurs personnes car un même dossier de régularisation peut être introduit pour plusieurs personnes d'une même cellule familiale.

On compte en moyenne 1,5 personne par décision positive en 2017 (1,4 dans le cadre de la régularisation humanitaire et 1,6 dans le cadre de la régularisation médicale).



Top 10 des nationalités des personnes régularisées en 2017

	Toutes procédures confondues	Raisons humanitaires (Art. 9*bis*)		Raisons médicales (Art. 9*ter*)	
RD Congo	281	227	16%	54	13%
Arménie	156	111	8%	45	11%
Maroc	150	131	9%	19	5%
Russie	134	120	8%	14	3%
Guinée	77	61	4%	16	4%
Cameroun	74	63	4%	11	3%
Kosovo	74	45	3%	29	7%
Albanie	70	52	4%	18	4%
Serbie	62	58	4%	4	1%
Turquie	47	47	3%	0	0%
Autres	*728*	*528*	*37%*	*200*	*49%*
TOTAL	**1.853**	**1.443**	**100%**	**410**	**100%**

En 2017 :

- les Congolais sont les premiers bénéficiaires de régularisation (ils étaient 205 en 2016 et passent à 281 en 2017).
- Les Arméniens arrivent en 2ème position après une forte hausse : ils passent de 61 personnes en 2016 à 156 en 2017 (soit plus du double).
- Suivent les Marocains (115 personnes régularisées en 2016 pour 150 en 2017) et les Russes (74 en 2016 et 134 en 2017, soit près du double).

source : OE

1. Évolutions récentes

1.1. | Régularisation humanitaire (art. 9bis)

- En 2017, le Conseil d'État (CE) a confirmé que l'OE violait la loi (sur la motivation formelle des actes administratifs)[476] en donnant un ordre de quitter le territoire (OQT) à un étranger dont la demande de régularisation humanitaire n'avait pas encore été examinée[477].
- Selon le CE, **les éléments qui ont déjà été invoqués à l'appui d'une demande d'asile et qui ont été rejetés par les instances d'asile sont irrecevables** dans le cadre d'une demande de régularisation humanitaire, même si les instances d'asile n'ont pas considéré ces éléments comme non établis[478].
- Selon le CE, **l'étranger doit fournir une preuve d'identité lors de l'introduction de la demande de régularisation humanitaire.** Si aucun document n'est produit, l'OE doit déclarer la demande irrecevable et ne peut pas tenir compte de documents fournis par la suite, par exemple lors de la procédure de recours au CCE contre une précédente décision d'irrecevabilité[479].
- La Cour constitutionnelle a **annulé la loi qui excluait de l'aide sociale toutes les personnes séjournant en Belgique sur base de l'article 9bis de la loi sur les étrangers en raison d'un permis de travail ou d'une carte professionnelle,** l'estimant disproportionnée puisque les abus peuvent être combattus par les enquêtes sociales des CPAS et le retrait du titre de séjour par l'OE[480].
- Selon le CCE, **la seule utilisation d'un faux nom au cours d'une procédure d'asile antérieure ne permet pas à l'OE de rejeter une demande de régularisation humanitaire,** alors que la véritable identité et nationalité de l'étranger est connue (le principe *fraus omnia corrumpit* ne s'applique pas car les éléments d'intégration invoqués à l'appui de la demande ne découlent pas de l'utilisation du faux nom)[481].
- Le CCE a jugé que **l'OE était obligé d'examiner sérieusement l'impossibilité ou la difficulté pour les enfants de poursuivre leur scolarité dans le pays d'origine de leurs parents** pour conclure si une demande de régularisation est ou non recevable. Ceci, surtout si les enfants ont suivi toute leur scolarité en Belgique et ne connaissent pas la langue écrite de leur pays d'origine[482].
- En 2017, la Cour d'appel d'Anvers a confirmé que la **procédure d'assistance judiciaire permet** aux étrangers indigents d'être **dispensés de la redevance administrative** en matière de séjour, notamment en vue d'introduire une demande de régularisation humanitaire[483].

1.2. | Régularisation médicale (art. 9ter)

- Le 21 février 2017, **Myria a été entendu par la Commission Intérieur de la Chambre**, avec d'autres acteurs dont le Médiateur fédéral, le Comité belge de bioéthique, l'Agentschap integratie & inburgering et des ONG. Il a rappelé ses recommandations pour une meilleure procédure de régularisation médicale et le droit au recours effectif[484].
- Le CCE et le Tribunal de première instance de Bruxelles ont considéré qu'**une demande de régularisation médicale doit pouvoir être introduite à partir d'un centre fermé, même si l'accès au territoire a été refusé**[485]. Selon le CCE, l'OE ne peut pas refuser d'examiner la demande au motif que l'étranger est médicalement apte à voyager et se trouverait en zone de transit. L'interdiction de traitement inhumain et dégradant (article 3 de la CEDH) exige d'examiner le risque médical en cas de retour et pas uniquement la capacité à voyager[486].
- Selon le CCE, il **faut tenir compte du contexte entourant le besoin de soins psychiatriques** : en se bornant à constater de manière générale que des soins psychiatriques étaient disponibles en Albanie, le fonctionnaire-médecin de l'OE n'a pas correctement

476 Loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratif.
477 CE, 23 mai 2017, n°238 304.
478 CE, 13 novembre 2017, n°239 861, annulant CCE n°177 729, 16 novembre 2016, arrêt rendu sur avis contraire du premier auditeur Benoit Cuvelier.
479 CE, 27 février 2017, n°234 445.
480 Cour const., 18 mai 2017, n°61/2017. Notons que cette exclusion avait été considérée comme acceptable par le Conseil d'État (*Doc. parl.*, Ch., 2012-2013, 53-2853/001, p.66).
481 CCE, 30 septembre 2016, n°175 607.
482 CCE, 31 juillet 2017, n°190 269 (albanais écrit, Kosovo) ; CCE, 24 janvier 2017, n°181 193 (alphabet cyrillique, Russie).
483 Cour d'appel d'Anvers, 26 avril 2017, n°2017/PD/104. Voir aussi : Bureau d'assistance judiciaire du tribunal de première instance de Namur, 16 décembre 2016, req. n°16/455/I ; Tribunal de première instance de Flandre occidentale (division Courtrai), 26 mai 2016, disponibles sur www.agii.be/vreemdelingenrecht/rechtspraak.
484 Rapport d'audition du 6 avril 2017, Doc. Parl. Ch., 54-2408/001.
485 Tribunal de première instance de Bruxelles, 29 mars 2017, rôle n°17/21/C, disponible sur : www.agii.be/nieuws/aanvraag-9*ter*-mogelijk-vanuit-gesloten-transitcentrum.
486 CCE, 2 juin 2017, n°187 922. Au sujet de l'article 3 CEDH, voir également : Chapitre 4 *Protection internationale.*

évalué la situation d'un enfant de 12 ans traumatisé par un épisode de vendetta, dont la famille est originaire d'une région rurale reculée du pays[487].

- Selon le CCE, **le fonctionnaire-médecin de l'OE doit décider**, sur base des données médicales à sa disposition, ou éventuellement en demandant l'avis de spécialistes, **si le patient souffre ou non des pathologies évoquées et s'il a besoin d'un traitement.** Lorsque son médecin traitant évoque un risque d'insuffisance cardiaque, de gastrite, de perforation de l'estomac, d'AVC (accident vasculaire cérébral), d'insuffisance rénale, d'infarctus et de suicide, le fonctionnaire-médecin ne peut pas se contenter de dire que la nécessité d'un traitement n'est pas démontrée avec certitude en l'absence de rapports spécialisés sur les plaintes du patient[488].
- En 2017, l'OE a lancé une procédure pour **recruter des médecins experts spécialistes** pour donner des avis dans le cadre de demandes de régularisation médicale comme le prévoit la réglementation[489] mais n'a reçu **aucune candidature**[490].
- Selon le CE, **l'article 3 de la CEDH (qui contient l'interdiction d'éloigner en cas de risques de mauvais traitements) n'oblige pas l'OE à prévoir une motivation spécifique d'un OQT** : le CCE doit vérifier si cette disposition est ou non respectée sur base des éléments échangés entre l'étranger et l'OE et de ceux figurant au dossier, mais pas uniquement sur base de la motivation de l'OQT[491].
- Le CE a considéré que le fonctionnaire-médecin de l'OE n'avait pas l'obligation de se fonder sur des documents ou des éléments factuels pour prendre l'avis suivant, contre l'avis du psychiatre du patient : « Il s'agit de pathologies psychologiques qui ne peuvent en tant que telles pas être objectivées. Il en va de même pour la nécessité d'un traitement. En invoquant de telles maladies pour obtenir une régularisation de séjour, le processus de guérison n'est pas encouragé car la personne concernée va avoir tendance à continuer de s'affirmer en conformité avec le diagnostic. Seule une décision dans tel ou tel sens peut rompre cette impasse et constitue une condition *sine qua non* du processus thérapeutique. Les affirmations dans le cas présent sur la durée possible du traitement sont donc purement spéculatives. Des suggestions en sens positif ou négatif peuvent fortement déterminer l'évolution de la maladie. En outre, même sans traitement et quel que soit le pays de séjour, l'évolution de telles pathologies est purement symptomatique. La prise d'un traitement médicamenteux n'est donc pas essentielle. Le risque de suicide est purement spéculatif. Il n'existe donc actuellement aucun risque de traitement inhumain ou dégradant en l'absence de traitement adéquat dans le pays d'origine. Par conséquent, du point de vue médical, il n'y a pas d'objection à un retour dans le pays d'origine »[492].
- Le Tribunal de première instance de Bruxelles a désigné un médecin expert pour examiner la disponibilité et l'accessibilité du traitement d'un patient séropositif en Guinée, ainsi que le « préjudice psychologique subi par l'étranger en raison des décisions de refus » de régularisation médicale[493]. Depuis 2007, ce patient tente de faire régulariser en vain sa situation et sa procédure compte deux arrêts d'annulation du CCE et plusieurs retraits de décisions par l'OE.

