Federaal Migratiecentrum
Centre fédéral Migration

NOTE : une année de pratique belge depuis l'arrêt Afrin

Myria préconise depuis de nombreuses années de faciliter l'introduction des demandes de regroupement familial, notamment en permettant leur introduction depuis la Belgique et/ou par écrit/voie numérique[1].

En effet, la pratique administrative actuelle exige que le membre de la famille se présente en personne au poste diplomatique dès l'introduction de la demande de visa pour regroupement familial. La Belgique n'ayant pas de poste diplomatique dans tous les pays, les membres de la famille sont souvent contraints de se rendre dans un poste éloigné, hors de leur pays de résidence. Ces voyages sont longs, coûteux et parfois particulièrement risqués, surtout lorsqu'il faut traverser des zones de conflit. Obtenir les documents de voyage et les visas d'entrée requis pour rejoindre le pays tiers où se trouve le poste diplomatique peut également s'avérer compliqué. Ces difficultés affectent particulièrement les membres de la famille de bénéficiaires de protection internationale lorsque la famille a été séparée dans un contexte de conflit et de fuite forcée. Sans parler de la pression certaine qu'ils subissent souvent pour voyager dans les délais impartis, dans le respect des délais légaux d'introduction.

La procédure se déroulant par étapes, les membres de la famille concernés doivent souvent se rendre à plusieurs reprises dans un poste diplomatique : pour introduire leur demande, pour fournir des documents supplémentaires, pour se soumettre à des entretiens ou à des tests ADN, et — lorsque la demande est approuvée — pour retirer les visas. Quelquefois, les familles ne parviennent pas à rejoindre le poste diplomatique dans les délais impartis et doivent abandonner la procédure, perdant ainsi toute chance de regroupement.

Dans ce contexte, les modalités d'introduction élaborées par un État membre semblent déterminer l'accès à la procédure de regroupement familial. Une procédure d'introduction efficace et transparente, offrant une sécurité juridique, est donc essentielle pour garantir l'exercice effectif du droit au regroupement familial.

Un développement important s'est produit à ce niveau en avril 2023, lorsque la Cour européenne de justice s'est prononcée sur une affaire belge au sujet de l'obligation, pour le demandeur, de se présenter personnellement pour pouvoir introduire une demande de visa, plus précisément dans le cadre de l'arrêt Afrin. Selon la Cour, le droit communautaire s'oppose à une législation nationale qui exige, sans exception, qu'une demande de regroupement familial soit déposée en personne auprès d'un poste diplomatique compétent, en particulier lorsque le regroupant est un réfugié reconnu.

Dans cette affaire, l'avocat général Pitruzzella a résumé avec force l'essentiel de la problématique : « Imposer à ces personnes — parmi lesquelles figurent généralement les éléments les plus fragiles de la famille, tels les enfants en bas âge — de faire face à de multiples déplacements, souvent longs, difficiles, sinon dangereux, ou excessivement onéreux, vers des postes diplomatiques ou consulaires qui peuvent (…) être situés dans des pays autres que celui de résidence, pour y accomplir des

[1] Voy. HCR et Myria, Le regroupement familial des bénéficiaires d'une protection internationale en Belgique, juin 2018 ; Myria, Avis : Faciliter et soutenir les demandes de regroupement familial de réfugiés | Myria, mars 2022.

formalités qui peuvent aisément être réalisées à distance, ne me paraît pas conforme à l'esprit de la directive 2003/86, mais procède plutôt de la volonté de disséminer le parcours menant vers un tel regroupement d'obstacles de nature à décourager l'exercice du droit à celui-ci. Cela vaut notamment s'agissant des membres de la famille des réfugiés qui peuvent rencontrer des difficultés plus importantes à se déplacer »[2]**.**

À la suite de l'arrêt de la Cour, une nouvelle procédure a dû être organisée en Belgique. Dans ce qui suit, Myria analyse la jurisprudence de la Cour et la pratique un an après la publication de nouvelles instructions par l'Office des étrangers, qui permettent d'introduire des demandes à distance dans certains cas (évaluation au cas par cas).

L'importance d'analyser ce que la nouvelle pratique découlant de l'arrêt Afrin signifie désormais dans la réalité se situe également dans le contexte de la nouvelle loi sur le regroupement familial[3]. Les modalités d'introduction y restent inchangées, mais l'exposé des motifs se réfère, entre autres, à la « pratique habituelle de l'OE » suite à l'arrêt Afrin pour justifier, dans certaines situations, qu'un délai d'introduction de trois mois suffit pour garantir le droit au regroupement familial[4]. La procédure d'introduction à distance sera également précisée dans le Code de la migration.

