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%

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%

Espagne

28.707 arrivées en 2017

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.

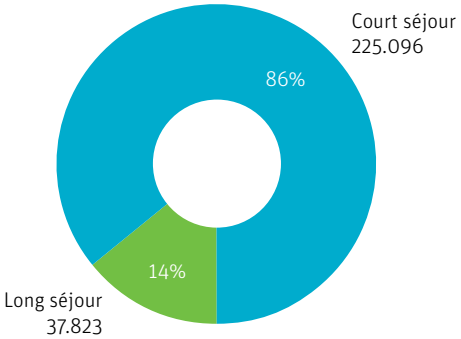
Les visas accordés par la Belgique

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

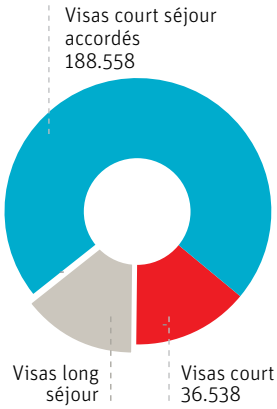
Les ressortissants de la plupart des pays tiers doivent généralement disposer d'un visa pour franchir les frontières belges. À l'inverse, les ressortissants des pays de l'espace Schengen et de l'Espace Économique Européen en sont exemptés. Pour connaître les pays tiers dont les ressortissants sont exemptés 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.

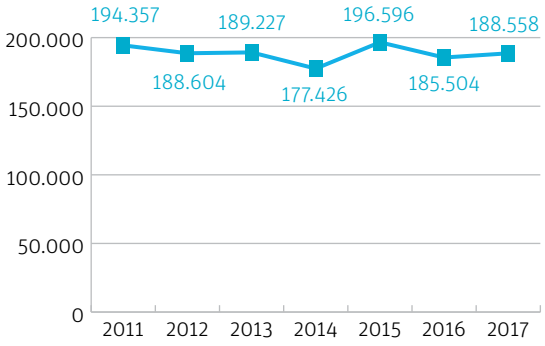
Source : SPF Affaires étrangères

Visas court séjour - visas C

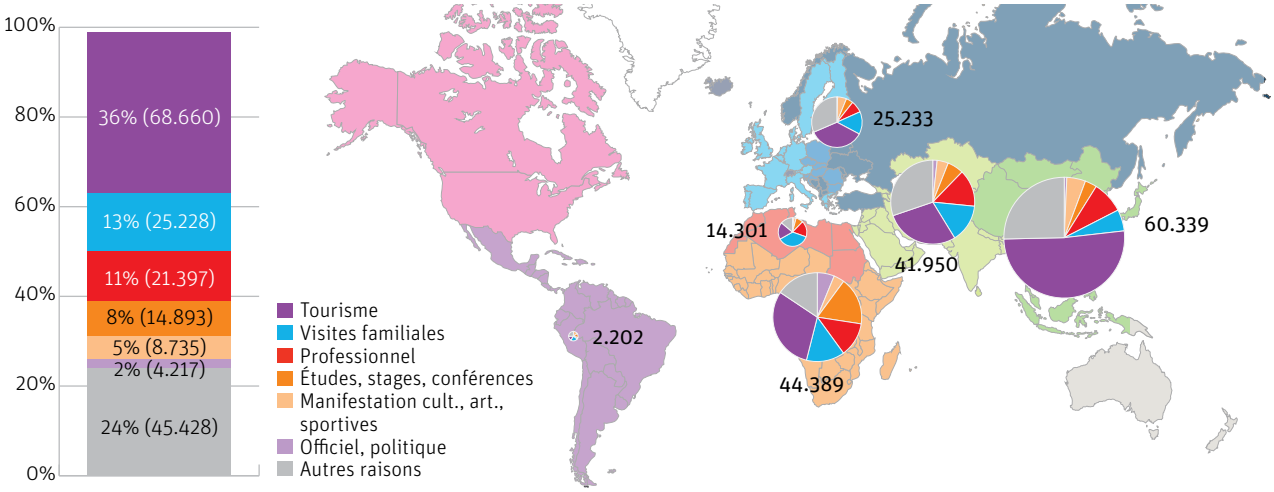


- Parmi l'ensemble des (262.919) décisions prises en 2017, 225.096 décisions ont concerné **un visa court séjour**, soit 86%.
- La **grande majorité** (84%) ont connu une **issue positive**.