487 CCE, 16 mars 2017, n°183 908.
488 CCE, 30 mars 2017, n°184 854.
489 Art. 2 à 6 de l'AR du 17 mai 2007 fixant des modalités d'exécution de la loi du 15 septembre 2006 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.
490 Réponse du secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, Chambre, Commission de l'Intérieur, CRA n°54, COM 651, 3 mai 2017, p.7.
491 Le CCE ne pouvait pas annuler l'OQT uniquement parce qu'il n'était pas motivé sur ce point (CE n°238 570, 20 juin 2017, traduction libre du néerlandais).
492 CE n°237 959, 20 avril 2017.
493 Le tribunal décide que les frais de l'expert seront à charge de l'État belge, exceptionnellement à cause de « l'abstention systématique des médecins conseillers de l'Office des étrangers de se concerter avec le médecin traitant du demandeur et/ou de consulter un spécialiste » (Tribunal de première instance de Bruxelles, 30 juin 2017, 16/6964/A).

Recommandations

Aucune suite n'y ayant été donnée, Myria rappelle ses recommandations effectuées antérieurement concernant la régularisation.

Concernant la régularisation humanitaire, Myria rappelle sa recommandation d'ancrer des critères clairs de régularisation humanitaire dans la loi ou la règlementation, à l'occasion de l'élaboration du Code de la migration, voulu par le gouvernement.

Concernant la régularisation médicale, Myria rappelle ses recommandations suivantes :

- Prévoir dans la réglementation le respect de la déontologie médicale par les médecins rendant des avis en matière de régularisation médicale, et notamment l'obligation d'examiner le patient qui en fait la demande, avant tout avis négatif sur son état de santé ou sur l'accessibilité des soins médicaux dans le pays d'origine ;
- Faire usage de la possibilité d'organiser des expertises médicales indépendantes au niveau de l'OE et de prévoir un cadre légal concernant des expertises médicales indépendantes pendant la phase de recours au CCE ;
- Mettre en place un recours suspensif de plein droit et de pleine juridiction au CCE contre les décisions négatives sur le fond par l'OE refusant le séjour pour raisons médicales ainsi que d'octroyer un document provisoire à l'étranger pendant le traitement de ce recours (annexe 35) ;
- Prévoir un recours suspensif de plein droit au CCE contre l'ordre de quitter le territoire (OQT) délivré à un étranger lorsque son exécution comporte un risque réel de mauvais traitements, ainsi que d'octroyer une prolongation de l'OQT pendant le traitement de ce recours.

Étranger en sa commune : la responsabilité des communes en matière de régularisation de séjour

Même si elles n'ont pas de pouvoir sur l'autorisation du séjour, les communes jouent un rôle non négligeable en matière de régularisation. Premièrement, les demandes de régularisation humanitaire sont envoyées au bourgmestre, qui doit faire procéder à une enquête de résidence par la police locale avant de transmettre cette demande à l'OE. S'il ressort de l'enquête que l'étranger ne réside pas à l'adresse indiquée dans sa demande, celle-ci n'est pas prise en considération et ne sera jamais examinée par l'OE. Dans ce cas, la redevance fédérale de 350 euros et l'éventuelle taxe communale auront été payées en pure perte par la personne. La pratique montre que les enquêtes de résidence ne sont pas toujours menées avec la minutie requise.

Case

Monsieur V. a introduit une demande de régularisation sur base de l'ancien article 9 §3 de la loi sur les étrangers en décembre 2003. Plus de 12 ans et demi plus tard, l'OE lui demande de confirmer son adresse par courrier. Son avocat renvoie le formulaire complété en mentionnant son adresse début août 2016. Ensuite, l'OE envoie une lettre à l'administration communale demandant que l'adresse de Monsieur V. soit vérifiée. Le 22 août 2016, l'agent de quartier chargé de ce contrôle renvoie le même courrier de l'OE en écrivant manuscritement « Plus à l'adresse, inconnu du voisinage ». Sur base de ces quelques mots écrits par l'agent de quartier, l'OE va déclarer sa demande de régularisation « sans objet » presque 13 ans après son introduction (novembre 2016). Le 30 mai 2017, le CCE annule cette décision[494]. Le CCE reproche à l'OE d'avoir repris à son compte les conclusions de ce « rapport » de police, sans chercher à savoir sur base de quels éléments précis l'agent de quartier avait conclu que Monsieur V. n'habitait plus à cette adresse et était inconnu du voisinage. Vu la gravité des conséquences d'une demande déclarée « sans objet », l'OE n'aurait pas dû se contenter d'une information aussi lapidaire de l'agent de quartier.

Recommandation aux communes

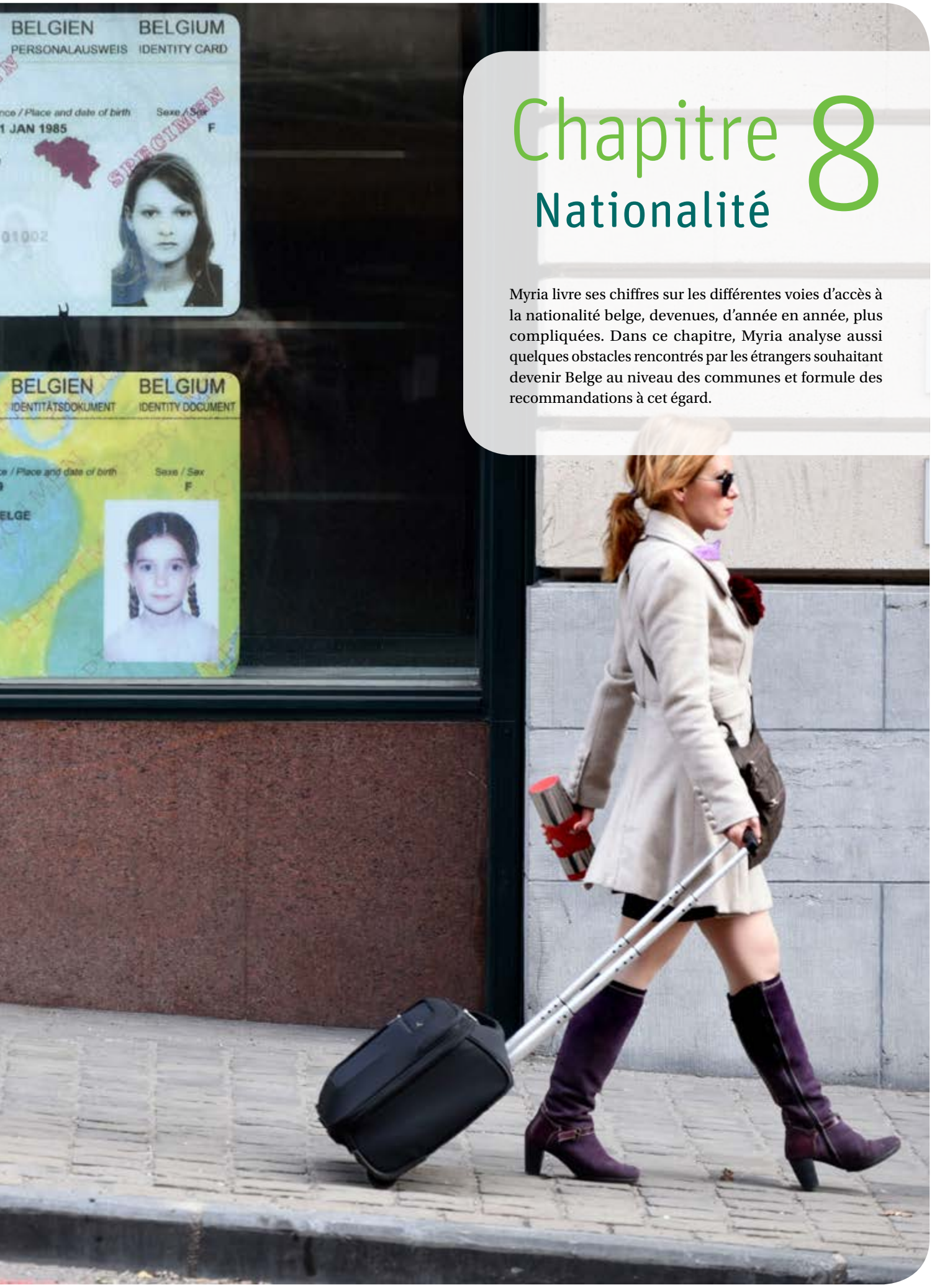
Myria rappelle sa recommandation aux communes d'adopter des règlements clairs en matière de contrôle de résidence[495] sur base de l'article 10 de l'arrêté royal du 16 juillet 1992, qui ne pénalisent pas les étrangers en situation précaire.

