La migration en chiffres et en droits

2022 | Cahier du rapport annuel

MYRIA
Centre fédéral Migration

Protection internationale



© Viktor Toader

Introduction

Le statut de réfugié et la protection subsidiaire sont les deux formes de protection internationale en Belgique, auxquels s'est ajouté le 4 mars 2022 la protection temporaire suite à la guerre en Ukraine.

Myria pointe dans ce cahier quelques actualités marquantes, présente des chiffres et se penche ensuite plus en détail sur trois sujets : 1) le statut de protection temporaire, appliqué pour certaines personnes ayant fui l'Ukraine ; 2) la politique de protection à l'égard de l'Afghanistan ; ainsi que 3) la crise qui touche une fois de plus le réseau d'accueil de Fedasil et de ses partenaires et ce, 15 ans après l'adoption de la loi accueil.

Forte augmentation du nombre de mineurs étrangers non-accompagnés (MENA) en 2021

Un fait marquant en 2021 est l'augmentation (de 82% par rapport à 2020) du nombre de demandeurs de protection internationale se déclarant MENA (mineurs étrangers non-accompagnés). Les chiffres montrent que l'augmentation est constante depuis 2017 et que l'année 2020, marquée par la pandémie, n'a pas vu ce chiffre diminuer, contrairement à ce qui a été observé pour l'ensemble des demandeurs. En 2021, il s'agit de plus de 3.200 personnes, dont 96% de garçons et trois-quarts d'Afghans. Après identification par le service des Tutelles, 61% ont été considérés comme mineurs, essentiellement suite à un test d'âge osseux. Bien qu'elle comporte une marge d'erreur parfois favorable aux jeunes, la méthodologie de ce test est contestée, notamment par le Comité européen des droits sociaux[1]. Le grand nombre de mineurs en demande de protection nécessite l'engagement de nouveaux tuteurs et un renforcement du Service des Tutelles, ainsi qu'un engagement important des instances d'asile (officiers de protection spécialisés au CGRA) et de l'accueil (places d'accueil spécifiques). En février 2022, Myria a organisé une première réunion de contact thématique sur la situation des mineurs durant laquelle toutes les instances ont pu fournir des chiffres et des informations à ce sujet[2]. Ce cahier montre le taux de protection des MENA par le CGRA, en fonction de leur majorité ou minorité au moment de la décision ainsi que de leur nationalité.

L'arriéré du CGRA aggravé par la pandémie

L'impact de la pandémie sur le traitement des demandes de protection internationale va encore se faire sentir dans le futur. Fin mars 2022, la charge de travail du CGRA était de plus de 16.400 dossiers (concernant 19.620 personnes), ce qui représente un arriéré de plus de 12.200 dossiers (sur base d'une « charge de travail normale » de 4.200 dossiers). En février 2020, avant la pandémie, cet arriéré était de 7.720 dossiers[3].

1 Comité européen des droits sociaux, *EUROCEF c. France*, décision n° 114/2015, 24 janvier 2018 (Myria, *La migration en chiffres et en droits 2019* ; p. 60).
2 Myria, PV de la réunion de contact protection internationale, 16 février 2022.
3 CGRA, Statistiques d'asile. Mars 2022, 15 avril 2022 ; Statistiques d'asile. Février 2022, 9 mars 2022.

Report des réinstallations

Les chiffres concernant la réinstallation publiés ci-dessous montrent que la Belgique a réinstallé 964 réfugiés en 2021. Ce chiffre est certes important mais reste bien en deçà de l'objectif fixé à 1.463 pour cette année. En raison de la crise de l'accueil, seules 89 personnes sont arrivées entre septembre et décembre 2021. Les objectifs de la Belgique pour les années à venir sont de 1.250 personnes pour 2022, 1.400 personnes pour 2023 et 1.500 personnes pour 2024. Selon le HCR, près d'un million et demi de réfugiés devraient être réinstallés dans le monde[4] et le nombre maximum de personnes réinstallées dans l'UE sur une année était de 22 100 en 2019[5].



Aperçu de jurisprudence sur le droit au recours effectif

Parmi les nombreuses décisions de jurisprudence, il est intéressant de revenir sur **le droit au recours effectif des demandeurs d'asile qui contestent l'irrecevabilité de leur demande de protection ou un transfert vers un autre Etat membre** sur base du règlement Dublin devant le Conseil du contentieux des étrangers (CCE).

Un délai de 10 ou de 5 jours calendrier accordé au demandeur détenu en centre fermé pour introduire une requête motivée au CCE contre une décision d'irrecevabilité du CGRA permet-il un recours effectif ? Selon **la Cour de justice de l'UE** (CJUE), la réponse est positive seulement si deux conditions sont respectées : 1) le principe d'équivalence (traitement égal des recours fondés sur une violation du droit national et de ceux fondés sur une violation du droit de l'Union) doit être respecté et 2) l'accès effectif aux garanties procédurales reconnues aux demandeurs de protection internationale par le droit de l'Union. Pour cette dernière condition, les juges doivent vérifier au cas par cas si le délai de forclusion de 5 jours, incluant les jours fériés et chômés, permet, dans la pratique, de se faire utilement conseiller, de demander et d'obtenir l'aide juridique, ainsi que d'introduire le recours après avoir accédé au dossier[6]. Selon le **Conseil d'Etat**, le CCE est donc obligé de vérifier si l'OE a adopté des mesures pour garantir cela en pratique[7]. **Deux arrêts du CCE** déclarant le recours tardif sont annulés, également dans une situation où, suite au refus d'un premier avocat d'introduire un recours, le requérant détenu « n'a pu rencontrer le conseil qui a formé le recours, que lors d'une permanence qui s'est tenue » trois jours avant l'expiration du délai et que « l'accès au dossier qui a été demandé » à ce moment « ne lui a pas été accordé avant l'expiration du délai de recours »[8].

Concernant les transferts Dublin, la **CJUE** a confirmé que les juges ont l'obligation de tenir compte de circonstances postérieures à l'adoption de la décision de transfert qui sont déterminantes pour la correcte application du règlement Dublin, sans conditionner cet examen « à la privation de liberté de cette personne ni à la circonstance que l'exécution (…) [du transfert] soit imminente ». Une législation qui empêche le juge de tenir compte de ces circonstances, comme c'est le cas pour le recours en annulation au CCE, viole le droit au recours effectif, sauf s'il existe une autre voie de recours spécifique qui répond à ces conditions[9]. Selon le **Conseil d'Etat**, le CCE a donc l'obligation de tenir compte d'éléments postérieurs à la prise de la décision, sauf si, soit ceux-ci ne sont pas déterminants pour l'application correcte du règlement Dublin, soit s'il constate que la législation prévoit un autre recours spécifique remplissant les conditions fixées par la CJUE[10]. A défaut, le refus du CCE est annulé. Myria restera vigilant sur cette question cruciale de l'effectivité des recours, notamment lors des discussions sur le Code de la migration en préparation.

4 Note de politique générale Asile, Migration et Loterie nationale, 3 novembre 2021, Doc. Ch. 55, n° 2294/022, p.16.

5 Eurostat, Resettled persons, Annual data,

6 CJUE (ordonnance), 11 février 2021, C-755/19, § 44. Le juge unique reprend les arguments d'un arrêt précédent portant sur un délai de 10 jours (CJUE, 9 septembre 2020, JP c. CGRA, C-651/19).

7 Il faut vérifier si les mesures prévues par l'OE permettent au demandeur détenu de demander et d'obtenir l'assistance juridique ainsi que la représentation gratuites, de rencontrer son conseil juridique dans le centre de rétention dans des conditions lui permettant de se faire utilement conseiller et d'introduire son recours après avoir accédé à son dossier, dans le délai de forclusion de 10 ou 5 jours (CE, 4 novembre 2021, n° 252 043 ; CE, 4 novembre 2021, n° 252 042).

8 CE, 4 novembre 2021, n° 252 042, p. 5.

9 CJUE (GC), 15 avril 2021, *H.A. c. Etat belge*, C-194/19, § 45-48.

10 CE, 17 décembre 2021, n° 252 462.

Dans ce cahier, Myria se focalise sur...



Demandes de protection internationale en chiffres | pg. **6**

Décisions en matière de protection internationale en chiffres | pg. **10**

Protection internationale au niveau européen en chiffres | pg. **15**

Ukraine : la protection temporaire appliquée pour la première fois | pg. **17**

Afghanistan : évacuation en août 2021 et reprise des décisions de refus en mars 2022 | pg. **19**

15 ans de loi accueil : un anniversaire dans une situation de crise | pg. **20**

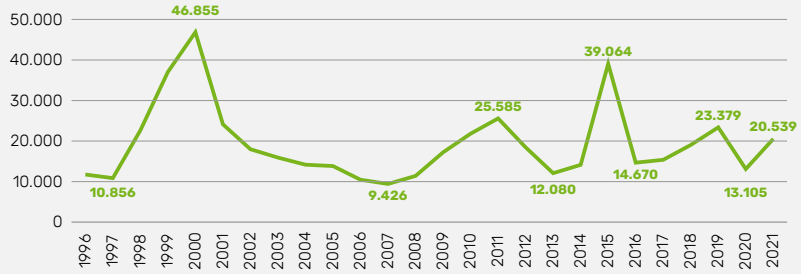
Demandes de protection internationale en Belgique

Évolution des premières demandes

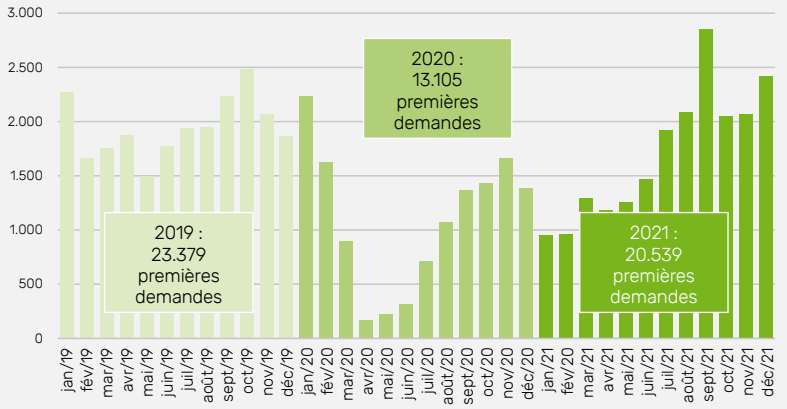
20.539 personnes ont introduit une première demande de protection internationale en Belgique en 2021, un chiffre légèrement plus bas qu'en 2019, une année « hors-covid ».

La forte diminution du nombre de premières demandes enregistrées en 2020 par rapport à 2019 s'expliquait par le contexte sanitaire de la pandémie de la Covid-19. Les premiers mois de 2021 ont encore affiché des niveaux un peu en-deçà des chiffres mensuels observés en 2019. Depuis le mois de juillet par contre, l'Office des étrangers a enregistré en moyenne autour de 2.000 premières demandes chaque mois.
Le mois de septembre affiche un pic important (2.856). Ce chiffre élevé s'explique en grande partie par l'opération d'évacuation Red Kite, au cours de laquelle un grand nombre de personnes originaires d'Afghanistan sont arrivées en Belgique et ont introduit une demande de protection internationale.

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



Demandes mensuelles en 2019-2020-2021



Source : OE,

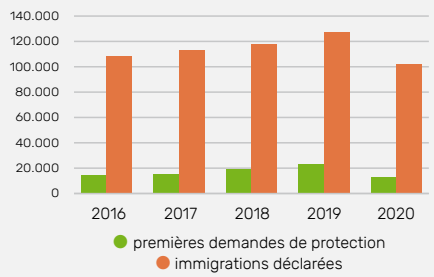
Protection internationale et immigrations

Il est difficile de donner le pourcentage exact de personnes qui arrivent dans le cadre de la protection internationale par rapport à toutes les arrivées sur le territoire belge, car cela relève de statistiques qui dépendent de systèmes d'enregistrement distincts. Par contre, il est possible de donner un ordre de grandeur en comparant les immigrations déclarées (hors changements de registre et réinscriptions, cf. ci-contre) aux premières demandes de protection.

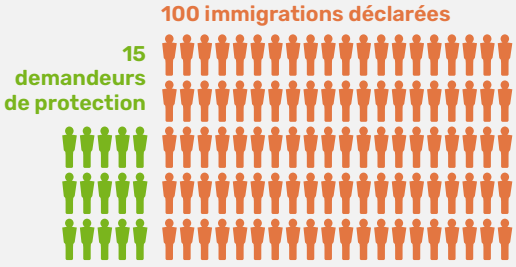
Les statistiques sur les immigrations telles que présentées dans le cahier *Population et mouvements* reposent sur trois composantes :

- Les **immigrations déclarées**, qui représentent plus de 80% des immigrations.
- Les **changements de registre**, qui concernent les personnes qui passent du registre d'attente à un autre registre. Il s'agit essentiellement des personnes reconnues réfugiées, bénéficiaires de protection subsidiaire ou autorisés à séjourner en Belgique sur une autre base, ainsi que les citoyens de l'UE en attente de leur carte de séjour.
- Des **personnes réinscrites** alors qu'elles avaient été radiées du Registre national.

Premières demandes de protection (OE) et immigrations déclarées (Statbel)



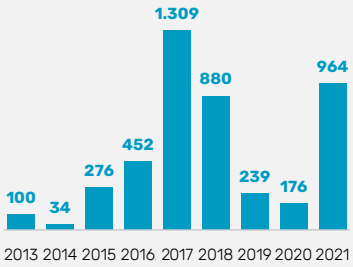
En moyenne, entre 2016 et 2020, pour 100 immigrations déclarées, 15 premières demandes de protection ont été enregistrées.

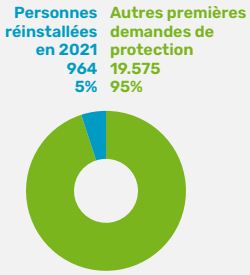


Moyenne calculée sur les années 2016-2020 (le nombre d'immigrations déclarées en 2021 n'était pas disponible lors de la rédaction de ce cahier)

Source : OE, Statbel

Réinstallations





964 personnes ont été réinstallées en 2021. Il s'agit essentiellement de personnes syriennes (94%) et dont la moitié sont réinstallés en Belgique depuis la Turquie et plus d'un tiers depuis le Liban.