Nombre de visas C accordés

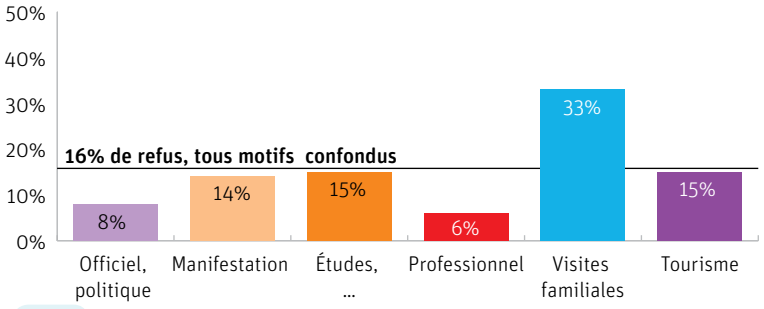


Visas accordés par la Belgique dans le cadre d'un court séjour en 2017 (Total : 188.558)



- 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



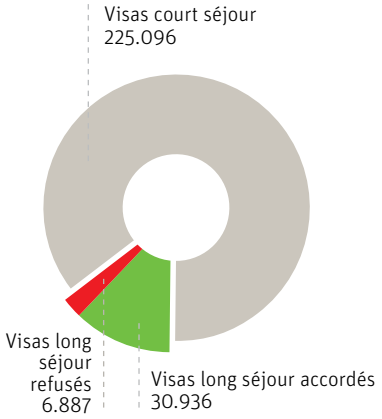
Contexte et prise de décisions en matière de visas court séjour

- 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.