494 CCE, 30 mai 2017, n°187 728 cité dans ADDE, *Newsletter n°133, juillet 2017.*

495 Myria, *La migration en chiffres et en droit 2015*, p.216.

Chapitre 8
Nationalité

Myria livre ses chiffres sur les différentes voies d'accès à la nationalité belge, devenues, d'année en année, plus compliquées. Dans ce chapitre, Myria analyse aussi quelques obstacles rencontrés par les étrangers souhaitant devenir Belge au niveau des communes et formule des recommandations à cet égard.



Obtention de la nationalité belge

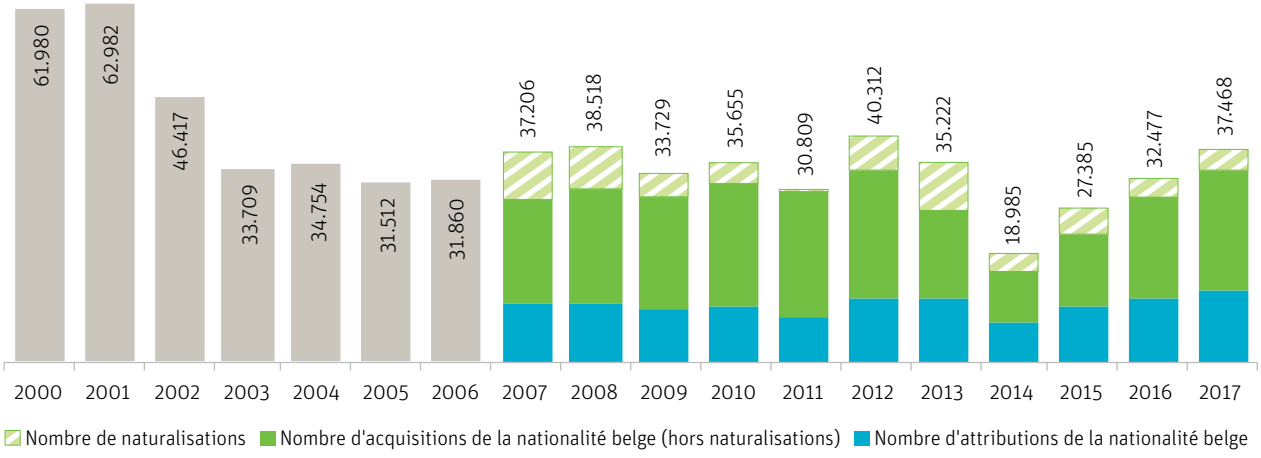
37.500 personnes sont devenues Belges au cours de l'année 2017, soit 15% de plus qu'en 2016.

- Depuis 2015, le nombre d'obtentions de la nationalité belge est en augmentation.
- En 2016, plus d'un tiers des obtentions de la nationalité belge avaient encore été accordées sur base de procédures abrogées en 2013.
- Une fois que l'arriéré des dossiers introduits sous l'ancienne loi sera traité, il est fort probable que l'on observe une diminution importante du nombre annuel de nouveaux Belges.

Obtention de la nationalité belge

- La nationalité belge peut être obtenue par le biais de deux mécanismes différents :
- **L'attribution** de la nationalité belge est le résultat d'une procédure quasiment automatique et concerne essentiellement les mineurs.
- **L'acquisition** de la nationalité belge dépend plutôt d'un acte volontaire de la personne qui veut l'acquérir, et concerne des personnes majeures. Depuis la dernière modification du Code de la Nationalité Belge (CNB) (loi du 4 décembre 2012 entrée en vigueur le 1er janvier 2013), les modes d'acquisition de la nationalité belge sont la déclaration et la naturalisation. Cependant, les demandes introduites avant le 1er janvier 2013 restent traitées selon les anciennes procédures.

Évolution du nombre d'étrangers devenus Belges selon le type de procédure



Nombre d'attributions et d'acquisitions de la nationalité belge

Attribution de la nationalité	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Attribution de la nationalité en raison de la nationalité du père ou de la mère (art. 8)	559	496	672	697	627	571
Attribution de la nationalité en raison d'une adoption (art. 9)	210	165	143	141	108	72
Attribution en raison de la naissance en Belgique, cas d'apatridie (art. 10)	39	39	34	25	32	26
Attribution 3ème génération (art. 11)	21	147	306	352	511	576
Attribution 2ème génération (art. 11bis)	174	110	4	7	9	11
Attribution par effet collectif d'un acte d'acquisition (art. 12)	10.039	10.348	5.547	8.653	9.956	11.401
Total attributions	**11.042**	**11.305**	**6.706**	**9.875**	**11.243**	**12.657**
Acquisition de la nationalité	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**
Acquisition par déclaration (art. 12bis)	15.058	11.363	9.007	12.486	17.545	20.886
Acquisition par option (art. 13-15)	100	58	13	6	8	6
Acquisition par le conjoint étranger d'un Belge (art. 16)	7.259	4.020	116	70	85	68
Total Acquisitions (hors naturalisations)	**22.417**	**15.441**	**9.136**	**12.562**	**17.638**	**20.960**
Naturalisations (art. 19)	**6.462**	**8.168**	**3.005**	**4.814**	**3.505**	**3.756**
Autres modes de changement de nationalité (recouvrements et cas spéciaux)	**391**	**308**	**138**	**134**	**91**	**95**
Total changements de nationalité	**40.312**	**35.222**	**18.985**	**27.385**	**32.477**	**37.468**

Source : Statbel pour les données 2000-2006, Registre national à partir de 2007 (extraction février 2018)

Origines des nouveaux Belges

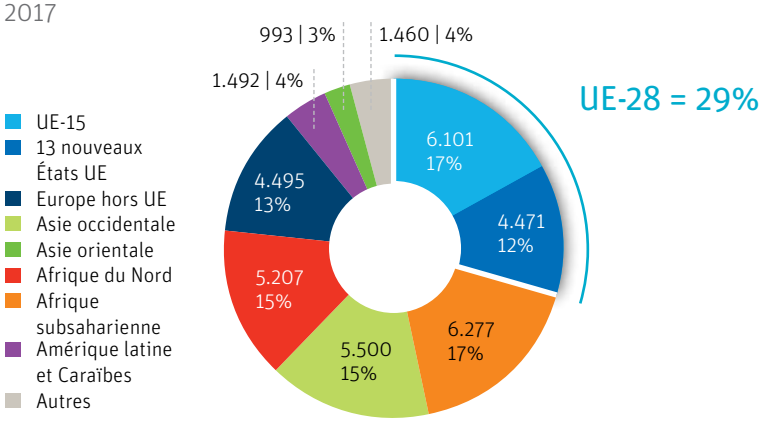
Au niveau belge (2017), les personnes obtenant la nationalité du pays d'accueil sont principalement originaires des pays tiers :

- Le premier pays d'origine des nouveaux Belges est le Maroc (11%), loin devant les autres pays d'origine.
- À côté du Maroc, le top 5 des pays d'origine est complété par la Roumanie (6%), les Pays-Bas (4%), la Pologne (4%) et le Royaume-Uni (4%).
- Pourtant, au total, **les nouveaux Belges issus de l'UE-28 sont minoritaires (29% en 2017)**.
- Parmi les nouveaux Belges issus des pays-tiers, les principaux pays d'origine (après le Maroc) sont la RD Congo, la Turquie, la Russie et la Guinée.

Au niveau européen (2016) :

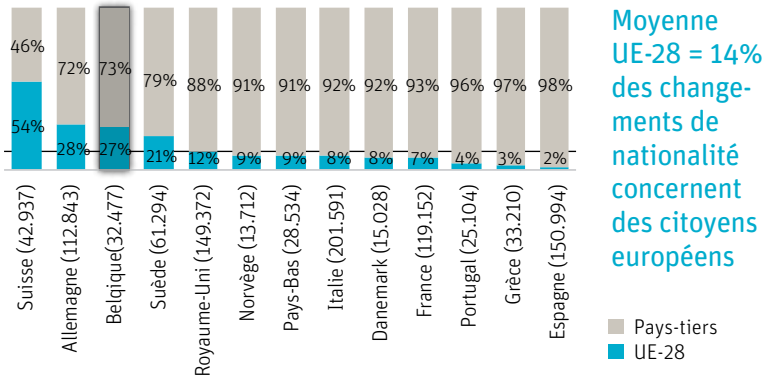
La proportion des changements de nationalité entre personnes originaires de l'UE-28 et personnes originaires des pays-tiers varie d'un pays d'accueil à l'autre. Avec la Suisse, l'Allemagne et la Suède, la Belgique se situe (en 2016) au-dessus de la moyenne observée sur l'ensemble des pays de l'UE (+Suisse et Norvège).