Initialement, il était prévu que Fedasil procède à la réinstallation de 1.463 personnes. Selon Fedasil en raison de la saturation du réseau d'accueil et d'une augmentation des demandes de protection internationale en Belgique, l'arrivée des autres réfugiés est retardée.

Source : Fedasil

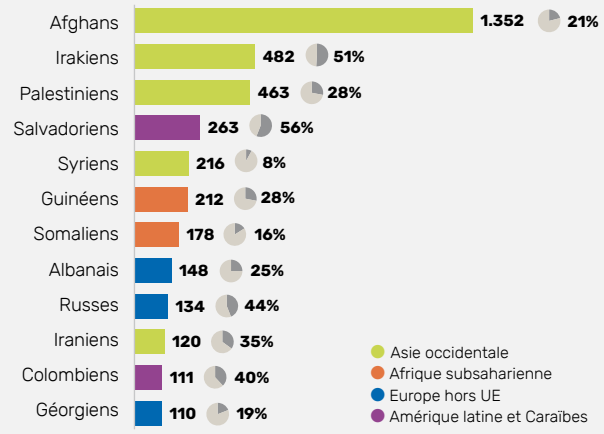
Demandes ultérieures

5.432 personnes ont introduit une demande ultérieure en 2021, sur un total de 25.971 demandes. En d'autres termes, une demande de protection sur 5 est une demande ultérieure.

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

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Nombre total de demandeurs de protection	21.215	22.850	44.760	18.710	19.688	23.443	27.742	16.910	25.971
Nombre de personnes qui ont introduit une première demande de protection	12.080	14.130	39.064	14.670	15.373	19.038	23.379	13.105	20.539
Nombre de personnes qui ont introduit une demande ultérieure	9.135	8.720	5.670	4.040	4.315	4.405	4.363	3.805	5.432
% de personnes concernées par une demande ultérieure	43%	38%	13%	22%	22%	19%	16%	23%	21%

Nombre de demandes ultérieures en 2021 pour les principales nationalités et proportion de ces demandes ultérieures sur l'ensemble des demandes



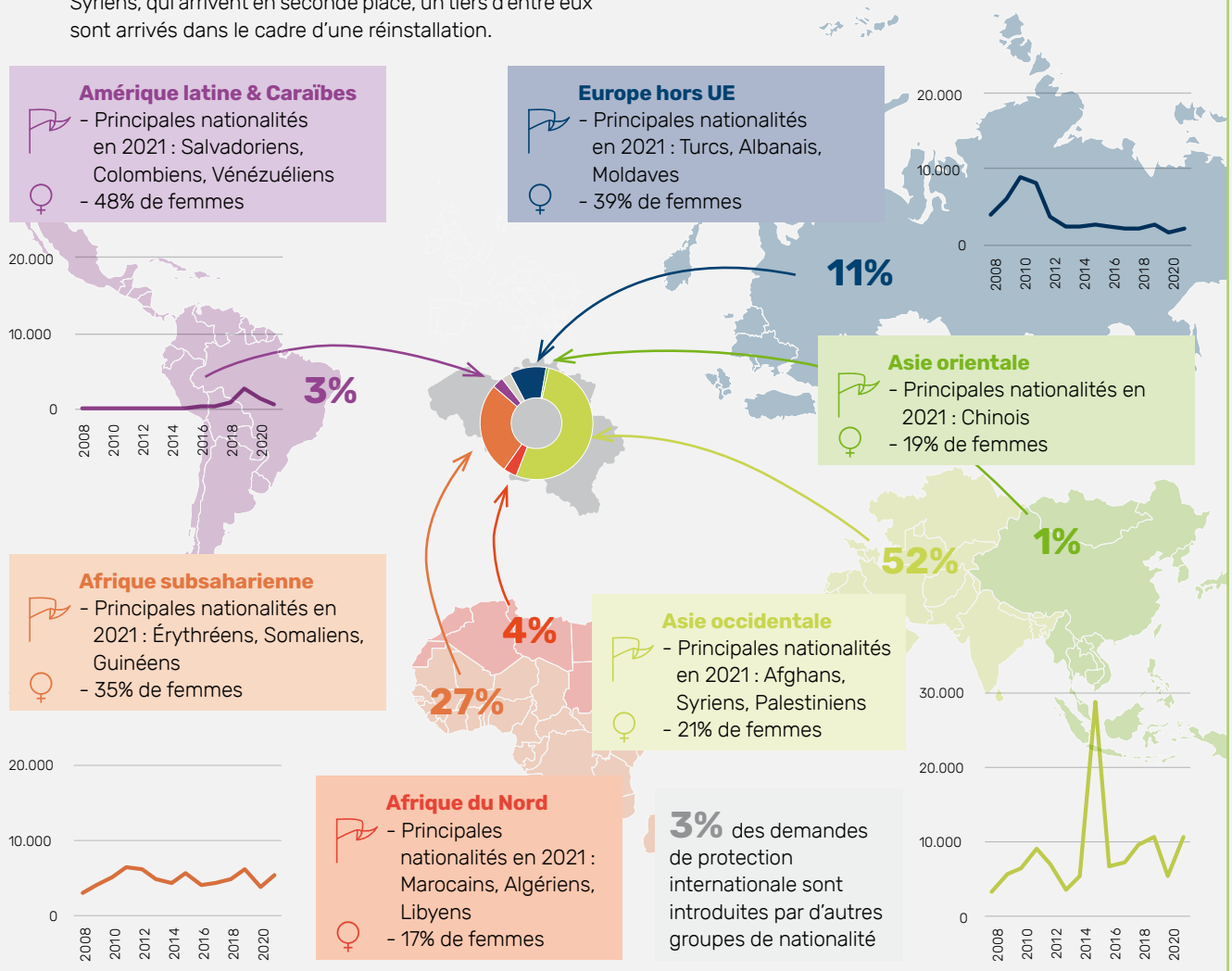
- Les demandes ultérieures concernent essentiellement les Afghans (25%), suivis des Irakiens (9%) et des Palestiniens (9%).
- En moyenne, pour l'ensemble des nationalités, les demandes ultérieures représentaient 21% de l'ensemble des demandes de protection en 2021.
- Parmi les Afghans ayant introduit une demande de protection en 2021, les demandes ultérieures représentaient également 21%. Cette proportion est variable selon les nationalités : elle est par exemple nettement plus élevée pour les Irakiens (51%) ou les Salvadoriens (56%).

Source : OE, CGRA

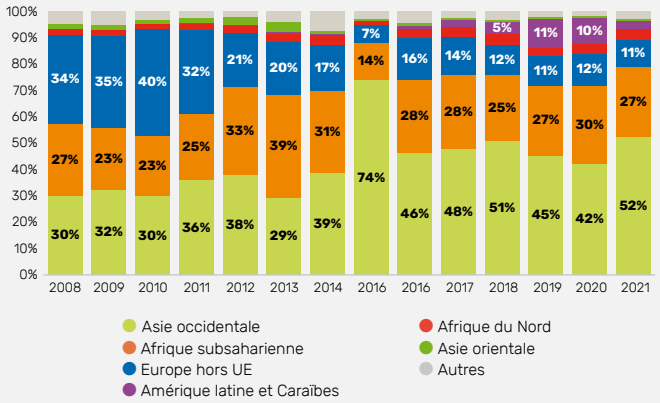
Origine des demandeurs de protection internationale (premières demandes)

52% concernaient des personnes originaires d'Asie occidentale en 2021. Les deux principales nationalités sont les Afghans (25%) et les Syriens (13%). Dans le cas des Afghans, une grande partie des premières demandes de protection ont été introduites par des MENA. Pour les Syriens, qui arrivent en seconde place, un tiers d'entre eux sont arrivés dans le cadre d'une réinstallation.

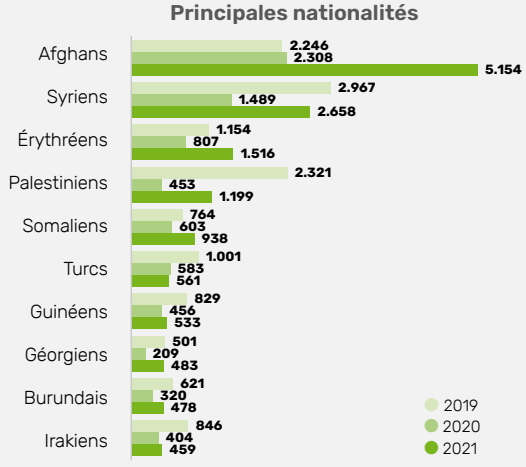
28% de femmes parmi les demandeurs de protection internationale en 2021. Ce pourcentage est variable selon l'origine des demandeurs : 21% pour les ressortissants des pays d'Asie occidentale, contre 35% pour l'Afrique subsaharienne ou 48% pour l'Amérique latine et les Caraïbes.



Évolution de la répartition des régions d'origine des demandeurs de protection internationale



Principales nationalités



Source : OE

Mineurs étrangers non accompagnés – MENA
Premières demandes et demandes ultérieures

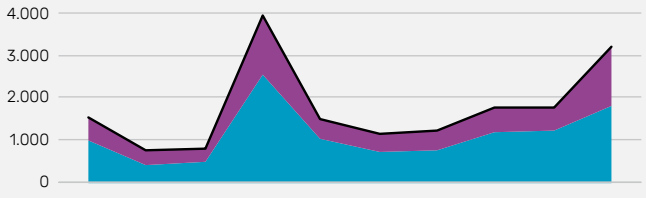
En 2021, 3.219 demandes de protection internationales ont été introduites par des personnes se déclarant MENA. Ce chiffre est en nette augmentation par rapport aux dernières années (+82% par rapport à 2020).

- Sur ces 3.219 demandes, 31% n'ont suscité aucun doute sur l'âge (999), 8% ont suscité un doute, mais sans faire l'objet d'un test d'âge (266) et 61% ont fait l'objet d'un test suite à un doute (1.954).
- Suite à l'identification de certaines personnes pour lesquelles il y avait un doute sur leur âge, 1.802 personnes ont été considérées comme MENA, soit 56% des personnes se déclarant MENA lors de la demande de protection.

L'Office des étrangers publie des statistiques sur les personnes qui se sont déclarées comme étant des mineurs étrangers non accompagnés (MENA) au moment de la demande de protection internationale.

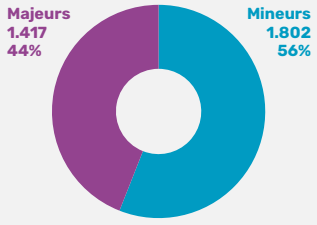
- Comme le précise l'OE, « lorsque le service des Tutelles ou les autorités compétentes en matière d'asile, d'accès au territoire, de séjour et d'éloignement ont des doutes concernant l'âge de l'intéressé, il est procédé immédiatement à un test médical par un médecin à la diligence dudit service afin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

Évolution des demandes de protection internationale par des personnes qui se déclarent MENA *(chiffres mis à jour le 10-03-2022)*



	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Personnes considérées comme ayant 18 ans et + après identification	553	348	331	1.374	479	411	491	593	538	1.417
Personnes considérées comme âgées de moins de 18 ans (0-17)	977	417	473	2.544	1.021	733	748	1.168	1.226	1.802
Total des personnes se déclarant mineures au moment de la demande de protection internationale	1.530	765	804	3.918	1.500	1.144	1.239	1.761	1.764	3.219

Répartition des 3.219 personnes se déclarant comme MENA après identification, selon leur statut mineur/majeur (2021) *(chiffres mis à jour le 10-03-2022)*

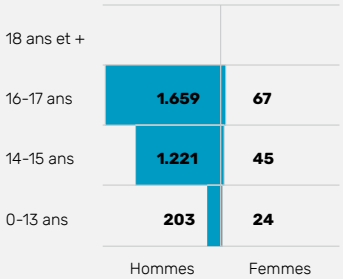


96% des MENA sont des garçons.

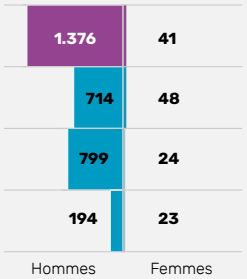
Les 16-17 ans représentent la majorité des personnes se déclarant comme MENA (54%). 39% déclarent appartenir à la tranche 14-15 ans et 7% aux moins de 14 ans.
Après identification de l'âge pour les personnes pour lesquelles un doute avait été émis, la répartition est la suivante : 44% sont considérés comme majeures, 24% âgées de 16-17 ans, 25% de 14-15 ans et 7% de moins de 14 ans.

76% des personnes s'étant déclarées MENA lors de leur demande de protection internationale en 2021 sont de **nationalité afghane**.
Les autres principales nationalités sont les Somaliens, les Syriens, les Érythréens et les Guinéens.
En 2015, le nombre de personnes s'étant déclarées MENA lors de leur demande de protection internationale était plus élevé qu'en 2021, et la proportion d'Afghans était de 65%.

Répartition par âge et sexe des MENA selon leur déclaration d'âge (2021)

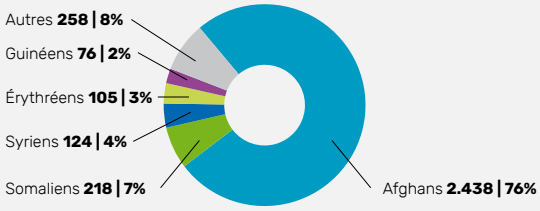


Répartition par âge et sexe des MENA après identification (2021)



(chiffres mis à jour le 10-03-2022)

Répartition des 3.219 personnes se déclarant comme MENA selon la nationalité (2021)



Source : Fedasil

Source : OE

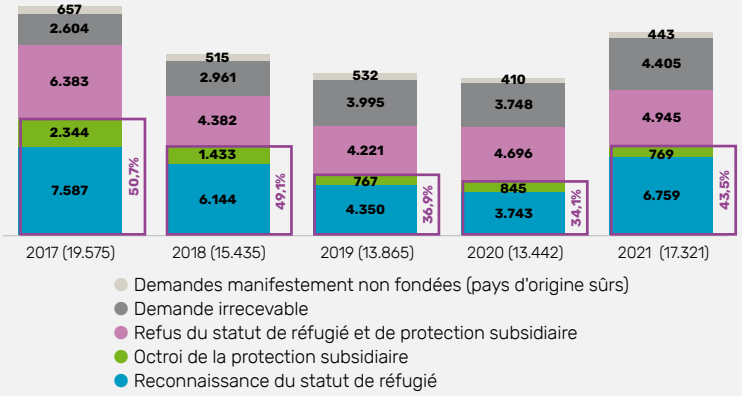
Décisions en matière de protection internationale en Belgique

Décisions prises en première instance (CGRA)

En 2021, le Commissariat général aux Réfugiés et aux Apatrides (CGRA) a pris une décision pour 18.513 dossiers, concernant 23.248 personnes. C'est une augmentation de 30% par rapport au nombre de décisions prises en 2020.