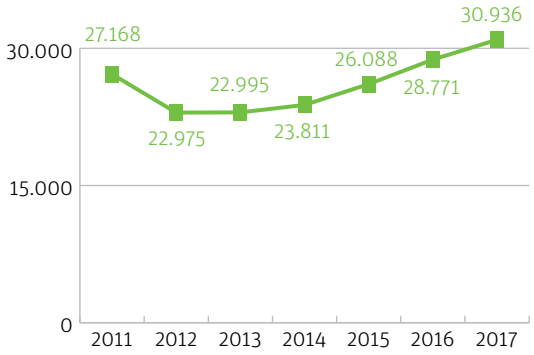
Source : SPF Affaires étrangères

Visas long séjour - visas D

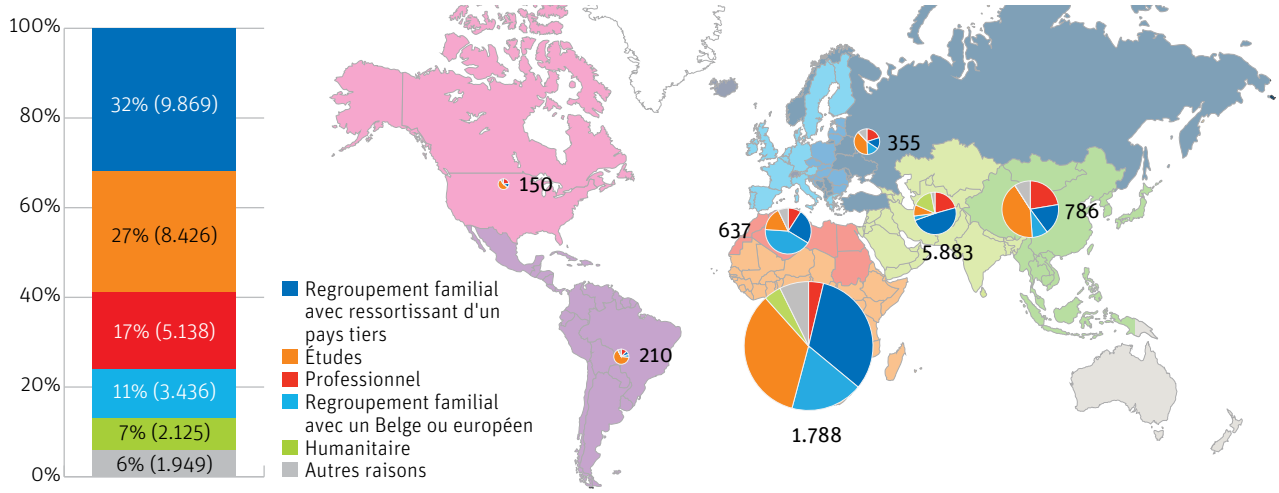


- Les **visas long séjour** concernent **14%** de l'ensemble des décisions prises en 2017.
- Tout comme pour les visas court séjour, la **grande majorité** (82%) ont connu une **issue positive**. Cette proportion est d'ailleurs en augmentation depuis plusieurs années.

Nombre de visas D accordés

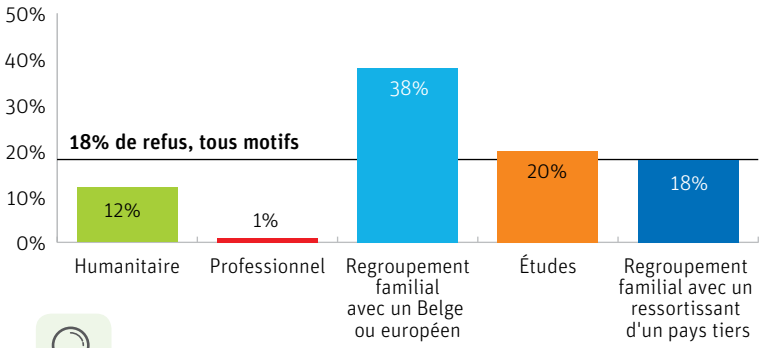


Visas accordés par la Belgique dans le cadre d'un long séjour en 2017 (Total : 30.936)



- 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.

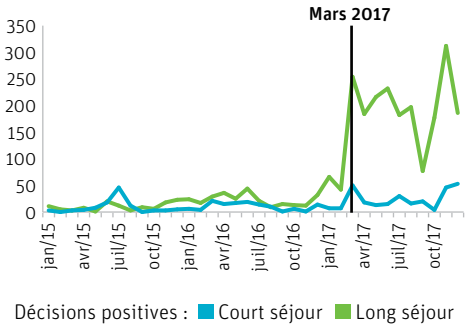
Il s'agit de visas à validité territoriale limitée, ne donnant accès qu'au territoire de l'État membre qui l'a délivré et non à l'ensemble de la zone Schengen (Art.25, alinéa 1 a du Code des visas). Le Code frontière Schengen donne aussi la possibilité d'autoriser à la frontière l'accès au territoire, 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.



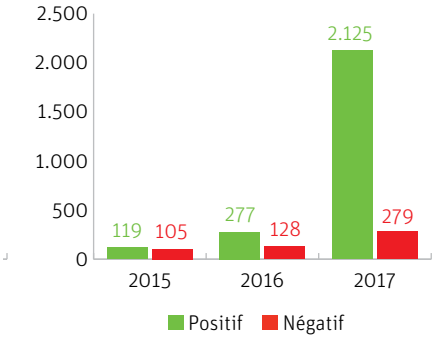
Dans quels cas un visa humanitaire est-il octroyé dans la pratique ?

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

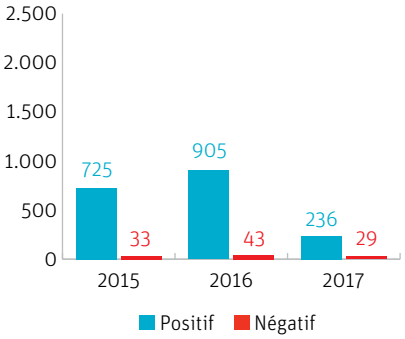
- **Les situations préoccupantes de natures diverses** (raisons médicales ou situation particulière pour des personnes qui, au sens strict, ne répondent pas aux conditions d'obtention d'un visa C).
- Le fait d'être un **réfugié « sur invitation »**. Il s'agit dans ce cas d'une sorte de « visa d'asile » 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