Région d'origine des personnes ayant obtenu la nationalité belge en 2017



source : Registre national

Région d'origine (pays-tiers ou UE-28), selon le pays dans lequel la nationalité a été obtenue, 2016



Moyenne UE-28 = 14% des changements de nationalité concernent des citoyens européens

source : Eurostat

La naturalisation

La naturalisation, un mode d'acquisition de la nationalité belge en perdition

- La procédure de naturalisation a été fortement modifiée en 2012 : le recours à cette procédure devient l'exception, ne s'appliquant plus que dans les cas de « mérites exceptionnels » (réservés à quelques catégories de personnes comme les artistes, les sportifs, les scientifiques, etc.).
- Un arriéré important de dossiers introduits avant la loi de 2012 doit encore être traité selon l'ancienne législation. Les effets de la modification du CNB ne se feront ressentir que dans quelques années.
- En 2017, sur les 3.756 naturalisations accordées, 34 seulement (moins de 1%) l'ont été sur base de la nouvelle législation.
- Entre 2013 et 2017, 59 naturalisations ont été octroyées sur base de la nouvelle loi (0 en 2013 et 2014, 12 en 2015, 13 en 2016 et 34 en 2017). Sur la même période, environ 23.000 personnes ont été naturalisées sur base des anciens critères du CNB.

source : Commission des naturalisations de la Chambre

Cohérence des données

Ces dernières années, Myria a pointé dans ses rapports le manque de cohérence entre les données publiées par différentes sources en matière d'obtention de la nationalité belge. En particulier, le nombre d'attributions de la nationalité belge en raison de la nationalité du père ou de la mère (art. 8 du CNB) varie fortement selon la source. Une des sources de divergence réside dans les critères de sélection retenus pour extraire la base de données du Registre national. Les chiffres retenus ici sont ceux qui tiennent compte des **personnes disposant d'une nationalité antérieure étrangère et qui sont devenus Belges**. Sont exclus, les enfants ayant été enregistrés avec une nationalité indéterminée en raison d'une filiation avec un parent belge établie tardivement. Myria travaille actuellement à l'amélioration de ces données avec les acteurs concernés.

1. Évolution récentes

- Le tribunal de la famille du Brabant wallon a jugé que la formation professionnelle prouvant l'intégration sociale ne devait pas obligatoirement avoir été suivie au cours des 5 ans précédant la déclaration de nationalité basée sur 5 ans de séjour légal. Une formation professionnelle suivie antérieurement doit donc être prise en compte[496].
- Le tribunal de la famille du Hainaut a jugé qu'un travail effectué sous contrat sur base de l'article 60 de la loi sur les CPAS remplit bien la condition de participation économique dans le cadre d'une déclaration de nationalité belge après 5 ans de séjour[497]. Cette affaire illustre le problème posé par l'actuelle définition de la journée de travail du Code de la nationalité, par référence à la réglementation du chômage, qui exclut certaines catégories de travailleurs pour qui aucune cotisation sociale n'est payée à l'assurance-chômage (fonctionnaire, personnel académique de l'enseignement supérieur libre,...)[498].
- Selon la Cour de cassation, une déchéance de nationalité belge suite à l'annulation d'un mariage de complaisance (ayant permis à la personne de devenir belge) ne peut avoir lieu que dans les conditions et selon les modalités prévues par le Code de la nationalité belge. Un juge ne peut pas imposer une déchéance de nationalité en raison d'un mariage de complaisance en dehors des cas prévus par le Code en se basant sur le principe général fraus omnia corrumpit (la fraude corrompt tout) qui ne peut pas s'appliquer à l'encontre de dispositions légales[499].
- Selon le tribunal de la famille de Namur[500], le fait d'être connu de la Sûreté de l'État comme « étant un salafiste » n'est pas un fait personnel grave empêchant de devenir Belge dans une situation où cette affirmation est contestée par la personne et sa famille et où aucune personne interrogée (voisins, école des enfants, membres du club de football fréquenté par le candidat,...) n'évoque d'élément dans ce sens.
- Un projet de loi déposé à la Chambre en février 2018[501] modifie certains aspects du Code de la nationalité belge, notamment en tenant compte du séjour des réfugiés reconnus[502] ou des membres de famille de citoyens de l'UE dès l'introduction de leur demande (d'asile ou de séjour) pour le calcul du délai de 5 ans de séjour légal et évite la perte automatique de la nationalité pour les Belges résidant à l'étranger entre l'âge de 18 et 28 ans. Lors de son audition en mars 2018 à la Commission Justice de la Chambre, Myria a critiqué les aspects plus restrictifs de ce projet, notamment les exigences accrues concernant les actes de naissance, la suppression de la prise en compte des cours d'intégration (seul le trajet ou parcours sera pris en compte) et l'absence d'attention spécifique pour la situation des personnes analphabètes, phénomène touchant en majorité des femmes[503].

496 Trib. fam. Brabant wallon, 30 mai 2017, n°16/1006/B, *Newsletter ADDE*, juin 2017.

497 Trib. fam. Hainaut (div. Mons), 11 janvier 2017, n°496/2017, *Newsletter ADDE*, juin 2017.

498 Patrick Wautelet, « Travailler pour devenir belge : à travail égal, accès égal à la nationalité belge ? », R*evue@dipr.be*, 2017/1, p.124 et s., www.dipr.be/sites/default/files/tijdschriften_pdf/tijdschrift62.pdf.

499 Cass., 23 novembre 2017, C.16.0538.N, http://jure.juridat.just.fgov.be. Avant 2012, la déchéance dans cette hypothèse ne pouvait être prononcée que par la Cour d'appel sur base de l'article 23 du Code et pas par le juge chargé de l'annulation du mariage. Depuis lors, le juge qui prononce l'annulation du mariage peut en même temps prononcer la déchéance de la nationalité belge sur base de l'article 23/1 §1er, 3° du Code.

500 Trib.fam. de Namur, 17 mai 2017, R.G. n°16/650/B, *Newsletter ADDE*, juillet 2017.

501 Projet de loi portant dispositions diverses en matière de droit civil et portant modification du Code judiciaire en vue de promouvoir des formes alternatives de résolution des litiges, *Doc. Ch., 54 n°2919/1, 5 février 2018 (Titre IV, art. 123 à 138).*

502 Concernant les réfugiés, voir Patrick Wautelet, « Acquisition de la nationalité belge et caractère déclaratif de la reconnaissance de la qualité de réfugié », Revue @dipr.be, 2016/2, pp.112-114.

503 Myria, Note à la Commission Justice de la Chambre, 6 mars 2018.

Étranger en sa commune, y compris lorsqu'on souhaite devenir Belge

Myria est fréquemment consulté par des personnes souhaitant devenir Belges qui se heurtent à diverses difficultés pour faire reconnaitre leur nationalité ou pour introduire une déclaration de nationalité auprès de leur commune.

La loi limite le rôle des officiers de l'état civil de la commune à vérifier « l'exhaustivité de la déclaration », avec la possibilité de demander au demandeur de compléter son dossier dans un délai de 2 mois et de déclarer la demande irrecevable si le dossier n'est pas complété dans ce délai[504]. Ce filtre opéré par les communes est souvent utilisé dans l'intérêt des personnes : l'employé local les aide à préparer leur dossier, vérifie si toutes les conditions sont remplies pour éviter qu'un dossier qui n'a aucune chance d'aboutir encombre le bureau du magistrat du parquet. Ces vérifications permettent aussi d'éviter le paiement des 150 euros en pure perte. Pourtant, Myria observe, comme d'autres acteurs[505], que certaines communes font du zèle au détriment des candidats à la nationalité belge. En effet, dans beaucoup de communes, les agents interprètent parfois les conditions à leur manière, souvent dans un sens trop restrictif et refusent de transmettre le dossier au parquet lorsqu'ils ont un doute sur l'une ou l'autre condition. Pour Myria, ce type de blocage n'est pas conforme à la loi[506] : seul le parquet du Procureur du Roi est compétent pour rendre un avis sur le respect des « conditions de base » et l'existence de « faits personnels graves ».

Refus de reconnaître la nationalité obtenue par effet collectif avant 2013

Lorsqu'une personne majeure acquiert volontairement la nationalité belge, l'article 12 du Code attribue automatiquement la nationalité belge à ses enfants mineurs, à condition qu'elle exerce l'autorité parentale à leur égard. Depuis 2013, les enfants doivent avoir leur résidence principale en Belgique au moment où leur parent devient Belge. Toutefois, les enfants dont un parent est devenu Belge avant 2013 sont belges, s'ils prouvent que les conditions suivantes étaient réunies au moment où ce parent est devenu Belge :

- un parent a acquis ou recouvré volontairement la nationalité Belge avant 2013 ;
- le lien de filiation avec ce parent est établi ;
- le parent devenu Belge exerce l'autorité parentale sur son enfant ;
- l'enfant est mineur.