- Pour **17.321** dossiers, une **décision définitive** en première instance a été prise (décisions au fond).
- **992** dossiers concernent une **demande ultérieure déclarée recevable**. Pour ces personnes, la décision définitive n'est pas encore connue.
- Pour **200** dossiers, le **statut de protection internationale a été retiré ou abrogé**.

Répartition des décisions définitives prises par le CGRA en première instance 2017-2021 (dossiers)



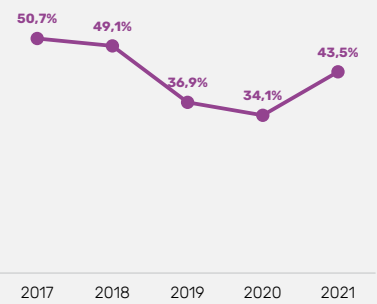
Reconnaissance d'un statut de protection internationale

- Sur base de son récit individuel, un individu est considéré comme **réfugié** s'il répond aux critères de la Convention de Genève.
- Lorsqu'un demandeur de protection internationale ne remplit pas les conditions pour être reconnu comme réfugié, mais qu'il court un risque réel d'atteinte grave en cas de retour dans son pays, il peut se voir attribuer la **protection subsidiaire**.
- Dans les deux cas, les personnes bénéficiant d'un statut de protection se voient attribuer un droit de séjour de durée limitée, qui devient illimitée 5 ans après l'introduction de la demande de protection.

Le taux de protection est nettement plus élevé en 2021 qu'au cours des deux années précédentes. Il est passé de 34,1% en 2020 à 43,5% en 2021. Les principaux éléments qui expliquent cette augmentation sont :

- Le nombre de personnes venues dans le cadre d'une **réinstallation** était très faible en 2020 (176 personnes). En 2021, 964 personnes ont été réinstallées (essentiellement des personnes de nationalité syrienne). Leur demande ayant été examinée avant leur arrivée en Belgique, le CGRA leur a accordé le statut de réfugié sans examen complémentaire de leur demande.
- Dès le milieu du mois d'août, et compte tenu de la situation en Afghanistan, le CGRA a décidé de **suspendre la notification des décisions de refus aux demandeurs afghans**. Entre août 2021 et mars 2022, il n'y a eu quasiment que des décisions de reconnaissance du statut de réfugié pour les Afghans.
- Le CGRA a par ailleurs pris de nombreuses décisions pour des **Palestiniens** de l'UNRWA (United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East) ainsi que pour des demandeurs **d'Erythrée** et du **Burundi**, qui se sont vus accorder dans de nombreux cas un statut de protection.

Taux de protection (dossiers)



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

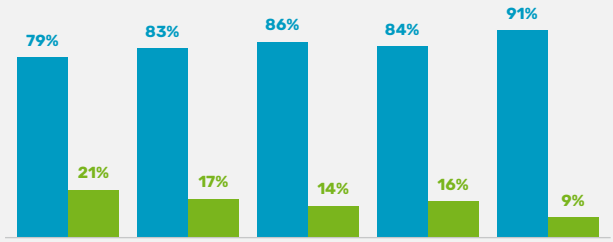
Source : CGRA

Évolution du nombre de personnes bénéficiant d'une protection internationale

- **En 2021, 43,5%** des décisions définitives ont donné lieu à **l'octroi d'un statut de protection internationale. Ces 7.528 dossiers concernent 10.093 personnes, soit :**
  - **9.222 personnes reconnues réfugiées**
  - **871 bénéficiaires de la protection subsidiaire**
- En 2021, l**e nombre de personnes protégées a augmenté de 73% par rapport à l'année précédente**. Cette augmentation s'explique notamment par une reprise des demandes de protection, mais également par une reprise des décisions, après une année fortement marquée par la pandémie de la Covid-19.
- En 2017 et 2018, le nombre de personnes protégées était plus important. Au cours de ces deux années, la proportion de protection subsidiaire était également plus élevée (représentant 21% des personnes protégées en 2017 contre 9% en 2021). Parmi les bénéficiaires d'une protection subsidiaire, on trouve un grand nombre d'Afghans. Or, entre mi-août 2021 et mars 2022, le CGRA a suspendu les décisions sur la protection subsidiaire pour les Afghans.

Le CGRA privilégie le calcul du **taux de protection sur base des dossiers** dans ses statistiques officielles. C'est également ce qui est présenté dans ce cahier. Cependant, certains dossiers contiennent plusieurs demandes de protection, lorsqu'il s'agit de personnes de la même unité familiale. En moyenne, on compte 1,3 personnes par dossier. Les chiffres présentés ci-dessous indiquent le nombre de personnes bénéficiant d'une protection internationale.

Nombre de personnes protégées



	2017	2018	2019	2020	2021
Nombre de personnes reconnues réfugiées	10.933	8.706	5.776	4.888	9.222
Nombre de personnes bénéficiant de la protection subsidiaire	2.900	1.777	943	948	871
Total des personnes protégées	13.833	10.483	6.719	5.836	10.093

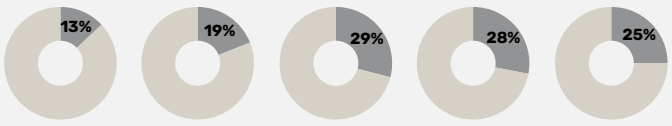
Source : CGRA

Décisions d'irrecevabilité et taux de protection

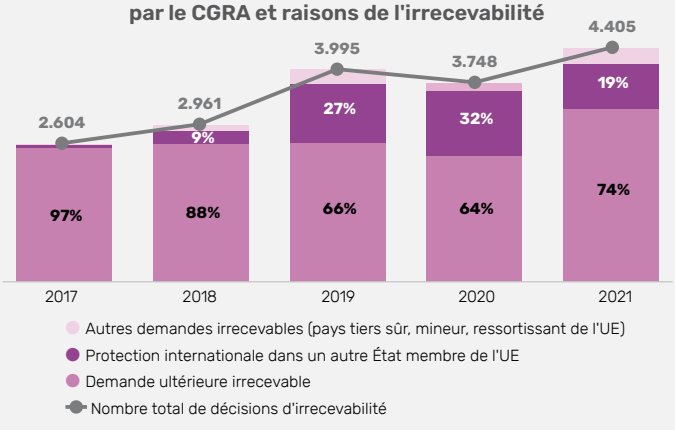
- **Le nombre de décisions d'irrecevabilité est en hausse ces dernières années**. Il est passé de 2.604 à 4.405 entre 2017 et 2021. En 2021, leur part s'élève à 25% par rapport à l'ensemble des décisions, contre 13% en 2017.
- Les décisions d'irrecevabilité concernent principalement des **demandes ultérieures** (74% des décisions d'irrecevabilité en 2021) ainsi que **demandes de personnes ayant déjà un statut de protection dans un autre État membre** (19%). Selon le CGRA, l'augmentation ces dernières années des demandes irrecevables pour des personnes bénéficiant déjà d'un statut de protection dans un autre État de l'UE est plus la conséquence d'une meilleure détection de ces situations qu'une véritable augmentation du phénomène.
- **Si l'on ne tient pas compte des décisions d'irrecevabilité, le taux de protection est sensiblement plus élevé** (58,3% en 2021, contre 43,5% lorsqu'on en tient compte). Cette différence se manifeste d'autant plus pour certaines nationalités. Pour les Afghans et les Syriens, les taux de protection s'élèvent respectivement à 46,3% et 77,0%. Mais pour les décisions sur le fond (sans compter les décisions d'irrecevabilité), ils sont respectivement de 75,8% et 96,5%.

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

Proportion des décisions d'irrecevabilité par rapport à l'ensemble des décisions au fond



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



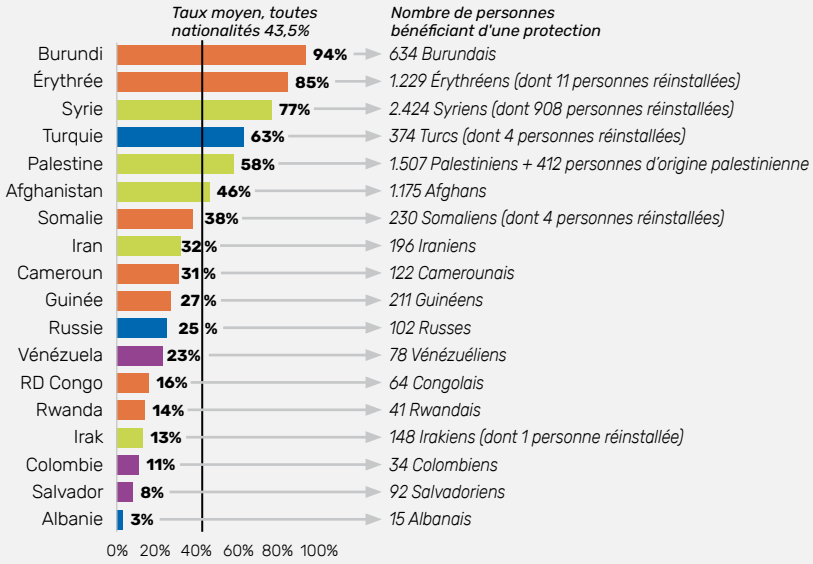
Source : CGRA

Taux de protection selon l'origine

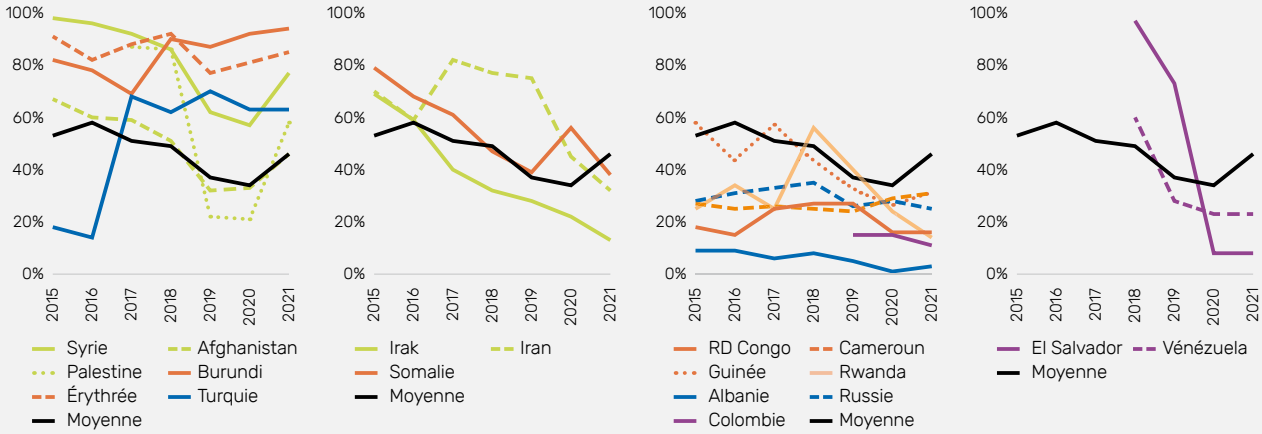
Derrière le taux de protection moyen de 43,5% se cache une grande disparité selon l'origine.

- En termes d'effectifs, les **Syriens**, les **Palestiniens**, les **Érythréens** et les **Afghans** sont les nationalités pour lesquelles le plus grand nombre de personnes ont été protégées en 2021.
- En termes relatifs, d'autres nationalités arrivent dans le haut du classement en raison d'un taux de protection élevé (même si le nombre de personnes protégées est moindre en termes d'effectifs). Il s'agit notamment des **Burundais** et des **Turcs**.
- Ces six nationalités son reprises dans la première figure ci-dessous, qui présente l'évolution du taux de protection entre 2015 et 2021 pour ces nationalités, par comparaison à la moyenne toutes nationalités confondues.

Taux de protection pour les nationalités pour lesquelles au moins 200 décisions ont été prises en 2021, et nombre de personnes protégées



Évolution des taux de protection entre 2015 et 2021 pour les nationalités identifiées ci-dessus (seuls les taux de protection portant sur un nombre minimal de 200 décisions sont présentés ici)



- La première figure rassemble les **Syriens**, les **Palestiniens**, les **Érythréens**, les **Afghans**, les **Burundais** et les **Turcs**.
- Il s'agit de nationalités pour lesquelles les taux de protection sont globalement au dessus de la moyenne observée, ou, à tout le moins au dessus de la moyenne en 2021.
- Ensemble, ces six nationalités rassemblent 7.755 personnes protégées, soit 77% de l'ensemble des personnes protégées en 2021.
- Il s'agit par ailleurs des six nationalités pour lesquelles les demandes de protection étaient les plus nombreuses en 2021.

- La deuxième figure présente les **Somaliens**, les **Iraniens** et les **Irakiens**.
- Pour ces trois nationalités, les taux de protection suivent une tendance à la baisse ces dernières années, y compris en 2021. Pour les Irakiens, la chute est particulièrement marquée : le taux de protection est passé de 69% en 2015 à 13% en 2021.
- Les Somaliens et les Iraniens, dont les taux de protection étaient globalement au-dessus de la moyenne pendant plusieurs années, se retrouvent en dessous de celle-ci en 2021.

- La troisième figure regroupe les **Guinéens**, les **Camerounais**, les **Russes**, les **Congolais**, les **Rwandais**, les **Albanais** et les **Colombiens**.
- Ces nationalités se caractérisent par un nombre non négligeable de décisions, mais un taux de protection assez faible, globalement sous la moyenne, sur toute la période 2015-2021.

- Enfin, la dernière figure présente les **Salvadoriens** et les **Vénézuéliens**.
- Ces deux nationalités affichaient des taux de protection assez élevés en 2018 (97% pour les Salvadoriens et 60% pour les Vénézuéliens), largement au-dessus de la moyenne toutes nationalités. Pour les Salvadoriens, le taux de protection a chuté de façon brutale en 2020, jusqu'à un niveau stable en 2021 (8%).