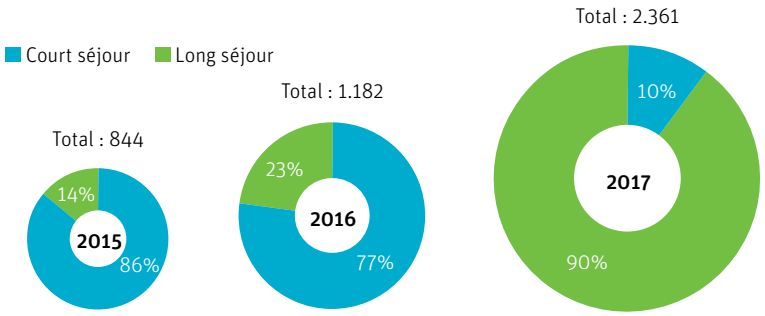
12% des décisions prises en 2017 ont donné lieu a un refus de visa humanitaire

- 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 :

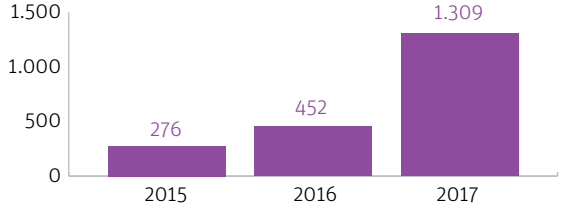
- Visa humanitaire délivré dans le cadre d'une réinstallation.
- Visa humanitaire délivrés dans le cadre d'un regroupement familial élargi.
- Visa humanitaire délivré sur instruction du secrétaire d'État.
- Visa humanitaire délivrés pour d'autres raisons.

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



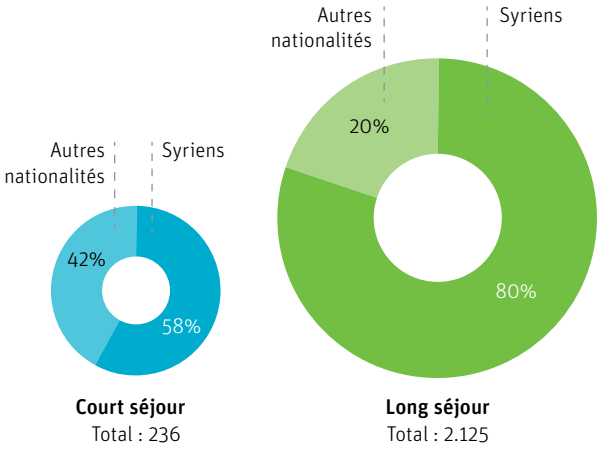
source : Fedasil

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)

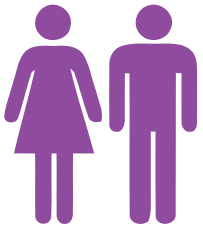
- **58% des visas humanitaires court séjour** (soit 136 visas C) ont été accordés à des Syriens. Les visas ont été accordés avant l'arrêt de la Cour de Justice du 7 mars. Après cette date, les principales nationalités étaient des Marocains et des Congolais.
- **80% des visas humanitaires long séjour**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



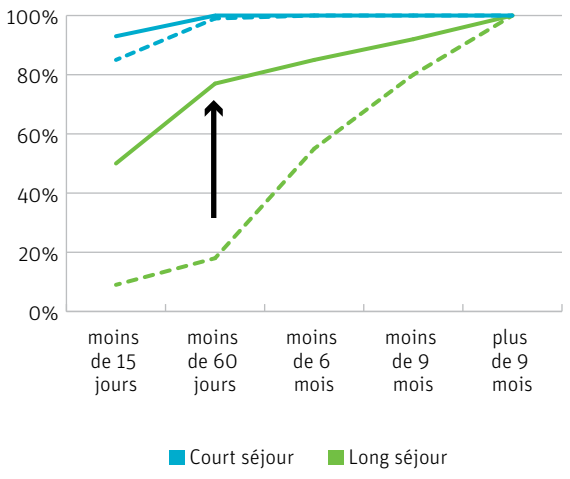
Parmi les personnes qui ont obtenu un visa humanitaire en 2017, **50%** sont des femmes et **50%** des hommes

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.*