Si ces conditions étaient réunies au moment où le parent est devenu Belge avant 2013, ces personnes sont actuellement belges même si elles résidaient à l'étranger à ce moment-là (ou résident à l'étranger actuellement) et même si elles n'ont actuellement aucun séjour légal en Belgique. Ceci est expliqué dans la circulaire ministérielle de 2013[507]. Ces personnes sont automatiquement belges par l'effet de la loi et aucune procédure n'est nécessaire. Les communes et postes diplomatiques concernés doivent délivrer un document d'identité belge après avoir vérifié les conditions. En cas de doute un avis peut être demandé au service nationalité du SPF Justice. Pourtant, beaucoup de communes l'ignorent encore, comme en témoigne la situation ci-dessous.

Case

Monsieur C. est né en 1988 en Tanzanie[508] et rejoint son père en Belgique en 2003. En 2006, son père devient Belge. Celui-ci décide que Monsieur C. retournera en Tanzanie pour y poursuivre son éducation. Contrairement à son frère resté en Belgique, Monsieur C. ne recevra pas de carte d'identité belge car il se trouve en Tanzanie au moment où son père acquiert la nationalité belge. En 2009, Monsieur C. revient en Belgique vivre avec son père et son frère belges.

504 Art. 15 §2 du Code de la nationalité belge.

505 Voir par exemple Caroline Apers, « Le contrôle d'exhaustivité du dossier par l'officier de l'état civil : une justesse à trouver afin de garantir l'effectivité des recours ! », Newsletter ADDE, n°127, janvier 2017 ; Question de Nahima Lanjri au ministre de la Justice sur « les problèmes constatés lors de l'interprétation des critères relatifs à la nouvelle **législation sur la nationalité** » (n°23974), Commission de la Justice, 7 mars 2018, pp.3-6 ; Djordje Sredanovic, « Uniformity is difficult. The application of nationality legislation in Belgium », article à paraitre.

506 Voir aussi Charles-Louis Closset et Bernadette Renauld, *Traité de la nationalité en droit belge*, Larcier, 3ème éd., 2015, p.276, n°433.

507 Circulaire du 8 mars 2013 relative à certains aspects de la loi du 4 décembre 2012 modifiant le Code de la nationalité belge afin de rendre l'acquisition de la nationalité belge neutre du point de vue de l'immigration, point III. C. 2. (M.B., 14 mars 2013).

508 Les noms des personnes et des lieux de toutes les situations évoquées dans ce chapitre ont été modifiés pour des raisons de confidentialité.

L'OE lui accorde un séjour sur base du regroupement familial. Monsieur C. perdra son séjour en 2012 après avoir quitté le foyer parental. Il sera alors considéré comme un « sans-papier » et recevra plusieurs OQT. Il tentera de régulariser son séjour par des procédures de regroupement familial et de régularisation humanitaire mais sans succès. Jusqu'au jour où il consulte un service juridique spécialisé qui lui apprend qu'il est en réalité belge. Ce service envoie un courrier expliquant en détail la situation et fournit des preuves que les quatre conditions décrites ci-dessus sont remplies. L'échevin de l'état civil de la commune du Brabant flamand refuse au motif que Monsieur C. n'a pas de séjour légal en Belgique. Monsieur C. est entretemps devenu père et souhaiterait pouvoir travailler pour subvenir aux besoins de sa famille. Impossible tant qu'il n'a pas de carte d'identité belge.Se trouvant dans une situation précaire, Monsieur C. fait appel au CPAS, qui lui refuse toute aide au motif que son séjour est illégal. Appelée par Myria, l'employée communale semble ignorer la législation et le rôle du SPF Justice en matière de nationalité belge, se limitant à envisager un contact avec l'OE, qui n'a aucune compétence en matière de nationalité belge. Finalement, le SPF Justice, sollicité par le service juridique spécialisé, rendra un avis considérant que Monsieur C. est bien belge. La commune lui délivrera enfin une carte d'identité belge. Monsieur C. aura été belge sans le savoir pendant près de 10 ans et aura attendu sa carte d'identité pendant plus d'un an.

Informations erronées

Les personnes désirant devenir Belge reçoivent souvent des informations erronées de la part des employés au guichet de l'administration communale. Voici un exemple parmi d'autres.

Case

Madame Y. séjourne légalement en Belgique depuis 11 ans en tant que citoyenne de l'UE. Son séjour est couvert par une carte E+ et elle souhaite devenir Belge. Dans sa situation, la loi exige qu'elle remplisse trois conditions[509] : 10 ans de séjour légal, la preuve de la connaissance d'une des trois langues nationales et la preuve de sa participation à la vie économique et/ou socioculturelle de la communauté d'accueil. Mme Y. travaille depuis de longues années et participe donc à la vie économique. Elle remplit les autres conditions. La loi précise bien que la preuve de cette participation à la vie économique ou socioculturelle se fait « par toutes voies de droit »[510]. Il n'est donc pas absolument nécessaire d'avoir suivi un parcours d'intégration reconnu par l'autorité compétente. Pourtant, sa commune (de la région bruxelloise) refuse d'acter sa demande. L'employé au guichet lui dit qu'elle doit suivre un parcours d'intégration et qu'elle ne peut pas introduire sa demande sans l'attestation de réussite de ce parcours.

Refus d'acter une déclaration d'attribution de nationalité avant les 5 ans de l'enfant

Myria a connaissance de plusieurs dossiers de parents belges d'enfants nés à l'étranger qui n'ont pas pu faire attribuer la nationalité belge à leur enfant, alors qu'il ne s'agit en principe que d'une simple formalité. Voici un cas parmi d'autres.

Case

Monsieur Albert Akitani est belge d'origine togolaise[511], marié à une Togolaise et père d'un enfant né au Togo. D'après la loi, son enfant est belge si Monsieur, qui était belge lorsque son fils est né, « fait dans un délai de cinq ans à dater de la naissance une déclaration réclamant, pour son enfant, l'attribution de la nationalité belge »[512]. En principe, cette déclaration est une pure formalité. Il suffit de présenter la preuve du lien familial et la preuve que le parent était belge au moment de la naissance. Pourtant, lorsque Monsieur Akitani se présente au guichet de sa commune, on refuse d'acter sa déclaration. Motif : l'acte de naissance a interverti le nom et le prénom du père. Monsieur propose de produire une attestation d'individualité de l'ambassade du Togo certifiant que « Albert Akitani » est bien la même personne que « Akitani Albert », mentionnée sur l'acte de naissance. La commune refuse et exige qu'il retourne au Togo pour faire corriger cette erreur

509 Art. 12*bis* §1, 5° du Code de la nationalité belge.

510 Selon l'article 10, 4°, de l'arrêté royal du 14 janvier 2013, l'étranger apportera la preuve de l'intégration dans sa communauté d'accueil par une déclaration accompagnée le cas échéant de pièces justificatives. Il peut s'agir par exemple du suivi des formations mises en place dans le cadre des parcours d'accueil et d'intégration des communautés mais aussi du suivi de scolarité en Belgique ou d'une formation professionnelle, d'une implication active dans la vie associative belge, l'exercice d'une activité professionnelle depuis de nombreuses années en Belgique… (Circulaire du 8 mars 2013 relative à certains aspects de la loi du 4 décembre 2012 modifiant le Code de la nationalité belge afin de rendre l'acquisition de la nationalité belge neutre du point de vue de l'immigration, M.B., 14 mars 2013).

511 Les noms propres et noms de lieu ont été modifiés pour des raisons de confidentialité.

512 Art. 8 §1er, 2° b) du Code de la nationalité belge.

sur place en produisant un nouvel acte de naissance. Monsieur, victime d'un accident vasculaire cérébral (AVC), éprouve de grandes difficultés pour se déplacer. Il ne peut pas faire ce voyage rapidement. Le temps passe, son fils grandit et fête ses cinq ans sans avoir la nationalité belge à laquelle il avait droit. Après l'âge de cinq ans, aucune procédure ne lui permet de devenir Belge. Ce n'est pas sans conséquences pratiques pour la famille. Selon son médecin, Monsieur Akitani a grand besoin de l'assistance de son épouse en raison de son état de santé. Pour obtenir un visa, il devrait à présent prouver des ressources de 1.429 euros (alors que son indemnité d'incapacité de travail est d'environ 1.200 euros). Si son fils avait la nationalité belge, il pourrait rejoindre son père, accompagné par sa mère sans condition de ressources.