Source : CGRA

Focus sur les MENA (CGRA)

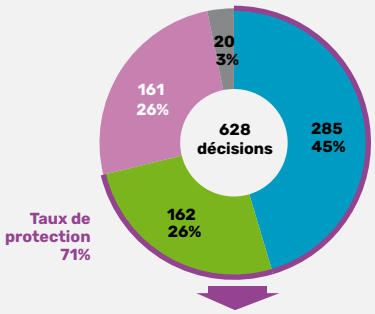
En 2021, 71% des mineurs étrangers non accompagnés identifiés comme tels lors de la décision ont reçu un statut de protection internationale.

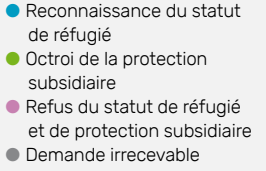
- Ce taux de protection est plus faible pour les personnes considérées MENA lors de la demande de protection, mais devenues majeures lors de la décision du CGRA (53%).
- Globalement les personnes MENA ont un taux de protection plus élevé que pour les demandeurs de protection dans leur ensemble (43,5%).

MENA, un statut qui peut évoluer au cours de la procédure

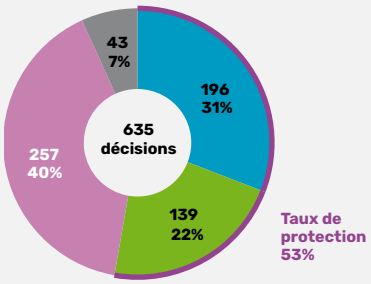
- Dans les **demandes** de protection internationale (voir infra) un certain nombre de personnes introduisent une demande de protection en tant que MENA (MENA déclarés), mais certains d'entre eux sont considérés comme majeurs suite à un test d'âge.
- Au niveau des **décisions**, seuls les MENA confirmés sont inclus dans les statistiques du CGRA. En cours de procédure, certains MENA confirmés lors de la demande de protection peuvent en effet atteindre la majorité. Il est possible de distinguer ces deux groupes d'individus.

Décisions du CGRA pour des MENA (considérés comme MENA au moment de la décision)





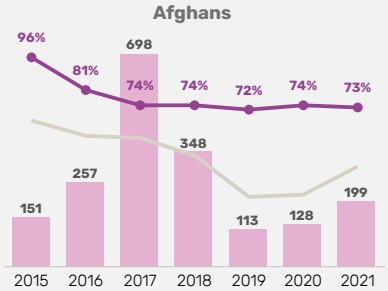
Décisions du CGRA pour des MENA (considérés comme MENA au moment de la demande, mais devenus majeurs au moment de la décision)

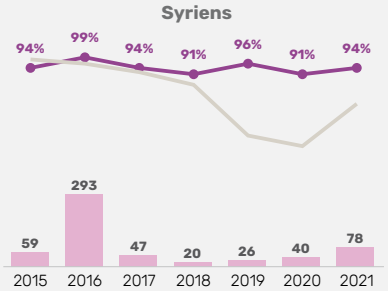


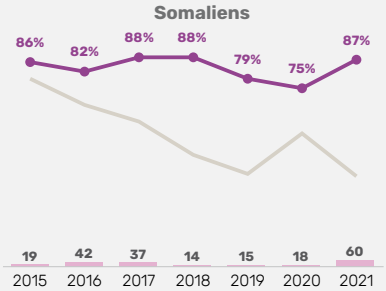
En 2021, parmi les MENA confirmés lors de la demande de protection et toujours mineurs lors de la décision, les principales nationalités sont les Afghans (43%), les Syriens (13%), les Somaliens (11%), les Érythréens (7%) et les Guinéens (6%).

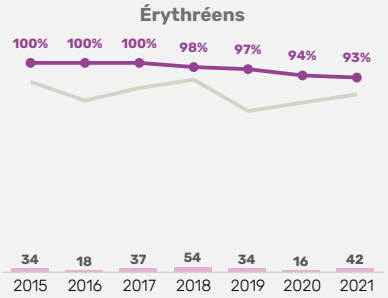
Les figures ci-dessous indiquent le nombre de MENA bénéficiant d'une protection internationale, les taux de protection pour les MENA, mais également les taux de protection pour l'ensemble des personnes de ces nationalités.

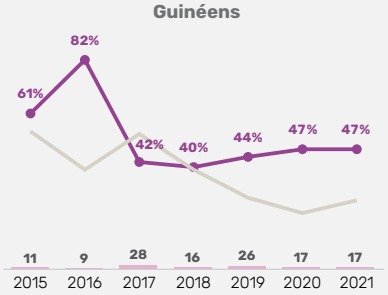
- Pour les **Afghans**, les taux de protection sont assez stables depuis 2017 : environ 7 MENA sur 10 reçoivent un statut de protection. Ce taux était par contre beaucoup plus élevé en 2015 (96%).
- Les **Syriens**, les **Somaliens** et les **Érythréens** ont globalement des taux de protection plus élevés.
- Pour les **Guinéens** par contre, on observe un taux assez bas : moins de la moitié des décisions conduisent à l'octroi d'une protection. Pour cette nationalité, les taux de protection pour l'ensemble des demandeurs sont également assez bas, en comparaison aux autres nationalités.

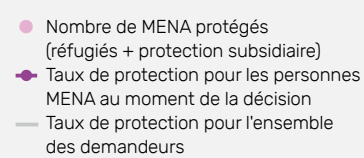










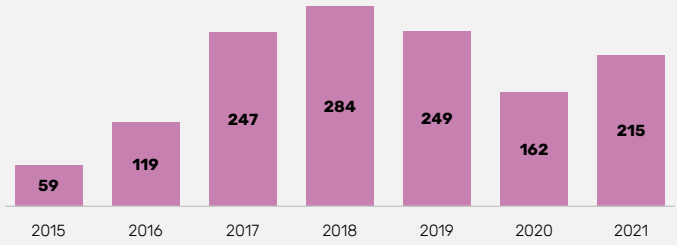


Source : CGRA

Retraits et abrogations

Pour 200 dossiers, le statut de protection a été retiré ou abrogé en 2021. Au total, cela concerne 215 personnes, un chiffre plus élevé qu'en 2020. Un quart de ces retraits ou abrogations de statut concernaient des Irakiens.

Nombre de personnes dont le statut de protection a été abrogé ou retiré



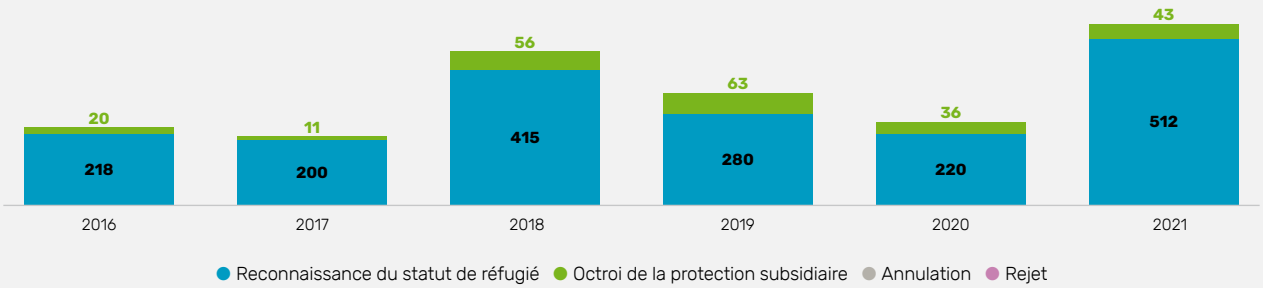
Principales nationalités concernées	Nombre de retraits ou abrogations	Proportion sur le total
Irakiens	**53**	**25%**
Afghans	**41**	**19%**
Russes	**18**	**8%**
Syriens	**17**	**8%**
Albanais	**11**	**5%**
Congolais (RDC)	**9**	**4%**
Érythréens	**8**	**4%**
Iraniens	**8**	**4%**
Somaliens	**5**	**2%**
Turcs	**5**	**2%**
Autres	*40*	*19%*
Total	**215**	**100%**

Source CGRA

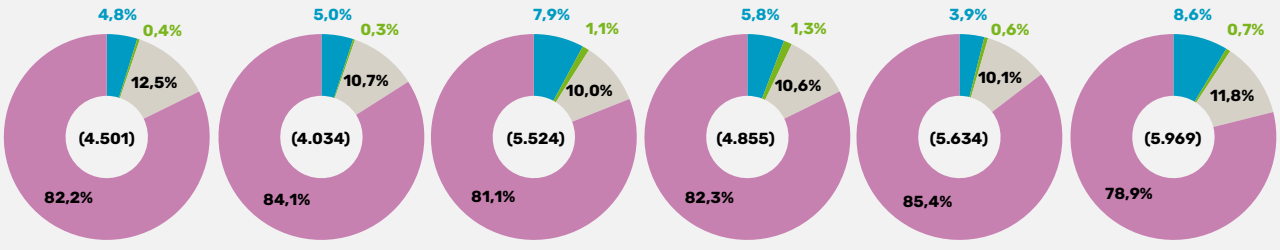
Octroi d'un statut de protection internationale par le Conseil du Contentieux des Étrangers

- Les taux de protection présentés dans les pages précédentes sont calculés sur base des décisions prises en première instance par le CGRA. Des décisions de protection internationale peuvent également être prises par le **Conseil du Contentieux des Étrangers (CCE)**, après un recours introduit contre une décision du CGRA.
- Comme déjà précisé, en Belgique, le taux de protection en première instance correspond quasiment au taux de protection définitif (lorsque toutes les voies de recours ont été épuisées). Les proportions de décisions positives prises par le CCE sont en effet assez faibles.
- En 2021, **5.969** décisions ont été prises par le CCE, un chiffre en hausse depuis 2019. Parmi celles-ci, **555 décisions étaient positives** (octroi d'un statut), soit 9% des décisions.

Nombre de dossiers donnant lieu à un statut de protection internationale à la suite d'une décision du CCE



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

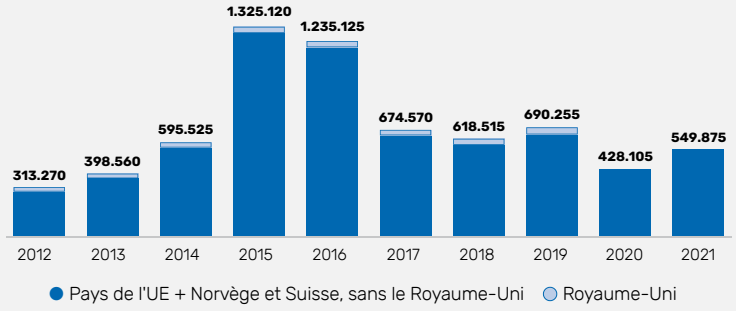


Source CCE

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

Nombre de demandes de protection internationale (premières demandes)

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

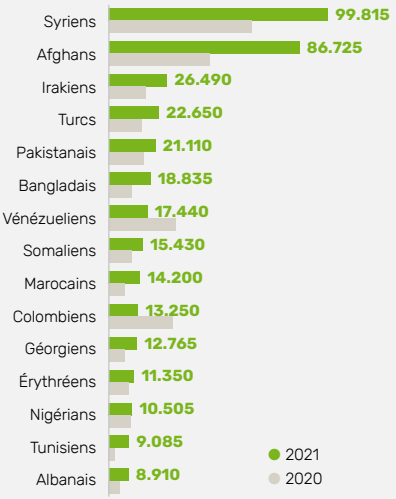


- Les **pays européens** concernés ici sont les pays de l'UE-28 (Royaume-Uni inclus jusqu'en 2019) + la Suisse et la Norvège. Suite à la sortie du Royaume-Uni de l'UE, et jusqu'à ce qu'un accord sur la coopération statistique soit établi, Eurostat ne diffuse plus de nouvelles données pour le Royaume-Uni. Ce pays n'est donc pas repris pour 2020 et 2021.
- Les chiffres présentés dans cette section ne comprennent pas les personnes arrivées dans le cadre d'une réinstallation.

549.875 premières demandes de protection internationale ont été enregistrées en Europe (UE+) en 2021, soit une augmentation de 28% par rapport à 2020.

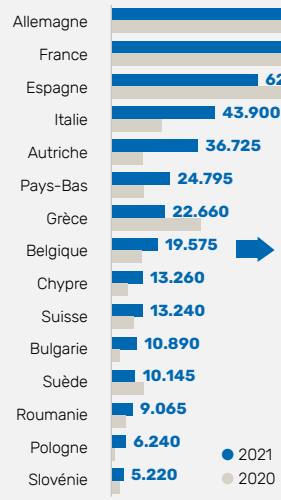
- Après une année affichant globalement une baisse en 2020 en raison de la pandémie de Covid-19, le nombre de demandes de protection internationale a augmenté dans un grand nombre de pays européens en 2021.
- Seulement quelques pays ont enregistré des chiffres plus bas en 2021 qu'en 2020 : l'Espagne, la Grèce et la Suède.

Principales nationalités des premières demandes de protection dans les pays UE+ en 2020 et 2021



- Les **Syriens** (18%) et les **Afghans** (16%) restent en 2021 les principales nationalités de demandeurs d'asile en Europe. Les **Irakiens** se retrouvent un peu plus bas dans le classement (5%). Ces trois nationalités sont notamment accueillies en Allemagne, en Grèce, en Autriche, ou en Bulgarie.
- L'Espagne accueille par contre essentiellement des **Vénézuéliens**, des **Colombiens** (deux nationalités pour lesquelles les chiffres diminuent en 2021) et des **Marocains**.

Principaux pays d'accueil (UE+) des premières demandes de protection en 2020 et 2021



Avec 19.575 premières demandes (hors réinstallations), la Belgique a connu une hausse de 52% entre 2020 et 2021, ce qui la place 8ème pays d'accueil au niveau européen (4% du total).

- En Italie ainsi qu'en Grèce, un grand nombre de **Pakistanais** se retrouvent parmi les demandeurs.
- Les Pays-Bas, la Suède, la Suisse et la Belgique accueillent en premier lieu des Afghans, mais également d'autres nationalités (des **Turcs** au Pays-Bas et en Suisse, des **Érythréens** en Suède et en Belgique).
- Les **Bangladais**, dont le nombre a fortement augmenté en 2021 sont surtout présents en Italie et en France.