Myria fonde la présente analyse principalement sur son expérience des dossiers individuels et sur les informations obtenues auprès des autorités (OE et Affaires étrangères). Même si la pratique peut encore changer, sous l'influence de la jurisprudence ou non, Myria est déjà parvenu à faire des observations concrètes et à identifier les obstacles inhérents à la nouvelle procédure. Sur cette base, Myria conclut qu'il est nécessaire de continuer à plaider en faveur d'un régime juridique qui prévoie une introduction depuis la Belgique (par la personne de référence), ou une possibilité systématique d'introduction par voie numérique.

1. Nouvelle procédure belge après l'arrêt Afrin : maintien du principe de l'introduction de la demande en personne, avec l'introduction par courrier électronique comme exception.

L'article 12bis§1, 1e de la loi sur le séjour prévoit que le demandeur du droit de séjour au titre du regroupement familial introduise sa demande auprès du poste diplomatique ou consulaire belge compétent pour son lieu de résidence ou de domicile à l'étranger. Selon une pratique administrative établie, le membre de la famille doit introduire sa demande en personne, sans aucune exception.

[2] Conclusions de l'avocat général M. Giovanni Pitruzzella, 9 mars 2023, dans l'affaire C1/23 PPU, *Afrin*, §63.

[3] Projet de loi du 22 février 2024 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers en ce qui concerne le droit au regroupement familial. Entretemps, la loi a été publiée au Moniteur belge, et est entrée en vigueur le 1er septembre 2024.

[4] *Ibid*., EdM pp. 14-15. Il s'agit ici spécifiquement de la période d'introduction après octroi d'une protection internationale à un parent, dans le cas où l'enfant demandeur est devenu majeur au cours de la procédure d'asile de son parent (cf. C-279/20). Aux pages 17-19, il est également fait référence au délai de trois mois dans le cas d'un regroupement familial de demandeurs parents avec un MENA dans le cas où ce dernier est devenu majeur au cours de sa procédure d'asile. Il est également fait référence à la pratique selon laquelle il est possible d'introduire une demande incomplète, et à la garantie supplémentaire incluse dans cette loi selon laquelle « les circonstances particulières qui rendent l'introduction tardive de la demande objectivement excusable » sont prises en compte lors de l'évaluation du délai de trois mois. Toutefois, les exemples cités, notamment la fermeture temporaire d'une ambassade ou la fermeture temporaire d'une frontière, illustrent bien l'intention d'accorder une interprétation stricte à ce dernier point.

La Cour de justice a jugé cette réglementation contraire au droit communautaire :



Décision de la Cour de justice dans l'arrêt Afrin, 18 avril 2023, C-1/23[5]

La Cour s'est prononcée sur une question préjudicielle posée par le tribunal de première instance de Bruxelles. Cette question était soulevée dans une affaire concernant l'épouse et les deux jeunes enfants d'un Syrien qui s'était vu octroyer le statut de réfugié en Belgique. En raison des nombreux risques sécuritaires dans la région, ils n'avaient pas pu quitter la ville d'Afrin, dans le nord-ouest de la Syrie, et se rendre au poste diplomatique en Turquie ou au Liban pour introduire en personne la demande de visa au titre de regroupement familial. L'avocat avait tenté d'introduire la demande directement auprès de l'OE par courrier électronique et par lettre recommandée, mais avait essuyé un refus de l'OE. Il avait alors assigné l'État belge devant le tribunal de première instance de Bruxelles en référé[6].

La Cour devait se prononcer sur la conformité de la loi belge sur le séjour avec le droit de l'Union, en particulier la directive 2003/86/CE (directive sur le regroupement familial).

Dans son arrêt, la Cour indique que le droit de l'Union s'oppose à une réglementation nationale qui, comme celle en vigueur en Belgique, impose aux membres de la famille du regroupant, en particulier d'un réfugié reconnu, de se rendre en personne au poste diplomatique pour introduire leur demande, même dans une situation où il est impossible ou extrêmement difficile de s'y rendre.