Refus d'aménagement raisonnable pour une personne incapable de signer en raison d'un handicap

Case

Monsieur B. souffre d'un handicap moteur qui l'empêche totalement d'écrire et de signer le moindre document. Il a d'ailleurs obtenu une dispense de signature pour sa carte d'identité pour cette raison. Monsieur B se rend au service de l'état civil de sa commune (de la région bruxelloise) fin novembre 2017 pour s'informer des conditions d'accès à la nationalité belge en expliquant clairement que sa situation de handicap l'empêche de signer un document. A ce moment-là, cela ne semble pas poser de problème. Le 4 janvier 2018, Monsieur B. retourne au service de l'état civil avec l'ensemble des documents nécessaires. On lui dit alors que ce n'est pas possible de procéder à sa demande s'il ne peut pas écrire. On lui indique qu'il doit avoir recours à une procuration spéciale et authentique réalisée par un notaire. Le 25 janvier 2018, l'accompagnante de l'ASBL Transition (Service d'accompagnement pour personnes en situation de Handicap) de Monsieur demande par courriel un aménagement raisonnable à l'échevine de l'état civil de sa commune. Serait-il possible d'introduire sa déclaration de nationalité par une procuration établie par l'officier de l'état civil avec comme objectif de rendre la procuration gratuite pour que Monsieur B. ne soit pas discriminé par son handicap ? Cette demande est aussi faite auprès du service nationalité du SPF Justice et d'un substitut du parquet de Bruxelles en charge des dossiers de nationalité. Celui-ci lui répond le 7 février qu'une procuration n'est pas nécessaire et qu'il suffit que Monsieur B se présente devant l'officier de l'état civil de sa commune, qui devrait recevoir la déclaration sans la faire signer mais en visant la dispense de signature dont il bénéficie. Le 14 février, Monsieur B se rend donc à la commune avec son accompagnante pour y introduire sa demande, muni de tous les documents dont le courriel contenant la réponse du parquet. La responsable du service refuse de les rencontrer et de prendre les différents documents présentés au guichet. L'employé leur demande d'envoyer ces documents directement par mail à l'échevine de l'état civil, ce qui est fait le jour même. Le 6 mars, celle-ci répond par recommandé « qu'elle a sollicité l'avis du Procureur du Roi quant à cette demande de déclaration orale », un avis - favorable - déjà donné par son premier substitut, qui lui avait été transmis le 14 février.

Recommandations aux communes

Myria n'est pas toujours en mesure d'identifier si les difficultés qui lui sont rapportées proviennent d'une maitrise insuffisante d'une législation parfois complexe ou bien d'une volonté délibérée de limiter l'accès à la nationalité belge. Toutefois, l'effet est le même : des personnes souhaitant devenir Belges renoncent à introduire une demande ou se voient privées de leur nationalité, et des éventuels avantages liés à celle-ci (accès à certains emplois publics, intégration de facto facilitée sur le marché de l'emploi,...) alors qu'elles remplissent pourtant les conditions fixées par la loi.

Myria recommande que :

- des agents communaux traitant des dossiers de nationalité suivent des formations spécifiques sur l'accès à la nationalité belge et les procédures ;
- les communes délivrent systématiquement un accusé de réception à chaque déclaration de nationalité, limitent leur examen au caractère complet du dossier sans ajouter des conditions non prévues par la réglementation ;
- des aménagements raisonnables soient systématiquement accordés aux personnes incapables de signer ou d'écrire sur le formulaire de déclaration de nationalité.

Annexe 1. Recommandations

FOCUS : Droit de vivre en famille		
Titre	Développement	Destinataire
Permettre aux bénéficiaires de protection internationale d'introduire la demande de regroupement familial en Belgique	Myria recommande d'offrir la possibilité aux bénéficiaires de protection internationale de pouvoir introduire eux-mêmes la demande de regroupement familial pour les membres de leur famille en Belgique.	Parlement fédéral, secrétaire d'État à l'Asile et la Migration
Titre	Développement	Destinataire
Ancrer des critères de "circonstances exceptionnelles" dans la réglementation	Myria recommande d'ancrer dans la réglementation des critères de « circonstances exceptionnelles » qui permettent d'introduire une demande de regroupement familial à la commune. À titre d'exemple, Myria recommande d'accepter ces circonstances dans le cas : ■ Où des enfants mineurs sont impliqués ; ■ Où il est question de situation humanitaire ou médicale préoccupante, en ce compris lorsque celle-ci ne serait, en soi, pas prise en considération pour une régularisation pour raison médicale ; ■ Où il est question d'un pays de retour où les Affaires étrangères déconseillent tout voyage ; ■ Où il s'agit d'un couple dans laquelle le (la) conjoint(e) ne peut pas l'accompagner pendant le traitement de la demande de regroupement familial en raison de son statut de protection en Belgique ; ■ Où il est question d'une situation où une impossibilité de retour ne dépend clairement pas de la volonté de la personne concernée (fermeture des frontières, fermeture des ambassades, état de guerre,...). Outre ces critères, Myria recommande de laisser ouverte la possibilité d'une appréciation discrétionnaire de « circonstances exceptionnelles », ce qui implique qu'un examen approfondi et concret puisse aussi avoir lieu (avec motivation conforme) conformément à l'article 8 de la CEDH, à l'exigence d'effectivité de la directive sur le regroupement familial, à l'intérêt supérieur de l'enfant et à tous les autres intérêts et circonstances pertinents (conformément au devoir d'évaluation individuelle comme repris à l'article 17 de la directive sur le regroupement familial). Enfin, Myria recommande d'ancrer dans la réglementation un délai maximum de traitement de 3 mois pour juger de la présence de circonstances exceptionnelles (et donc de la recevabilité de la demande de regroupement familial).	Parlement fédéral, secrétaire d'État à l'Asile et la Migration
Titre	Développement	Destinataire
Ancrer une procédure contraignante dans les procédures de regroupement familial d'examen de l'article 8 CEDH et 17 de la directive sur le regroupement familial	Myria recommande d'ancrer dans la réglementation, une procédure standard contraignante visant à imposer, lors du traitement d'une requête de regroupement familial, dans le cas où les conditions légales pour le regroupement familial ne sont pas (totalement) remplies : ■ L'obligation de vérifier, systématiquement, et de façon circonstanciée, si la demande ou le refus du droit de séjour n'entraîne pas de risque de violation de l'article 8 de la CEDH. ■ L'obligation d'évaluer, systématiquement, en vertu de l'article 17 de la directive sur le regroupement familial, chaque requête individuellement, et ce faisant, de prendre en compte tous les facteurs pertinents, y compris la nature et la solidité du lien familial.	Parlement fédéral, secrétaire d'État à l'Asile et la Migration
Titre	Développement	Destinataire
Autoriser le droit au regroupement familial pour le MENA devenu adulte en cours de procédure d'asile	Myria recommande que, conformément à la décision de la CJUE en la matière, la pratique et la loi belge soit immédiatement modifiées pour que les MENA, reconnus comme réfugiés ou bénéficiaires de la protection subsidiaire, qui étaient mineurs au moment de leur demande de protection, mais qui pendant ou après sont devenus adultes, puissent encore exercer leur droit au regroupement familial lorsque la demande est présentée dans un délai de 12 mois après l'octroi du statut de protection, et qu'une mesure transitoire soit prévue pour ceux qui ont manqué leur droit au regroupement familial dans le passé, et qu'en prévoyant une telle mesure, dans chaque cas individuel, il pourrait être tenu compte de l'âge et des liens familiaux effectifs entre le jeune et ses parents.	Parlement fédéral, secrétaire d'État à l'Asile et la Migration
Titre	Développement	Destinataire
Organiser des formations pour le personnel diplomatique et les prestataires de service privés	Myria recommande d'organiser des formations pour diplomates et le personnel des sociétés privées à qui les services de visa ont été sous-traités. Ces formations devraient mettre l'accent sur ces aspects liés aux droits de l'homme et des acteurs externes tels que Myria et le UNHCR devraient être impliqués.	SPF Affaires Étrangères

Titre	Développement	Destinataire
Utiliser le récit d'asile comme preuve de lien familial	Myria recommande de considérer les déclarations faites durant la procédure d'asile, qui se réfèrent à un lien familial, comme preuve de ce lien, étant donné l'octroi d'un statut de protection.	OE

Titre	Développement	Destinataire
Utiliser un niveau de preuve moins élevé dans le regroupement familial	Myria recommande, à l'exemple de la procédure d'asile, d'appliquer le bénéficie du doute et un niveau de preuve revu à la baisse aux procédures de regroupement familial avec des bénéficiaires d'une protection internationale. Pour ce niveau de preuve, estimer suffisant que ces aspects soient rendus « crédibles » et « vraisemblables », plutôt que d'exiger une preuve absolue. Et ce, tant lors de l'évaluation de l'impossibilité d'obtenir des documents (qui devrait dans certains cas être considérée comme 'supposée'), que lors de l'évaluation du lien familial lui-même.	OE, SPF Affaires Étrangères