Source : Eurostat

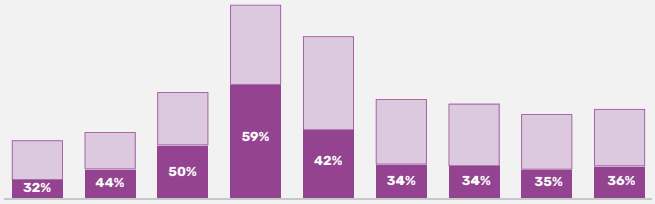
Décisions en matière de protection internationale

Taux de protection internationale

- Le taux de protection est le rapport entre le nombre de décisions positives et le nombre total de décisions prises au cours de la même année.
- Les données tiennent uniquement compte des décisions positives en *première instance*. Pour certains pays (comme 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, notamment pour la France.
- Seuls les statuts de protection internationale sont inclus, excluant de ce fait les « statuts humanitaires ».
- Les chiffres sont ceux d'Eurostat. Ils sont légèrement différents de ceux présentés précédemment pour la Belgique. Ils sont calculés sur base des personnes (et pas des dossiers) et ne tiennent pas compte des réfugiés réinstallés.

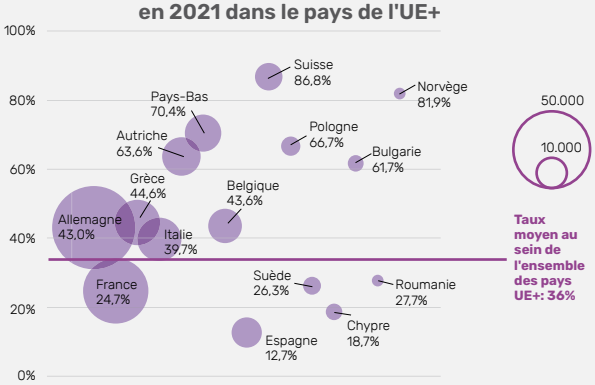
Au niveau européen, le taux de protection est resté stable entre 2018 et 2021 (entre 34 et 36%). Au cours de ces quatre dernières années, un peu plus d'un tiers des décisions ont conduit à l'octroi d'un statut de protection (statut de réfugié ou protection subsidiaire), contre 59% en 2016 et 42% en 2017. En termes absolus, 182.265 personnes ont été protégées en 2021 au sein d'un pays de l'UE, en Suisse ou en Norvège.

Nombre de décisions positives et négatives et taux de protection en première instance en UE+



	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Taux de protection	32%	44%	50%	59%	42%	34%	34%	35%	36%
Nombre de décisions négatives	222.850	208.595	299.360	449.860	528.020	367.320	350.805	311.115	322.510
Nombre de décisions positives	104.575	165.185	300.590	641.545	385.215	192.665	182.860	164.075	182.265

Taux de protection et nombre de personnes protégées en 2021 dans le pays de l'UE+



Derrière le taux de protection moyen de 36%, il existe également des écarts importants selon la nationalité des demandeurs.

- Les Syriens et les Afghans représentent ensemble un peu plus de la moitié des personnes protégées en 2021 en Europe (réfugiés reconnus ou bénéficiaires de la protection subsidiaire). Pour ces deux nationalités, les taux de protection sont de 72% et 70% pour l'ensemble des pays d'accueil européens. En Belgique, ceux-ci sont plus bas (69% et 50%). Ces différences peuvent s'expliquer par des profils différents entre pays d'accueil. Si l'on tient compte des taux de protection au fond (hors décisions d'irrecevabilité), les taux sont plus élevés en Belgique.
- Les Érythréens rejoignent le top 3, avec un taux de protection élevé : 84%.
- Le nombre de Palestiniens reconnus en 2021 est largement attribué aux décisions positives prises en Belgique : presque 6 Palestiniens reconnus sur 10 l'ont été en Belgique.
- Les taux de protection pour les autres nationalités sont plus faibles : entre 11% en moyenne pour les Pakistanais et 57% pour les Somaliens.

Derrière le taux de protection moyen de 36%, il existe de grandes différences selon le pays d'accueil.

Le taux de protection en Belgique se situe légèrement au dessus de la moyenne européenne, tout comme l'Allemagne, la Grèce, et l'Italie. Par rapport au nombre de personnes protégées, la Belgique arrive après ces pays. La France et l'Espagne se caractérisent par des taux de protection assez faible par rapport aux autres pays européens. Cela dit, la France compte encore un nombre non négligeable de reconnaissances après recours, il faut donc utiliser ces chiffres avec précaution. Certains pays comme l'Autriche, les Pays-Bas, la Suisse ou la Pologne affichent des taux de protection largement au-dessus de la moyenne.

2021	Nombre de décisions positives au sein des pays européens (A)	Nombre de décisions positives en Belgique (B)	Part des réfugiés reconnus ou bénéficiaires de protection subsidiaire en Belgique (A/B)	Taux de protection moyen en Europe	Taux de protection en Belgique
Syriens	61.910	1.495	2,4%	72%	69%
Afghans	34.130	1.170	3,4%	70%	50%
Érythréens	8.980	1.210	13,5%	84%	87%
Turcs	8.155	385	4,7%	44%	66%
Somaliens	7.250	235	3,2%	57%	40%
Irakiens	6.825	140	2,1%	38%	15%
Iraniens	4.135	195	4,7%	43%	34%
Guinéens	3.225	210	6,5%	28%	28%
Palestiniens	3.210	1.885	58,7%	65%	61%
Pakistanais	2.700	45	1,7%	11%	23%

Source : Eurostat

Ukraine : la protection temporaire appliquée pour la première fois

Pour faire face à l'afflux des personnes fuyant la guerre en Ukraine, le Conseil de l'UE a, pour la première fois, décidé d'appliquer le statut de protection temporaire début mars 2022. Ce statut a été créé en 2001 par une directive qui prévoit « une procédure de caractère exceptionnel assurant, en cas d'afflux massif ou d'afflux massif imminent de personnes déplacées en provenance de pays tiers qui ne peuvent rentrer dans leur pays d'origine une protection immédiate et temporaire »[11]. Cette directive a été adoptée suite aux importantes affluences de personnes qui avaient fui la guerre en ex-Yougoslavie. Elle ne s'applique qu'en cas d' « afflux massif », défini comme « l'arrivée dans la Communauté d'un nombre important de personnes déplacées, en provenance d'un pays ou d'une zone géographique déterminés, que leur arrivée (…) soit spontanée ou organisée, par exemple dans le cadre d'un programme d'évacuation ». Par cette procédure exceptionnelle, une protection temporaire spécifique peut être octroyée immédiatement aux personnes déplacées, afin d'éviter la surcharge des instances d'asile qui examinent les situations des demandeurs de protection internationale. L'accès à la procédure d'asile et aux statuts de réfugié et de protection subsidiaire reste garanti à tout moment aux bénéficiaires de la protection temporaire. L'article 5 de la directive prévoit que seule une décision du Conseil prise à la majorité qualifiée peut activer ce statut exceptionnel en constatant l'existence d'un « afflux massif », sur base de « l'ampleur des mouvements de personnes déplacées » mais aussi « de l'opportunité d'instaurer la protection temporaire ». Il s'agit donc d'une décision politique prise par une majorité d'Etat membres de l'UE, qui doit contenir « une description des groupes spécifiques de personnes auxquels s'applique la protection temporaire ».

Selon la décision du Conseil, la protection temporaire s'applique à trois catégories de personnes ayant fui l'Ukraine le 24 février 2022 ou après : 1) les ressortissants ukrainiens résidant en Ukraine avant le 24 février 2022 ; 2) les étrangers et apatrides, qui ont bénéficié d'une protection internationale ou d'une protection nationale équivalente en Ukraine avant le 24 février 2022 ; et 3) les membres de la famille (conjoint, enfants mineurs ou autre parent proche cohabitant et à charge au moment de la fuite) des deux groupes précédents, quelle que soit leur nationalité. La protection temporaire ou une « protection adéquate » doit également être accordée aux étrangers non-ukrainiens prouvant qu'ils avaient un titre de séjour permanent valable en Ukraine avant le 24 février 2022 « et qui ne sont pas en mesure de rentrer dans leur pays ou région d'origine dans des conditions sûres et durables »[12].

Les Ukrainiens, dispensés de visas depuis 2017[13], et les autres étrangers dispensés de visa peuvent choisir librement l'Etat membre où ils demandent la protection temporaire. Selon les lignes directrices de la Commission européenne, cette protection doit être immédiatement octroyée sur base des preuves de nationalité, de séjour ou du lien familial[14]. Toutefois, pour certains étrangers non-Ukrainiens, il y a un examen de la possibilité ou non d'un retour sûr et durable dans leur pays d'origine. Ceci implique l'absence de risque évident pour la sécurité et aussi « la perspective de voir ses besoins fondamentaux satisfaits dans ce pays ainsi que la possibilité d'être réintégré dans la société »[15]. Les bénéficiaires de la protection temporaire ont une série de droits dont un séjour en principe jusqu'au 4 mars 2023, l'accès au marché du travail, aux soins de santé et à l'aide sociale si leurs ressources sont insuffisantes. Le Conseil peut à tout moment (même avant un an) décider, sur proposition de la Commission, la fin de la protection temporaire s'il constatait qu'un retour sûr et durable en Ukraine est possible. Sinon, la protection – par définition temporaire – peut ensuite être renouvelée deux fois de 6 mois, jusqu'au 4 mars 2024. Si la situation devait demeurer instable par la suite, le Conseil pourrait décider d'une dernière prolongation d'un an maximum (donc au plus tard jusqu'au 4 mars 2025). Si à ce moment les personnes concernées ne peuvent pas retourner en Ukraine, elles pourraient prolonger leur séjour, éventuellement en obtenant le statut de réfugié ou de protection subsidiaire à l'issue d'une demande de protection internationale.

En Belgique, 44.834 attestations de protection temporaire ont été délivrées par l'OE jusqu'au 31 mai 2022, principalement à des Ukrainiens (seulement 1.067 bénéficiaires ont une autre nationalité)[16]. Des institutions et citoyens se sont mobilisés

11 Art. 2, a) de la Directive 2001/55/CE relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées.

12 Art. 2 de de la Décision d'exécution (UE) 2022/382 du Conseil du 4 mars 2022 constatant l'existence d'un afflux massif de personnes déplacées en provenance d'Ukraine. Le Conseil a limité la portée de la protection proposée par la Commission, qui visait, parmi les bénéficiaires de protection temporaire, tous les étrangers en séjour régulier en Ukraine, sans exiger un séjour permanent et sans appliquer la condition d'impossibilité de retour dans le pays d'origine aux étrangers en séjour régulier de longue durée en Ukraine (COM(2022) 91 final, 2 mars 2022, pp. 15-16).

13 Règlement 2017/850 du 17 mai 2017 remplacé par le règlement 2018/1806 du 14 novembre 2018.

14 Commission européenne, Lignes directrices opérationnelles pour la mise en œuvre de la décision d'exécution 2022/ 382 du Conseil, 2022/C 126 I/01, JOUE, 21 mars 2022, C 126 I/3.

15 Commission européenne, Lignes directrices opérationnelles pour la mise en œuvre de la décision d'exécution 2022/ 382 du Conseil (2022/C 126 I/01), pp. 3 et 4.

16 OE, Protection temporaire, statistiques mensuelles mai 2022, p. 6.

pour accueillir et accompagner les personnes fuyant l'Ukraine. L'OE et Fedasil ont ouvert un centre d'enregistrement spécifique pour les bénéficiaires de protection temporaire, d'abord dans l'ancien hôpital Bordet et ensuite au Heysel, ouvert 7 jours sur 7, de 8h30 à 17h30 en mars 2022 (les horaires ont ensuite été adaptés à la diminution des arrivées). Ceci montre que certains obstacles, considérés comme insurmontables il y a peu, disparaissent assez facilement lorsque la volonté politique existe. Par exemple, ce dispositif permettant d'enregistrer plusieurs milliers de personnes par jour tranche avec les quotas illégaux d'enregistrement de demandeurs d'asile (de 250 à 60 personnes par jour ouvrable), justifiés en 2016 par la taille de la salle d'attente de l'OE[17]. Myria a d'emblée salué l'attitude proactive des autorités belges pour octroyer une protection rapide des personnes fuyant la guerre en Ukraine[18]. La flexibilité et l'engagement des fonctionnaires mobilisés ont été remarquables, mais il semble injustifié de ne pas appliquer la même flexibilité et une mobilisation similaire pour l'accueil et l'enregistrement des demandeurs de protection internationale, aujourd'hui encore problématique (voir ci-dessous : 15 ans de loi accueil dans une situation de crise). Myria recommande que tous les demandeurs de protection internationale puissent bénéficier des garanties procédurales et de la souplesse appliquées dans le cadre de la protection temporaire, notamment d'un accès effectif à la procédure (adaptation des horaires et renforcement des capacité en personnel en fonction de l'afflux).

En outre, lors de sa visite du centre d'enregistrement du Heysel le 8 avril 2022, Myria a pu constater que, au moins pendant les premières semaines, l'accès au centre était parfois filtré par des agents de sécurité, sur base des documents présentés par les demandeurs. Certaines personnes qui ne pouvaient pas présenter de document prouvant leur nationalité, leur séjour en Ukraine ou leur lien de famille se sont vues refuser l'entrée, et donc toute forme de protection ou de preuve d'introduction d'une demande.

Même si elles résultent d'une forme de « maladie de jeunesse » (manque de formation de certains acteurs, mauvaise circulation de l'information, manque de coordination entre différents services…), ces pratiques de refus, parfois informels, sans remise d'une décision écrite, posent problème sur le plan du droit à l'information et du droit au recours effectif.

Un signalement mis en évidence

Difficultés pour accéder au Heysel et pour obtenir une décision motivée de refus

Début mars 2022, Mme Z., une femme de nationalité africaine mariée à un Ukrainien, se présente au Heysel avec son acte de mariage et son titre de séjour ukrainien mais l'accès lui est refusé au motif qu'elle n'est pas accompagnée de son mari. Or, le droit à la protection temporaire des membres de famille d'Ukrainiens n'est pas soumis à cette condition. Son mari, soumis à la loi martiale, risque la prison s'il quitte le pays sans autorisation spéciale. Mme Z. est alors enceinte de 4 mois et fait un malaise lors d'une tentative pour se faire enregistrer. Elle s'y rendra en vain à 7 reprises. On lui dit qu'elle doit se rendre au Petit Château pour introduire une demande de protection internationale, ce qu'elle fait. La huitième fois, son médecin traitant l'accompagne. Elle obtient alors une attestation d'enregistrement, mais, quelques jours plus tard, c'est une décision de refus de protection temporaire qui lui est envoyée. Motif : elle ne fournit pas suffisamment d'informations sur l'identité de son mari. Selon son médecin, Mme Z. avait des photos de la carte d'identité et du passeport de son mari mais ces éléments n'ont pas été demandés au cours de son audition. Myria a demandé un réexamen de son dossier à l'OE. Finalement, la protection temporaire lui sera octroyée le 23 mai.