La Cour éclaircit également les éléments suivants :

- Il est essentiel que les États membres fassent preuve de la **souplesse nécessaire** pour permettre aux personnes concernées d'introduire leur demande de regroupement familial **de manière efficace et en temps utile**, en facilitant l'introduction d'une telle demande et en permettant notamment l'utilisation de moyens de télécommunication (§51).
- En ce qui concerne la situation particulière des réfugiés, la Cour note que l'absence de toute flexibilité de la part de l'État membre peut rendre impossible le **respect des délais prévus**, soumettant ainsi les personnes concernées à des conditions supplémentaires plus difficiles à remplir, ce qui va à l'encontre de l'objectif de la directive sur le droit au regroupement familial d'accorder une attention particulière à la situation des réfugiés (§53).
- Bien qu'il ne soit pas nécessaire d'exiger une comparution personnelle au moment de l'introduction de la demande, les États membres peuvent demander aux membres de la famille du regroupant de **comparaitre en personne à un stade ultérieur de la procédure** afin de vérifier, entre autres, le lien de parenté et l'identité des personnes concernées (§58).
- Toutefois, lorsqu'un État membre exige la comparution personnelle des membres de la famille à un stade ultérieur de la procédure, il doit **faciliter cette comparution**, notamment en fournissant des documents consulaires ou un laissez-passer, et **limiter le nombre de comparutions au strict minimum**. L'État membre doit donc permettre que la vérification du lien de parenté et de l'identité — qui nécessite la présence de ces membres de la famille — ait lieu en fin de procédure et, si possible, en même temps que la délivrance éventuelle des documents permettant l'entrée sur le territoire de l'État membre concerné (§59).

[5] CJUE, 18 avril 2023, C-1/23, *Afrin*.

[6] Réf. Bruxelles 2 janvier 2023, n° 22/283/C. Pour de plus amples développements dans ce cas particulier, voy. Réf. Bruxelles 23 mai 2023, n° 22/283/C, et l'analyse dans I. Fontignie,« L'État belge tenu de prévoir des dérogations à l'obligation pour un demandeur de comparaitre personnellement au moment de l'introduction de sa demande de visa de regroupement familial », Cahiers de l'EDEM, juin 2023.

À la suite de cette jurisprudence, la pratique belge s'est enrichie d'une procédure permettant d'accorder une dérogation à l'obligation de se présenter en personne pour introduire une demande de visa. **Toutefois, le principe de comparution en personne pour introduire la demande est maintenu.**

Les nouvelles instructions ont été publiées sur le site web de l'OE à la mi-mai, et ont depuis été modifiées à plusieurs reprises[7]. Au moment où nous rédigeons la présente note, le poste diplomatique évalue au cas par cas s'il est possible d'autoriser une introduction de la demande à distance. À cette fin, le demandeur doit envoyer une lettre motivée au poste, expliquant pourquoi il lui est extrêmement difficile ou impossible d'introduire sa demande de visa en personne. En cas d'accord, le poste envoie les instructions pour le paiement des droits de visa, après quoi le demandeur transmet le dossier au poste par courrier électronique.

2. Évaluation par le poste diplomatique de la possibilité d'introduire la demande à distance

Le poste diplomatique compétent évalue la demande d'introduction à distance.

Dans la pratique belge, les proches de bénéficiaires de protection internationale ont le choix du poste diplomatique où ils introduisent leur demande[8]. Toutefois, à ce stade, le membre de la famille doit adresser toute demande d'introduction à distance au poste diplomatique compétent[9]. Par exemple, le membre de la famille érythréen qui souhaite se présenter au poste diplomatique d'Addis-Abeba ou de Kampala à un stade ultérieur de la procédure devra adresser sa requête à Nairobi. Le demandeur devra expliquer pourquoi il lui est impossible ou extrêmement difficile de se rendre au poste compétent (Nairobi), ainsi qu'au poste de son choix (Addis-Abeba/Kampala). Le poste compétent à Beyrouth, par exemple, devra évaluer cette question en principe pour tous les Syriens, même si les demandeurs souhaitent finalement se rendre en Turquie. Bien qu'il soit trop tôt pour se prononcer sur cette mesure sur la base de dossiers individuels, des inquiétudes se font jour quant à la capacité du poste compétent et à l'impact que cela pourrait avoir sur le choix du poste diplomatique (où ils souhaitent finalement comparaitre à un stade ultérieur de la procédure — voy. point 4).

Incertitude quant aux situations pouvant faire l'objet d'une introduction à distance.