Titre	Développement	Destinataire
Appliquer plus largement le système en cascade existant	Myria recommande une application plus systématique de l'article 12bis §5-6, à savoir en accentuant l'utilisation du système de cascade existant et en l'appliquant plus largement que dans la pratique actuelle. Ce qui implique : ■ Une plus grande flexibilité dans l'acceptation « d'autres preuves valables », ainsi que d'élargir la gamme de ces « autres preuves valables » et d'en tenir compte ; ■ D'éviter de rendre le recours aux tests ADN routinier (uniquement en cas de doute ou d'indication sévères de fraude), et seulement après avoir examiné tous les autres types de preuve. En cas de résultat positif, de mettre les frais d'analyse ADN à charge de l'État ; ■ De faire appel de manière plus flexible à la possibilité de faire passer un entretien à la personne concernée et de l'auditionner pour clarifier certains points et écarter des doutes à propos des liens familiaux ou d'une identité ; ■ D'accepter une obligation de devoir d'enquête du chef de l'OE (entretien, proposition d'alternatives réalisables pour enquêter sur les liens familiaux,...), y compris dans le cadre de l'enquête « d'impossibilité de soumettre des documents officiels » et à cette occasion, de supposer qu'en principe, la plupart des familles de bénéficiaires de protection internationale éprouvent des difficultés à obtenir des documents ; Myria recommande d'élargir le système en cascade prévu légalement aux autres documents obligatoires dans le cadre du regroupement familial n'ayant aucun lien avec la preuve des liens familiaux, mais nécessitant un contact avec les autorités. Un ancrage légal voulant que dans ces cas, un refus ne peut pas être fondé uniquement sur le défaut de ces documents (officiels) ; ■ Myria recommande d'également appliquer le système en cascade et la flexibilité nécessaire concernant le niveau de preuve et la charge de la preuve lors de l'introduction de la demande (par les ambassades et par l'OE à un stade ultérieur lors de la prise en charge officielle), afin de ne pas faire subir de retard inutile aux demandes.	OE, SPF Affaires Étrangères

Titre	Développement	Destinataire
Renforcer les garanties autour de la détermination de l'âge	Myria recommande : ■ Lorsque l'OE décide d'écarter l'acte officiel qui démontre l'âge (comme l'acte de naissance), il doit motiver sa décision de manière adéquate, conformément aux règles de droit international privé ; ■ Ancrer dans la loi qu'en cas de regroupement familial avec un bénéficiaire d'une protection internationale, une décision de refus ne peut pas être fondée uniquement sur le défaut des documents (officiels) démontrant l'âge : dans ce cas, le même système en cascade doit être appliqué que celui en vigueur pour la situation d'absence de documents démontrant les liens familiaux ; ■ En cas de doute sur l'âge, accorder le bénéfice du doute au demandeur. Par conséquent, seulement une situation de doute manifeste peut jouer un rôle lors de l'examen de la demande ; ■ Intégrer un système d'évaluation multidisciplinaire comprenant des standards précis, exécuté par une instance indépendante et pas uniquement basé sur un examen médical ; ■ Lorsqu'un aspect médical est ajouté à cette évaluation, n'en permettre l'exécution que moyennant autorisation des demandeurs ou tuteur officiel, et conformément aux standards médicaux et éthiques pertinents. La marge d'erreur doit à cette occasion être aussi prise en considération à l'avantage de la personne concernée.	OE, SPF Affaires Étrangères, Parlement fédéral, secrétaire d'État à l'Asile et la Migration

Titre	Développement	Destinataire
Ouvrir un droit au regroupement familial pour les parents d'un enfant bénéficiaire d'une protection internationale (mais accompagné) ou dans certaines situations pour un parent d'un enfant avec un autre droit de séjour en Belgique	Myria recommande d'envisager un changement de la législation afin que, pour les catégories à déterminer ou des situations dignes d'intérêt, un droit de séjour soit reconnu au(x) parent(s) de l'enfant- ressortissant de pays tiers (par exemple pour les parents d'enfants ayant un statut de résidence basé sur une régularisation humanitaire, médicale ou dans le cadre d'une solution durable et également pour les parents de réfugiés reconnus ou bénéficiaires de la protection subsidiaire, accompagnés).	Parlement fédéral, secrétaire d'État à l'Asile et la Migration

Titre	Développement	Destinataire
Délivrer immédiatement un accusé de réception lors de l'inscription ou lors de la demande d'inscription	Myria recommande aux communes de prendre toutes les mesures nécessaires afin de délivrer immédiatement un accusé de réception lors de la demande d'inscription ou lors de l'inscription des membres de la famille.	Parlement fédéral, secrétaire d'État à l'Asile et la Migration

Titre	Développement	Destinataire
Prévoir une protection pour l'enfant contre l'éloignement	Myria recommande de prévoir dans la loi une protection de l'enfant contre l'éloignement à partir de l'intention déclarée du (des) parent(s) d'inscrire leur enfant et ce pendant toute la procédure d'établissement de la filiation (incluant une éventuelle enquête et un recours).	Communes

Chapitre 4 : Protection Internationale

Titre	Développement	Destinataire
Introduire dans la loi une disposition interdisant le refoulement	Myria recommande qu'une disposition transversale interdisant le refoulement ou l'éloignement d'un étranger, en cas de risque sérieux de traitements contraires aux articles 2 et 3 de la CEDH soit inscrite dans la loi belge sur les étrangers et le futur code de la migration.	Parlement fédéral, secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, OE

Titre	Développement	Destinataire
Introduire le droit d'être entendu avant toute délivrance d'OQT	Myria recommande que l'article 62 §1er de la loi sur les étrangers soit modifié afin que chaque étranger, y compris à la frontière, bénéficie du droit d'être entendu avant toute délivrance d'une décision d'éloignement ou de retrait de séjour et puisse faire valoir, par une information transmise dans une langue compréhensible, les éléments de nature à démontrer un risque sérieux de mauvais traitements et une violation de l'intérêt supérieur des enfants.	Parlement fédéral, secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, OE

Titre	Développement	Destinataire
Prévoir un examen minutieux du risque de mauvais traitements	Myria recommande que, lorsque l'étranger allègue un risque sérieux de mauvais traitements ou que ce risque découle manifestement de la situation dans le pays de renvoi ou propre à la personne, la loi impose un examen minutieux de ce risque par une autorité disposant de la compétence et des ressources nécessaires.	Parlement fédéral, secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, OE

Titre	Développement	Destinataire
Prévoir une motivation spécifique sur le risque de mauvais traitements dans l'OQT	Myria recommande que la réglementation belge prévoie explicitement une décision d'éloignement au sens de la directive retour contenant une motivation spécifique sur le risque de mauvais traitements et sur l'examen de l'intérêt supérieur de l'enfant (chaque fois qu'une décision d'éloignement concerne directement ou indirectement un enfant) et déterminant en principe le pays de renvoi et à notifier au plus tard au moment du placement en detention.	Parlement fédéral, secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, OE

Titre	Développement	Destinataire
Rendre contraignant l'avis du CGRA sur le risque	Myria recommande que dans les cas où un avis du CGRA est rendu et conclut à un risque de mauvais traitements en cas d'éloignement, son avis soit contraignant et interdise tout éloignement tant que la situation n'a pas fait l'objet d'un nouvel avis du CGRA constatant l'absence de risques sérieux de mauvais traitements.	Parlement fédéral, secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, OE

Titre	Développement	Destinataire
Prévoir un recours suspensif automatique au CCE	Myria recommande de prévoir un effet suspensif automatique aux recours au CCE contre des décisions d'éloignement chaque fois que l'étranger invoque un risque de violation des articles 2 et 3 de la CEDH (ou dispositions similaires telles les articles 3, 4 et 19 §2 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE).	Parlement fédéral, secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, OE

Chapitre 6: Libre circulation, migration économique et étudiants		
Titre	Développement	Destinataire
Publier les données sur les titres de séjour des citoyens de l'UE par motif	Myria recommande au gouvernement de charger l'OE de publier annuellement les données sur les titres de séjour des citoyens de l'UE par motif de délivrance.	Gouvernement fédéral, secrétaire d'État à l'Asile et la Migration
Titre	Développement	Destinataire
Livraison immédiate d'un récépissé pour l'inscription ou preuve de la demande d'inscription	À la lumière de la directive 2014/54, Myria recommande aux communes de respecter les délais et de délivrer immédiatement une annexe 19 ou une annexe 19ter lorsque le citoyen de l'UE et les membres de sa famille se présentent à la commune pour leur inscription.	Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, Communes
Titre	Développement	Destinataire
Les procédures d'enregistrement communales les plus efficaces possibles pour les citoyens de l'UE	Myria demande de soumettre les procédures d'enregistrement des citoyens de l'UE à une étude d'efficacité, afin qu'elles constituent un moins gros obstacle à la libre circulation des personnes au sein de l'UE.	Communes
Chapitre 8: Nationalité		
Titre	Développement	Destinataire
Des formations spécifiques sur la nationalité	Myria recommande que des agents communaux traitant des dossiers de nationalité suivent des formations spécifiques sur l'accès à la nationalité belge et les procédures.	Communes
Titre	Développement	Destinataire
Ne pas ajouter de conditions à la réglementation	Myria recommande que les communes délivrent systématiquement un accusé de réception à chaque déclaration de nationalité, et limitent leur examen au caractère complet du dossier sans ajouter des conditions non prévues par la réglementation.	Communes
Titre	Développement	Destinataire
Des aménagements raisonnables pour les personnes qui ne peuvent pas signer le formulaire	Myria recommande que des aménagements raisonnables soient systématiquement accordés aux personnes incapables de signer ou d'écrire sur le formulaire de déclaration de nationalité.	Communes