17 Myria, *La migration en chiffres et en droits 2016*, pp. 106-115.

18 Myria, Unia, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, Institut pour l'égalité des femmes et des hommes, Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains, Communiqué de presse, *Guerre en Ukraine : travailler ensemble pour assurer une protection efficace des personnes fuyant la guerre*, 9 mars 2022.

 Afghanistan : évacuation en août 2021 et reprise des décisions de refus en mars 2022

Suite à la prise de pouvoir des Talibans à Kaboul, la Belgique a organisé l'évacuation de plusieurs centaines de personnes au cours d'une opération baptisée Red Kite. Parmi elles, 466 ont introduit une demande de protection internationale en Belgique[19]. En août 2021, le CGRA a décidé de geler les décisions de refus et les décisions concernant la protection subsidiaire, vu le caractère instable et volatile de la situation sécuritaire en Afghanistan. Pour 2021, le taux de protection des Afghans en Belgique (46% en général, 75,8% sans compter les décisions d'irrecevabilité[20]) a donc été influencé positivement par deux facteurs. D'une part, l'absence de décisions négatives (sauf les décisions d'irrecevabilité pour les personnes bénéficiant d'une protection dans un autre Etat membre de l'UE) prises après août 2021. D'autre part, la proportion importante de décisions positives prises à l'égard des personnes arrivées suite à l'opération d'évacuation, dont un bon nombre présentaient un profil à risque.

En février 2022, vu la situation sécuritaire toujours instable, la difficulté de récolter des informations fiables et l'urgence sur le plan humanitaire en Afghanistan, le HCR a recommandé aux Etats de suspendre la prise de décisions de refus de protection, de prendre en considération de nouvelles demandes basées sur le contexte nouveau et de suspendre tout retour forcé vers ce pays[21]. Toutefois, le 2 mars 2022, le CGRA a annoncé la reprise des décisions de refus, considérant que « l'on dispose donc à nouveau de suffisamment d'informations sur la situation en Afghanistan » et concluant que « le statut de protection subsidiaire ne sera plus octroyé en raison de la situation sécuritaire », vu que « l'on n'observe plus de risque réel d'être victime d'une violence aveugle en Afghanistan »[22]. En outre, le CGRA considère que la crise humanitaire ne relève pas de la protection subsidiaire mais n'exclut pas que celle-ci pourrait éventuellement constituer un traitement dégradant au sens de l'article 3 de la CEDH, ce pour quoi il n'est en principe pas compétent. La position du CGRA est clairement en contradiction avec la recommandation du HCR. De son côté, l'Agence européenne de l'asile (EUAA, ex EASO) considère, dans son analyse publiée le 20 avril 2022, que, bien que le niveau général de violence a diminué, « le risque futur de violence aveugle dans n'importe quelle partie du pays doit toujours être basé sur les informations les plus récentes concernant la dynamique de la zone concernée et du pays dans son ensemble »[23].

Dans une décision de refus, le CGRA considère, à propos d'un demandeur auditionné en avril 2021, que « si la prise de pouvoir des Talibans a pour effet de modifier votre situation individuelle au point que vous avez besoin d'une protection internationale, l'on peut raisonnablement attendre de vous que vous transmettiez vous-même spontanément les éléments pertinents à l'appui de ceci le plus rapidement possible »[24]. Cette interprétation pose question au regard de la jurisprudence européenne. Celle-ci considère que la charge de la preuve repose en principe sur les épaules du demandeur mais lorsque les demandes d'asile sont fondées « sur un risque général bien connu, lorsque les informations sur un tel risque sont faciles à vérifier à partir d'un grand nombre de sources », les autorités doivent « évalu[er] ce risque d'office »[25].

Le CGRA a indiqué à Myria « que la charge de la preuve incombe au demandeur. En même temps, le CGRA reconnait son devoir de coopération en vérifiant pour chaque dossier s'il y a des indications d'éléments nouveaux en tenant compte de la situation actuelle dans le pays d'origine et si nécessaire, en convoquant la personne concernée pour une audition. En outre, les personnes ayant des besoins spécifiques (tels les mineurs) sont systématiquement appelées à une nouvelle audition. »

Dans un arrêt du 31 mars 2022[26], le CCE confirme que, sur base des informations récentes, vu la baisse d'intensité du conflit, le simple fait de se trouver en Afghanistan ne constitue pas un risque réel de menace pour la vie ou l'intégrité physique en raison de violence aveugle. Toutefois, vu la situation instable et le manque d'informations fiables, le CCE doute de la possibilité d'effectuer une analyse prospective des risques de violence aveugle. Il annule la décision de refus du CGRA, qui n'a pas examiné les circonstances individuelles qui peuvent éventuellement augmenter le risque d'être victime de violence aveugle, comme exigé par la CJUE. Suite à cet arrêt, le CGRA a adapté la motivation de ses décisions sur base d'informations supplémentaires et actualisées.

---

19 Réponse du secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, du 8 décembre 2021, à la question n° 432 de M. Theo Francken, QRVA 55, n° 72, p. 365.
20 CGRA, Statistiques d'asile. Aperçu 2021, 10 janvier 2022.
21 HCR, *UNHCR Guidance Note on the International Protection Needs of People Fleeing Afghanistan*, février 2022.
22 CGRA, Afghanistan: nouvelle politique, 2 mars 2022.
23 EUAA, 'Country Guidance: Afghanistan', 20 avril 2022, p. 35.
24 Cité par Vluchtelingenwerk Vlaanderen, Afghanistan: juridische analyse beslissingen CGVS, avril 2022, p. 2.
25 Cour eur. D.H. (GC), F.G. c. Suède, 23 mars 2016, § 126.
26 CCE, 31 mars 2022, n° 270 813, pp. 22-23

15 ans de loi accueil : un anniversaire dans une situation de crise

En janvier 2022, 15 ans s'étaient écoulés depuis l'adoption de la loi accueil du 12 janvier 2007. Ces quinze années ont été parsemées de « crises de l'accueil », c'est-à-dire de périodes pendant lesquelles les places d'hébergement étaient insuffisantes au regard du nombre de demandeurs d'asile présents. Ces situations ont été observées en 2008-2009, 2015-2016, au début de l'année 2020 et de l'automne 2021 jusqu'au moment de la rédaction de ce rapport (mai 2022). Cet « anniversaire » fut donc peu remarqué puisqu'il a eu lieu en plein milieu d'une nouvelle crise de l'accueil. Il est intéressant de revenir sur cette crise qui est notamment marquée par une jurisprudence particulièrement restrictive du Tribunal du travail de Bruxelles qui n'offre plus de recours effectif à tous les demandeurs privés de leur droit à l'accueil. En outre, Myria analyse ici un aspect de l'application de la loi accueil sur base de données fournies par Fedasil: la possibilité d'être transféré d'un centre collectif vers un accueil individuel, qui a été considérablement restreinte en 15 ans.

Un anniversaire marqué par une énième crise de l'accueil et des demandeurs d'asile à la rue

En été 2021, le gouvernement a annoncé la création de 5.400 « places tampon »[27]. Il s'agit de « places qui sont gardées en réserve et qui ne sont utilisées qu'en cas de nécessité »[28]. En réalité, ces places annoncées n'ont jamais été véritablement opérationnelles et le réseau d'accueil de Fedasil a, une fois de plus, été incapable de fournir un accueil à tous les demandeurs de protection internationale à partir de septembre 2021. De nombreuses personnes, surtout des hommes isolés, ont dû passer des nuits dans la rue[29]. Par contraste avec l'impressionnante logistique d'enregistrement mise en place en mars 2022 pour la protection temporaire (essentiellement des Ukrainiens), la capacité d'accueil et d'enregistrement des demandeurs de protection internationale au centre d'arrivée (Petit Château) est resté limitée : la porte s'ouvre à 8h30, d'abord aux personnes vulnérables (mineurs, femmes isolées, familles…) et ensuite seulement les hommes isolés sont enregistrés, s'il reste de la place. La porte se referme après qu'un premier groupe ait pu entrer. Entre 8h30 et 9 h, les créneaux horaires pour le reste de la journée sont attribués aux familles et aux autres personnes vulnérables. La porte s'ouvre toutes les heures jusqu'à 13h30 pour les personnes qui ont reçu un créneau horaire pour revenir plus tard dans la journée. Passé ce moment, seuls les MENA (qui peuvent en principe entrer sans attendre) et certaines personnes vulnérables peuvent être accueillies[30]. Ceci a pour conséquence de laisser certaines personnes (parfois plusieurs dizaines) sans accueil et sans aucun document prouvant leur présence ou leur volonté de demander la protection internationale. Il s'agit surtout d'hommes seuls. Si des efforts considérables ont été menés pour ouvrir de nouvelles places d'accueil, le gouvernement a toutefois refusé d'utiliser des hôtels ou de permettre à certains demandeurs d'asile de bénéficier de l'aide du CPAS, comme la loi accueil le permet pourtant[31]. Il est arrivé qu'une annexe 26 (document prouvant l'introduction d'une demande de protection internationale) soit distribuée à certaines personnes sans accueil mais ceci était aléatoire. Malgré une condamnation de l'Etat belge par le Tribunal de première instance de Bruxelles à prendre les mesures nécessaire pour respecter son obligation d'accueil en janvier 2022[32], le manque de places s'est fait sentir jusqu'en mars 2022 et a repris à la mi-mai. A partir de janvier 2022, l'ancien hôpital centre Bordet a pu fournir des places d'urgence à certains demandeurs d'asile qui n'étaient pas accueillis mais ceci n'a pas suffi à empêcher que certains passent plusieurs nuits dans la rue.

Depuis le 24 janvier 2022, Fedasil n'offre plus directement d'accueil aux hommes célibataires qui ont soit un statut de protection dans un autre Etat membre de l'UE, soit ont déjà introduit une demande de protection internationale dans un autre Etat membre de l'UE. Ces hommes sont informés oralement qu'aucune place n'est disponible pour eux et qu'ils peuvent s'inscrire sur une liste d'attente pour être recontacté au moment où une place se libère[33]. Myria note qu'il n'existe pas de base juridique permettant d'exclure ces personnes. Cette pratique constitue en réalité un refus d'accueil informel non motivé. Elle est donc illégale, tant du point de vue du droit à l'accueil que de l'obligation de motivation des décisions administratives[34].

27 Note de politique générale Asile, Migration et Loterie nationale, 3 novembre 2021, Doc. Chambre 55, 2294/022, p. 21.
28 Note de politique générale Asile, Migration et Loterie nationale, 4 novembre 2020, Doc. Chambre 55, 1580/014, p. 24.
29 S. de TERSCHUEREN, J. BLOMMAERT, « *Crise de l'accueil des réfugiés: une histoire sans fin* », Ciré, décembre 2021, pp. 4-5 ; Vluchtelingenwerk Vlaanderen, « *Updates over het Klein Kasteeltje* », consulté le 11 avril 2022.
30 Myria, PV de la réunion de contact protection internationale, février 2022, p. 35.
31 L'art. 11§3 de la loi accueil permet de ne pas désigner de structure d'accueil « dans des circonstances particulières ».
32 Tribunal de première instance de Bruxelles, *19 janvier 2022, rôle n° 2021/164/C*.
33 Myria, PV de la réunion de contact protection internationale, mai 2022.
34 Art. 3 et 4§3 de la loi accueil et loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

Le Tribunal du travail de Bruxelles n'offre plus un recours effectif en cas de déni d'accueil

Comme lors des crises précédentes, de nombreux demandeurs ont adressé une requête unilatérale au Tribunal du travail pour obtenir une place d'accueil. Les personnes qui avaient reçu une annexe 26 sans place d'accueil ont obtenu une condamnation du tribunal[35]. Toutefois, contrairement à la jurisprudence antérieure du Tribunal du travail, sa présidente a débouté les demandeurs qui n'avaient pas obtenu d'annexe 26, considérée comme « une pièce essentielle en vue d'obtenir un accueil » parce qu'elle « permet d'identifier s'il s'agit d'une première demande d'asile ou d'une demande ultérieure, situations qui peuvent conduire à des appréciations différentes quant au droit à l'accueil »[36]. Selon ces décisions de refus du tribunal, il n'est « manifestement pas impossible d'obtenir » une annexe 26 au centre d'arrivée, au motif que « plusieurs dizaines de personnes l'obtiennent chaque jour ». Le juge considère que le requérant n'établit pas « l'impossibilité apparente d'introduire sa demande » d'asile et n'a pas « agi en vue d'obtenir une condamnation de l'Office des étrangers à enregistrer une telle demande ». La demande est rejetée par le tribunal parce que « faute de demande d'asile, le requérant n'a pas actuellement la qualité de demandeur d'asile de sorte qu'il n'existe pas d'apparence de droit à un accueil dans le réseau Fedasil ». Selon la présidente du Tribunal du travail, « un mail adressé à l'Office des étrangers est insuffisant pour établir la qualité de demandeur d'asile ».

Ce raisonnement parait contraire à la loi accueil et à la directive accueil, prévoyant que le droit à l'accueil existe dès la présentation d'une demande de protection internationale[37]. Or, selon le législateur belge, « la présentation d'une demande de protection internationale est l'expression verbale du souhait d'obtenir le statut de réfugié ou le statut de protection subsidiaire. Dès le moment où un étranger a exprimé son souhait de demander une protection internationale, il doit être considéré comme un demandeur »[38]. A plusieurs reprises, les juridictions du travail ont considéré que le droit à l'accueil était acquis dès l'expression de cette volonté, par exemple par l'envoi d'un formulaire de prise de rendez-vous, notamment lors de la crise du Covid-19[39]. Comme on l'a vu, le fait que « plusieurs dizaines de personnes », pour la plupart présentant un profil vulnérable ou faisant partie de familles, obtiennent chaque jour une annexe 26, ne permet pas de déduire qu'il existait une possibilité réelle d'obtenir ce document pour les personnes, principalement des hommes isolés, restées dans la file après la fermeture des portes du centre d'arrivée. Le 14 décembre 2021[40], la présidente du Tribunal du travail de Bruxelles s'est déclarée incompétente pour octroyer l'accueil au motif que « l'admission de la qualité de demandeur d'asile, en vue d'obtenir l'aide matérielle, est (…) le premier objet de la demande formulée par le requérant et un préalable nécessaire pour statuer son éventuel droit à l'accueil ».