Définition des différents groupes de nationalité

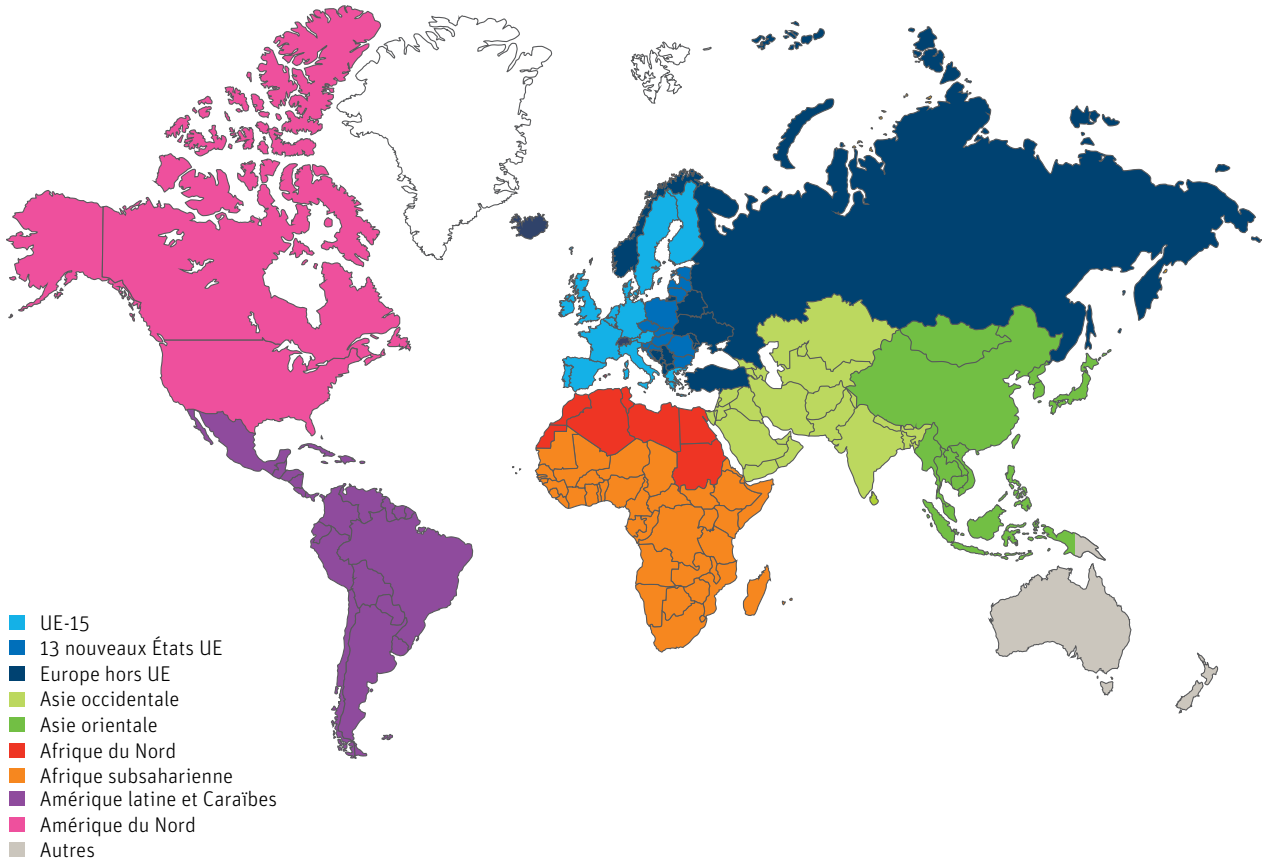
Différents groupes de nationalités sont mentionnés dans ce rapport. Le plus souvent, nous ferons référence à 11 groupes distincts : (1) UE-15 ; (2) 13 nouveaux États membres ; (3) Europe hors UE (y compris la Turquie) ; (4) Afrique subsaharienne ; (5) Afrique du Nord ; (6) Asie occidentale ; (7) Asie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

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

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

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

- Notons que nous distinguons dans ce rapport les deux sous-régions en Asie : l'Asie occidentale et l'Asie orientale. L'Asie orientale correspond aux sous-régions que les Nations Unies nomment l'Asie de l'Est (Chine, Corée, Japon,...) et l'Asie du Sud-Est (Cambodge, Indonésie, Malaisie, Philippines,...). L' Asie occidentale reprend quant à elles les sous-régions d'Asie centrale (Kazakhstan, Kyrgyzstan,...), d'Asie du Sud (Afghanistan, Bangladesh, Inde, Iran, Pakistan,...) et d'Asie de l'Ouest (Arménie, Irak, Israël,...).



Annexe 3. Glossarium

BNG	Banque de données nationale générale (données de la police)
CEDH	Convention européenne des droits de l'homme
Cour eur. D.H.	Cour européenne des droits de l'homme
CE	Conseil d'État
CCE	Conseil du contentieux des étrangers
CGRA	Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
CNB	Code de la nationalité belge
ENNHRI	Réseau européen des institutions nationales des droits de l'homme
EMN	European Migration Network
IE	Interdiction d'entrée
MENA	Mineur étranger non accompagné
OQT	Ordre de quitter le territoire
OE	Office des étrangers
ONG	Organisation non gouvernementale
OP	Ordre public
OIM	Organisation Internationale pour les Migrations
SIS	Système d'information Schengen
UE	Union européenne
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
VIS	Système d'information sur les visas

COLOPHON

La migration en chiffres et en droits 2018
Bruxelles, juin 2018

Éditeur et auteur :
Myria
Rue Royale 138, 1000 Bruxelles
T: 02 212 30 00
F: 02 212 30 30
myria@myria.be
www.myria.be

Rédaction : Mathieu Beys, Alexandra Büchler, Astrid Declercq, François De Smet, Koen Dewulf, Antoinette Dutilleux, Carolina Grafé, Tom Kenis, Joke Swankaert, Ina Vandenberghe, Nathalie Vanparys, Sophie Vause, Deborah Weinberg, Margot De Vuyst
Contributions externes : Frank Caestecker, Petra Baeyens, Françoise Tulkens
Traduction : Vertaalbureau Alfabet, Signes & Caractères, Elisabeth Vaccaro, Scripto Sensu, Peter Ingelbrecht, Alphavit
Conception graphique et mise en page : Studiorama
Photos couverture et pages de titre : Belga Image
Impression : Bulckens
Éditeur responsable : François De Smet
Remerciements: Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile (Fedasil); Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (CGRA) ; STATBEL ; Centre de recherche en démographie (DEMO) de l'Université catholique de Louvain; Office national de la Sécurité sociale (ONSS) ; SPF Affaires étrangères, Cabinet du secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, Régions et Communauté germanophone, SFP Emploi, Unia, Sarah Cheddadi, Joan Damiens, Maroussia Toungouz Nevessingsky. Myria tient tout particulièrement à remercier l'Office des étrangers (OE) d'avoir mis à sa disposition des données essentielles à la préparation de ce rapport, de l'avoir relu et de l'avoir commenté. Toutes les remarques faites par l'OE ont été examinées de près et, lors de la rédaction finale, il en a été tenu compte autant que possible.

Dit jaarverslag is ook verkrijgbaar in het Nederlands.

Ce rapport est téléchargeable en format PDF sur le site internet de Myria : www.myria.be.

Myria encourage le partage des connaissances, mais il insiste sur le respect dû aux auteurs et contributeurs de tous les textes de cette publication. Ce texte ainsi que les figures et tableaux de ce document ne peuvent être utilisés comme source d'information que moyennant mention de l'auteur et de la source. Aucune reproduction, exploitation commerciale, publication ou adaptation partielle ou intégrale des textes, photos, illustrations graphiques ou de tout autre élément protégé par des droits d'auteur ne pourra en être faite sans l'accord préalable et écrit de Myria. Pour l'utilisation des images, veuillez prendre contact avec Myria.

Ce rapport est imprimé sur du papier FSC Mix Credit CU-COC-812048.



Myria
138 rue Royale • 1000 Bruxelles
T +32 (0)2 212 30 00
myria@myria.be

Myria, le Centre fédéral Migration, est une institution publique indépendante. Il analyse la migration, défend les droits des étrangers et lutte contre la traite et le trafic des êtres humains. Myria promeut une politique basée sur la connaissance des faits et le respect des droits de l'homme.

Le rapport « *La migration en chiffres et en droits* » a vocation à informer chaque année sur l'actualité des flux migratoires et le respect des droits fondamentaux des étrangers.

www.myria.be
@MyriaBe
www.facebook.com/MyriaBe

MYRIA
Centre fédéral Migration