Selon Myria, l'exigence de prouver sa qualité de demandeur d'asile par une annexe 26 comme préalable au droit à l'accueil est contraire à la loi accueil et au droit de l'UE. L'approche restrictive du tribunal semble également ignorer que l'obligation de garantir « un niveau de vie digne », vaut pour tous les demandeurs d'asile, non seulement lors de leur première demande mais également lors des demandes ultérieures ou suite à une sanction d'exclusion de l'accueil[41]. Comme l'a précisé la CJUE à propos de Fedasil, cette obligation doit permettre à la personne « de faire face à ses besoins les plus élémentaires, tels que ceux de se loger, de se nourrir, de se vêtir et de se laver »[42]. Depuis 2011, la Cour européenne des droits de l'homme considère que laisser des demandeurs d'asile à la rue faute d'accueil peut être considéré comme un traitement inhumain et dégradant, interdit de manière absolue par l'article 3 de la CEDH. Selon la Cour, « les facteurs liés à un afflux croissant de migrants ne peuvent pas exonérer les Etats contractants de leurs obligations au regard de cette disposition »[43]. Vu l'approche restrictive et formaliste du Tribunal du travail de Bruxelles, Myria considère que les demandeurs de protection internationale qui ne disposaient pas d'annexe 26 n'ont pas bénéficié d'un recours effectif, comme l'impose pourtant le droit européen (les articles 13 de la CEDH et 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE). Myria recommande que toutes les mesures soient prises pour garantir le droit à l'accueil dès qu'une personne a manifesté la volonté de demander la protection internationale, sans autre formalité ni document et qu'un recours effectif soit garanti, conformément au droit européen.

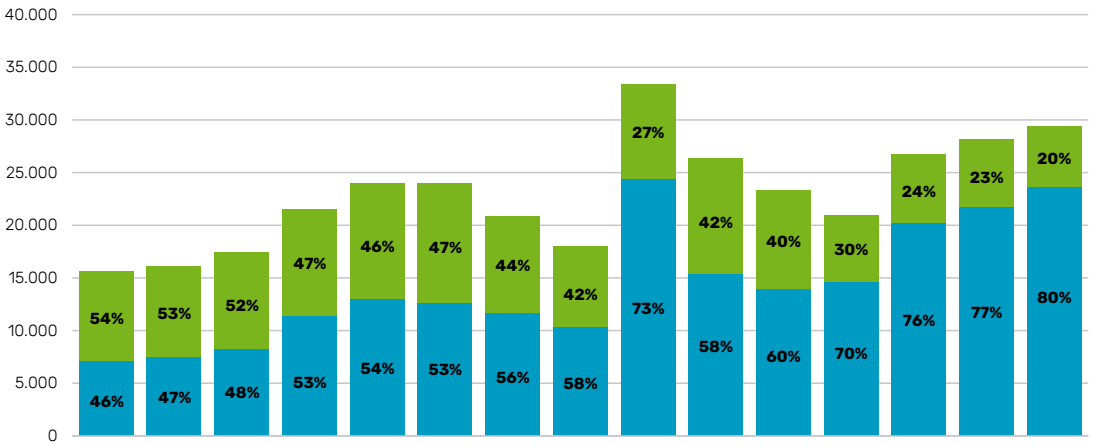
---

35 TT Bruxelles (prés.), *18 novembre 2021, R.G. n° 21/767/K*.
36 TT Bruxelles (prés.), *23 novembre 2021, R.G. n° 21/803/K* ; TT Bruxelles (prés.), *10 décembre 2021, R.G. n° 21/881/K*.
37 Art. 2,1° de la loi accueil et art. 17 § 1er de la directive accueil.
38 Doc. Parl. Ch., 54, 2548/001, p. 62 ; Myria, *La migration en chiffres et en droits 2020. Cahier protection internationale*, p. 16.
39 TT Bruxelles, *8 juin 2020, n° 20/258/K* ; TPI Bruxelles, 5 octobre 2020, n° R.G. 2020/105/C.
40 TT Bruxelles (prés.), 14 décembre 2021, n° 21/886/K.
41 Art. 4§4 et 45 al. 7 de la loi accueil ; art. 20 §5 de la directive accueil.
42 CJUE (GC), 12 novembre 2019, C-233/18, *Zubair Haqbin c. Fedasil*, § 46.
43 Cour eur. D.H., *MSS c. Belgique et Grèce*, 21 janvier 2011, § 223, 250 ; Cour eur. D.H., *N.H. et autres c. France*, 2 juillet 2020, § 157, 161.

Une proportion de logements individuels historiquement basse

Selon l'accord de gouvernement de 2020, « le réseau d'accueil doit assurer un équilibre entre accueil individuel et accueil collectif. Les personnes vulnérables présentant des besoins particuliers, les familles avec enfants et les personnes dont les chances de voir leur demande aboutir sont élevées seront accueillies dans des structures à petite échelle. »[44]. Toutefois, Myria note qu'en 2021, le nombre de logements individuels disponibles au sein du réseau de Fedasil n'a jamais été aussi bas depuis 2007 et ce, aussi bien en chiffres absolus qu'en pourcentage : moins de 5.800 places (20% du total), alors que, 15 ans plus tôt, il était de près de 8.500 (54% du total de l'époque).

Evolution de la capacité d'accueil collectif et individuel (2007-2021) Source : Fedasil



	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Capacité individuelle	8.459	8.546	9.167	10.121	10.921	11.310	9.143	7.648	8.973	10.946	9.313	6.307	6.478	6.389	5.792
Capacité collective	7.150	7.515	8.308	11.371	13.006	12.679	11.711	10.367	24.435	15.417	14.025	14.671	20.276	21.791	23.654
Total réseau	15.609	16.061	17.475	21.492	23.927	23.989	20.854	18.015	33.408	26.363	23.338	20.978	26.754	28.180	29.446

La loi accueil a été conçue pour permettre le transfert de chaque demandeur d'asile en procédure vers un accueil individuel, principalement en Initiative locale d'accueil (ILA), gérée par un CPAS, après 4 mois en centre collectif, si la disponibilité des places le permettait. Le législateur affirme tenir compte du point du vue du HCR selon lequel au-delà d'un séjour de six mois dans une structure communautaire, la dignité humaine et le respect de la vie privée ne peuvent plus être garantis[45]. En 2016, le délai minimal a été prolongé de quatre à six mois mais le gouvernement de l'époque affirme que cette modification de loi « répond toujours au souci exprimé par le HCR recommandant que le séjour soit limité à la durée la plus courte possible dès lors que les structures d'accueil sont communautaires »[46]. Alors que la loi modifiée en 2016 confirme la possibilité de transfert vers une logement individuel pour tous les demandeurs d'asile, le gouvernement de l'époque a pris plusieurs mesures qui rendent celle-ci purement théorique pour la plupart des personnes concernées.

En effet, parallèlement à la suppression d'un grand nombre de places individuelles, une évolution a opéré un renversement de la philosophie originaire de la loi. **Alors que le logement individuel était vu comme une possibilité offerte à chaque demandeur d'asile, il est désormais réservé en pratique à trois catégories de personnes** :

- certains profils vulnérables pour raisons médicales documentées[47] ;

44 Accord de gouvernement, 30 septembre 2020, p. 93.
45 Exposé des motifs, Doc. Chambre 51, n° 2565/001, 16 juin 2006, p. 24.
46 Exposé des motifs, Chambre, Doc n° 54, n° 1696/1, 2 mars 2016, p. 36
47 Instruction de Fedasil, Transfert « place adaptée » pour raisons médicales – critères et procédure, 2 mai 2018.

- les demandeurs originaires de pays avec un haut taux de protection (en pratique 80%) après 2 mois de séjour en centre collectif[48] ;
- les personnes qui, à l'issue de la procédure, ont obtenu un statut de séjour de plus de 3 mois et qui, en attendant de trouver leur propre logement, peuvent séjourner 2 mois maximum en ILA (prolongeable deux fois d'un mois, donc 4 mois maximum au total).

Ces changements se sont effectués à partir de 2016 sur base d'instructions de Fedasil, évoquant un « nouveau modèle de l'accueil », non publiées par les autorités mais sans modification de la loi, sans large débat et sans concertation approfondie avec les acteurs de l'accueil.

Des places individuelles en ILA, auparavant occupées par des demandeurs d'asile en procédure, ont donc été réservées pour des personnes ayant obtenu un séjour de plus de trois mois, pour une période de transition leur permettant de trouver un logement auprès d'un bailleur privé[49]. Cette dernière mesure est critiquée par beaucoup d'acteurs de terrain. Des travailleurs sociaux, formés pour accompagner des personnes en procédure d'asile sur un moyen terme, ont ainsi vu leur mission convertie en aide à la recherche au logement à court terme. Certains acteurs disent se sentir instrumentalisés : leur rôle est perçu comme étant limité à celui d'une sorte d'agence immobilière pour bénéficiaires de protection, mission ardue dans un contexte général de pénurie de logements abordables. Ils constatent également que le délai de 4 mois est souvent insuffisant pour trouver un logement durable[50].

Malgré son vœu de redonner une place à l'accueil individuel, le gouvernement actuel n'a pas remis en cause ces mesures. En novembre 2021, la note de politique générale Asile et Migration reconnait la nécessité de « renforcer la confiance des autorités locales » pour les inciter à créer des ILA, notamment en créant un cadre plus stable. Les ILA sont considérées comme « importantes pour l'équilibre du réseau d'accueil », mais surtout « pour jeter un pont vers la société pour les réfugiés reconnus »[51]. Malgré les critiques des acteurs de terrain, le gouvernent actuel n'a pas remis en cause ce modèle hérité de la législature précédente. Myria se joint aux acteurs publics locaux et aux organisations de la société civile pour réclamer un débat approfondi et public sur le modèle de l'accueil.

Un séjour prolongé en centre collectif peut porter atteinte à la dignité humaine et augmente le risque de violence sexuelle

Un signalement mis en évidence

Un témoignage : la qualité de vie perturbée par l'état des sanitaires du centre

Mme B., active dans la défense des droits humains en Afghanistan, était en danger après la prise de pouvoir des Talibans. Elle a pu être évacuée et introduire une demande de protection en Belgique. Rencontrée par Myria quelques semaines après son arrivée, elle témoigne de sa gratitude envers les autorités belges pour l'avoir sauvée des persécutions. Toutefois, elle fait part de ses difficultés à s'adapter à la vie dans le centre collectif où elle est hébergée et évoque un point noir : les toilettes. Selon Mme B., leur état est tellement sale et inconfortable qu'elle ose à peine s'y rendre. Sa réticence provoque un sentiment d'angoisse. Pour limiter l'utilisation des toilettes, Mme va jusqu'à restreindre sa consommation de liquide et de nourriture. Selon Myria, ce témoignage montre que l'état des sanitaires, un élément qui pourrait être considéré comme anodin, peut fortement détériorer l'hygiène de vie et la santé mentale des personnes exilées.

Selon une recherche récente, 85% des demandeurs d'asile interrogés déclarent avoir été victimes de violence sexuelle (avec et sans contact physique) dans leur vie et 61% au cours des 12 derniers mois, ce qui est nettement plus que pour la population générale (pour qui ces chiffres sont respectivement de 64 et 44%). Vu que la durée moyenne du séjour des demandeurs d'asile interrogés est de 11 mois, une part importante de la violence sexuelle rapportée pour les 12 derniers mois a eu lieu en Belgique. Les demandeurs d'asile sont plus souvent victimes d'auteurs qui leur sont inconnus que la population générale. Selon les personnes

48 Instruction de Fedasil, Transfert de l'accueil collectif vers une ILA – Désignation pour les demandeurs de protection internationale à haut taux de protection, actualisation, 13 juin 2018, actualisation 9 juillet 2020. En 2021, cette instruction a été suspendue pour donner la priorité aux réfugiés reconnus venus dans le cadre de la réinstallation (Instruction de Fedasil du 18 mars 2021, Mesures urgentes concernant le transfert de l'accueil collectif vers une ILA).

49 Instruction de Fedasil, Transition de l'aide matérielle vers l'aide sociale, 17 août 2016.

50 VVSG, "*Opvangmodel Verzoekers Internationale Bescherming*".

51 Note de politique générale Asile, Migration et Loterie nationale, 3 novembre 2021, Doc. Chambre 55, 2294/022, p. 22.

interrogées, résider dans un centre collectif est un facteur de risque supplémentaire pour deux raisons. D'une part, les résidents d'un centre sont plus facilement identifiables par des personnes extérieures comme demandeurs de protection, donc comme personne vulnérable. D'autre part, il n'est pas toujours possible de se protéger efficacement de ce type de violence à l'intérieur du centre[52].

Un séjour prolongé en centre collectif dans des conditions inadéquates peut donc porter atteinte à la dignité humaine et à la vie privée des personnes concernées[53].

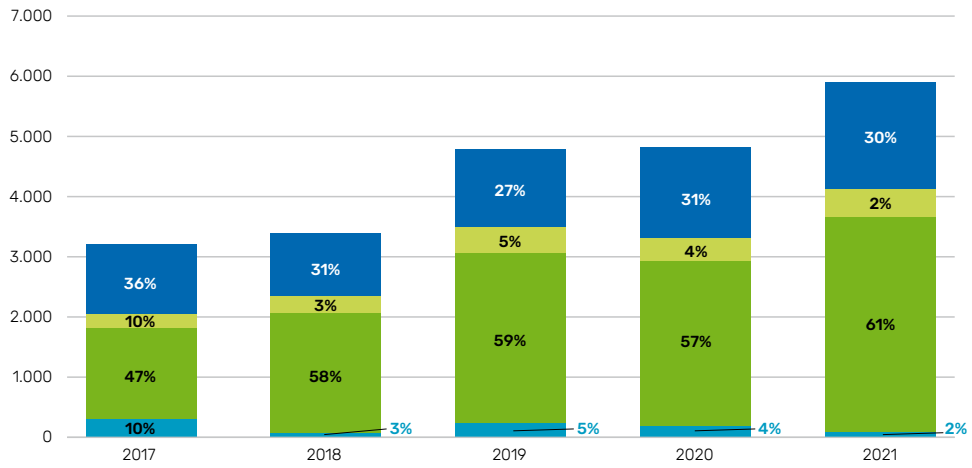
En outre, Myria rappelle que l'accueil individuel des demandeurs d'asile en cours de procédure respecte mieux leur droit à la vie privée et familiale et coûte moins cher à la collectivité que les centres collectifs. La Cour des comptes a établi qu'entre 2013 et 2015, le coût moyen réel d'une nuitée en accueil individuel était de 8 à presque 20 euros (19,97) inférieur à celui du centre collectif[54].

Pour toutes ces raisons, Myria recommande aux autorités de prendre toutes les mesures utiles pour reconstruire les capacités d'accueil individuel qui devrait être effectivement accessible à l'ensemble des demandeurs de protection internationale après six mois de procédure, conformément à la loi, pour garantir leur vie privée et familiale.

Peu de transferts vers un logement individuel, augmentation des transferts pour sanction

L'article 12 de la loi accueil permet de changer la structure d'accueil attribuée à un demandeur d'asile dans trois types de circonstances : 1) à sa demande pour obtenir un logement individuel après 6 mois de procédure, en fonction des disponibilités (article 12§1er), 2) à sa demande ou à l'initiative de Fedasil ou de son partenaire, pour fournir un accueil plus adapté, en tenant compte de critères comme la composition familiale du demandeur, son état de santé, sa connaissance d'une des langues nationales ou de la langue de la procédure (sur base de l'article 12 §2) ; 3) à l'initiative de Fedasil ou de son partenaire, suite à une sanction ou une mesure d'ordre (article 12 §3).

Nombre de désignations d'une nouvelle structure d'accueil, sur base de l'article 12 de la loi accueil (2017-2021) -



	2017	2018	2019	2020	2021
Suite à une sanction	**1.163**	**1.033**	**1.286**	**1.510**	**1.777**
Suite à une mesure d'ordre	**230**	**287**	**427**	**381**	**468**
En faveur d'un lieu plus adapté	**1.505**	**1.980**	**2.836**	**2.744**	**3.575**
En faveur d'une structure d'accueil individuelle	**307**	**85**	**233**	**189**	**89**
Total	**2.898**	**3.300**	**4.549**	**4.635**	**5.820**

Source : Fedasil

52 Keygnaert I. - De Schrijver L. - Cismaru Inescu A. - Schapansky E. - Nobels A. - Hahaut B. - Stappers C. - Debauw Z. – Lemonne A. – Renard B. – Weewauters M. - Nisen L. – Vander Beken T. – Vandeviver C., *Understanding the Mechanisms, Nature, Magnitude and Impact of Sexual Violence in Belgium*. Final Report, BRAIN-be, Belgian Research Action through Interdisciplinary Networks, Belspo, 2021, pp. 34-35, 72-74.

53 Voir Myria, *La migration en chiffres et en droits 2020. Cahier protection internationale, pp. 19-21.*

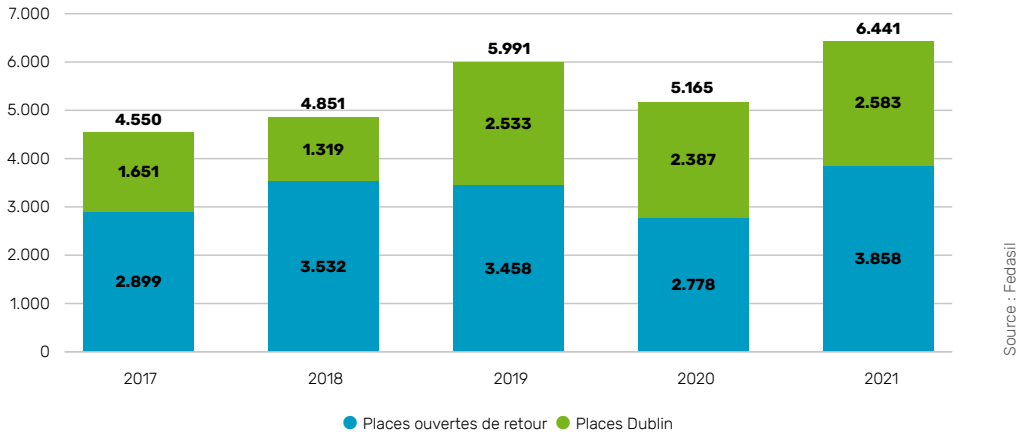
54 Cour des comptes, *Accueil des demandeurs d'asile*, octobre 2017, tableau 11, p. 42 (chiffres publiés sur base des données de Fedasil).

Selon les données communiquées par Fedasil à Myria, le nombre de désignations à des personnes ayant demandé un transfert d'un centre collectif vers un logement individuel après 6 mois de procédure, est passé de 307 à 89 entre 2017 et 2021. Si l'on prend en compte le nombre de désignations d'une nouvelle structure d'accueil sur base de l'article 12 de la loi, ce groupe, qui représentait 10% en 2017, a été réduit à 2% en 2021. Cependant, le nombre de désignations vers un lieu plus adapté a plus que doublé sur la même période, passant de 1.505 à 3.575. Ces désignations sont principalement basées sur des raisons médicales, le rapprochement avec des membres de famille ou à proximité d'un lieu d'emploi ou de formation. Il est probable que, parmi ce groupe, qui représente 61% des désignations en 2021, certains demandeurs ont quitté un centre collectif vers un logement individuel, même s'il n'est pas possible de les identifier dans ces données.

Le nombre de personnes à qui un logement individuel a été refusé après une demande n'est pas connu. En 2018, un jugement du Tribunal du travail de Gand a condamné Fedasil à fournir dans les 2 mois un tel logement à un mineur de presque 18 ans, séjournant déjà depuis 2 ans dans un centre et dont la demande avait été refusée. Ce jugement constate que la décision était stéréotypée, Fedasil se limitant à refuser l'accueil individuel « vu les éléments de votre dossier et en tenant compte des places disponibles »[55]. Pour le Tribunal du travail, même s'il n'existe pas de droit à obtenir un logement individuel après 6 mois de procédure, Fedasil doit exercer sa compétence discrétionnaire en respectant les principes de bonne administration et son obligation de motivation. Après deux ans de séjour dans un centre collectif, un logement individuel offre incontestablement plus d'indépendance et de liberté de mouvement et le tribunal estime qu'il devrait être accordé s'il n'existe pas de contre-indication, pour respecter la volonté du législateur.

Le nombre de transferts pour cause de sanction ou de mesure d'ordre est en forte augmentation en valeur absolue (passant de 1.320 en 2018 à 2.245 en 2021), bien que la proportion au regard du total des désignations soit relativement stable depuis 2018 (entre 31 et 36%).

Nombre de personnes à qui une place ouverte de retour / place Dublin a été désignée



Source : Fedasil

Il existe aussi une autre situation où la structure d'accueil d'un demandeur d'asile est modifiée : lorsque Fedasil décide de désigner une place ouverte de retour (POR) après une décision négative du CCE dans la procédure d'asile, ou une « place Dublin » après une décision de transfert Dublin par l'OE. Les chiffres présentés ci-dessus représentent le nombre de personnes à qui une telle place a été désignée, qui est supérieur au nombre de transferts effectifs vers ces places (beaucoup de personnes ne se présentent pas à la place désignée, ce qui entraine la perte de leur droit à l'accueil).

55 TT Gand, *7 décembre 2018, 18/122/A*.

Selon la CJUE, le droit à un recours effectif contre une décision de transfert Dublin ne s'oppose pas à « l'attribution d'une place dans une structure d'accueil spécifique au sein de laquelle les personnes hébergées bénéficient d'un accompagnement pour préparer leur transfert », mais à condition qu'il s'agisse de « mesures préparatoires à ce transfert » et non pas de mesures d'exécution. Dans ce cadre, la CJUE précise que « les informations fournies aux demandeurs et les entretiens réalisés avec ceux-ci » dans la place Dublin « ne peuvent être tels qu'ils seraient susceptibles d'exercer une pression indue (…) afin qu'ils renoncent à exercer leurs droits procéduraux qu'ils tirent du règlement Dublin III », dont le recours suspensif fait partie[56].

RECOMMANDATION

Myria recommande :

- que toutes les mesures soient prises pour garantir le droit à l'accueil dès qu'une personne a manifesté la volonté de demander la protection internationale, sans autre formalité ni document, et qu'un recours effectif soit garanti, conformément au droit européen ;
- que tous les demandeurs de protection internationale puissent bénéficier des garanties procédurales et de la souplesse appliquées dans le cadre de la protection temporaire, notamment un accès effectif à la procédure (adaptation des horaires et renforcement des capacité en personnel en fonction de l'afflux) ;
- de reconstruire les capacités d'accueil individuel qui devrait être effectivement accessible à l'ensemble des demandeurs de protection internationale après six mois de procédure pour garantir la vie privée et familiale.

MYRIA
Centre fédéral Migration

56 CJUE (ordonnance), *EV c. Fedasil*, 26 mars 2021, C-134/21, §§ 37, 44-45. Sur le droit au recours effectif contre une décision de transfert Dublin, voir Myria, *Tierce intervention dans l'affaire V.M. et autres c. Belgique devant la Cour européenne des droits de l'homme*, avril 2016.

Take aways

Demandes de protection internationale

20.539 personnes ont introduit une première demande de protection internationale en Belgique en 2021, un chiffre légèrement plus bas qu'en 2019, une année « hors-covid ».

Parmi ces personnes, 964 personnes (soit 5%) sont arrivées dans le cadre d'une réinstallation.

1 demande sur 5

5.432 personnes ont introduit une demande ultérieure en 2021, sur un total de 25.971 demandes. En d'autres termes, une demande de protection sur 5 est une demande ultérieure. Les demandes ultérieures concernent essentiellement des Afghans, des Irakiens et des Palestiniens.

52% des demandes de protection internationale en Belgique en 2021 concernent des personnes originaires d'Asie occidentale.

Les deux principales nationalités sont les **Afghans (25%)** et les **Syriens (13%)**.

3.219 demandes de protection internationale ont été introduites par des personnes se déclarant MENA en 2021. Ce chiffre est en nette augmentation par rapport aux dernières années.

La très grande majorité des MENA sont des garçons (96%) et de nationalité afghane (76%).

28% des demandeurs de protection internationale en 2021 **sont des femmes.**

Décisions en matière de protection internationale

10.093 personnes ont bénéficié d'un statut de protection internationale en 2021 en Belgique : 9.222 réfugiés et 871 bénéficiaires de la protection subsidiaire.

43,5% des décisions prises par le CGRA en 2021 ont donné lieu à une protection internationale.

Les Syriens (77%), les Palestiniens (58%), les Érythréens (85%) et les Afghans (46%) sont les nationalités pour lesquelles le plus grand nombre de personnes ont été protégées en 2021.

447 mineurs étrangers non accompagnés identifiés comme tels lors de la décision **ont reçu un statut de protection internationale**, soit 71% des MENA identifiés.

Pour 215 personnes, le statut de protection a été retiré ou abrogé en 2021, un chiffre plus élevé qu'en 2020.

Un quart de ces retraits ou abrogations de statut concernaient des Irakiens.

15 ans de loi accueil : un anniversaire dans une situation de crise



En 2022, **15 ans s'étaient écoulés depuis l'adoption de la loi accueil du 12 janvier 2007**. Ces années ont été parsemées de "crises de l'accueil", soit des périodes pendant lesquelles les places d'accueil étaient insuffisantes au regard du nombre de demandeurs d'asile présents.

Cet anniversaire a eu lieu en plein milieu d'une nouvelle crise de l'accueil. L'Etat belge a été condamné des centaines de fois par les tribunaux pour défaut d'accueil. En revanche, pour les personnes qui ne pouvaient pas déposer de preuve de la présentation de leur demande d'asile, il n'y avait pas de recours effectif.

RECOMMANDATION

Myria recommande :

- **que toutes les mesures soient prises pour garantir le droit à l'accueil** dès qu'une personne a manifesté la volonté de demander la protection internationale et qu'un recours effectif soit garanti ;
- **que tous les demandeurs de protection internationale puissent bénéficier des garanties procédurales et de la souplesse qui s'appliquent aux demandeurs de la protection temporaire** (accès effectif à la procédure, adaptation des horaires et renforcement des capacités en personnel en fonction de l'afflux).

MYRIA
Centre fédéral Migration



Alors que le gouvernement s'est engagé à un **meilleur équilibre entre accueil collectif et individuel**, le réseau d'accueil de Fedasil et ses partenaires **n'a jamais compté aussi peu de logements individuels qu'en 2021 :** 5.800 en 2021 contre 8.500 en 2007 (20% du total en 2021 contre 54% en 2007), malgré l'augmentation du nombre total de places d'accueil pour les demandeurs d'asile au fil des ans.

RECOMMANDATION

L'accueil individuel offre **une meilleure garantie de la dignité humaine et du droit à une vie privée et familiale** des demandeurs d'asile.

Myria recommande de **reconstruire les capacités d'accueil individuel** qui devrait être effectivement accessible à l'ensemble des demandeurs de protection internationale après six mois de procédure.

MYRIA
Centre fédéral Migration

Contrairement à **l'impressionnante et louable opération logistique mise en place par les autorités belges pour la protection temporaire** (principalement des Ukrainiens) en mars 2022, une action similaire pour les demandeurs de protection internationale n'a pas encore été réalisée jusqu'à présent.

Notes

Notes

Notes



Myria, le Centre fédéral Migration, est une institution publique indépendante. Il analyse la migration, défend les droits des étrangers et lutte contre la traite et le trafic des êtres humains. Myria promeut une politique basée sur la connaissance des faits et le respect des droits de l'homme.

Le rapport *La migration en chiffres et en droits* a vocation à informer chaque année sur l'actualité des flux migratoires et le respect des droits fondamentaux des étrangers.

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

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

MYRIA
Centre fédéral Migration

E.R. : Koen Dewulf, Directeur de Myria - Place Victor Horta 40 • 1060 Bruxelles - www.myria.be - myria@myria.be - Septembre 2022