Comme indiqué ci-dessus, le membre de la famille doit expliquer pourquoi il lui est impossible ou extrêmement difficile d'introduire la demande de visa en personne. Toutefois, les situations qui entrent en ligne de compte ne sont pas clairement définies.

[7] Voy. sous la rubrique « Comment introduire une demande de visa ? »
[8] Voy. Site internet de l'OE, sous « Comment introduire une demande de visa ? ». Il doit s'agir d'un poste diplomatique belge autorisé à délivrer des visas long séjour. Seuls les Somaliens font actuellement exception à cette règle : depuis 2019, ils doivent s'adresser au poste diplomatique compétent à Nairobi.
[9] Courriel des Affaires étrangères à Myria, 27 novembre 2023.

Si les catégories ont d'abord été définies avec plus de précision[10], le site internet de l'OE indique au moment de rédiger la présente note ce qui suit : **«** Il s'agit principalement d'étrangers qui se trouvent dans un pays ou une région en guerre ou en conflit et où la Belgique ne délivre pas de visas ».

Dans l'arrêt Afrin, la CJUE ne précise pas non plus ce que l'on entend exactement par « situations dans lesquelles il leur est impossible ou extrêmement difficile de se rendre à ce poste ». Néanmoins, la Cour précise deux situations :

- « En particulier », les personnes qui se trouvent dans un pays marqué par un conflit armé et contraintes d'attendre que la situation sécuritaire leur permette de se déplacer sans s'exposer à des traitements inhumains ou dégradants, voire à mettre leur vie en danger (§52).
- En ce qui concerne la situation particulière des proches des bénéficiaires d'une protection internationale, « il convient d'ajouter » que l'absence de toute flexibilité peut avoir pour effet de dépasser le délai d'introduction de la demande (§43 et 53).

Selon Myria, les termes « en particulier » et « il convient d'ajouter » indiquent une considération supplémentaire que la Cour a voulu donner à ces deux situations, à savoir la situation de conflit armé, et la situation des familles de réfugiés où des délais d'introduction s'appliquent. En y accordant une attention particulière, la Cour a mieux délimité la marge d'appréciation des États membres dans ces scénarios.

Toutefois, dans le même temps, la Cour n'a pas voulu se limiter à ces situations. En effet, l'essence de l'arrêt se résume à la nécessité de permettre une introduction effective et dans les délais de la demande. D'autres circonstances peuvent également y faire obstacle.

Expériences dans la pratique

Au moment de rédiger cette note (septembre 2024), Myria a presque exclusivement pris connaissance de requêtes d'introduction à distance adressées aux postes diplomatiques de **Jérusalem, Islamabad, Nairobi et Riyad**, qui sont compétents pour déterminer si une demande à distance de visa est autorisée pour les membres de la famille résidant respectivement à Gaza, en Afghanistan, en Érythrée/Somalie et au Yémen[11]. Pour les membres de la famille à Gaza, depuis le 7 octobre 2023 et après la fermeture de VFS Gaza, un prestataire de service externe, il a été décidé d'autoriser l'introduction à distance pour tous les bénéficiaires d'un droit au regroupement familial[12]. Par

[10] En mai 2023, les situations suivantes étaient énumérées : le demandeur et/ou le *Visa Application Center* (VAC) se trouvent dans une zone de guerre ou de conflit ; le demandeur doit traverser une zone de guerre ou de conflit pour se rendre au VAC ; le demandeur est le conjoint ou l'enfant mineur d'un étranger auxquels la Belgique a accordé le statut de réfugié ou la protection subsidiaire ; le demandeur est un enfant mineur non accompagné. En juillet, cela a été remplacé par : « Il s'agit principalement de demandeurs qui sont membres de la famille d'un étranger auquel la Belgique a accordé le statut de réfugié ou la protection subsidiaire, et de demandeurs qui se trouvent dans un pays ou une région en guerre ou en conflit et où la Belgique ne délivre pas de visa (par exemple, l'Afghanistan, la Syrie, la Somalie, l'Érythrée, le Mali, la Libye, le Soudan ou le Yémen). » Plus tard encore, il n'était plus question que « principalement d'étrangers qui sont membres de la famille d'un étranger auquel la Belgique a accordé le statut de réfugié ou la protection subsidiaire, et de demandeurs qui se trouvent dans un pays ou une région en guerre ou en conflit et où la Belgique ne délivre pas de visa » (version néerlandaise), et dans la version française « Il s'agit principalement d'étrangers qui se trouvent dans un pays ou une région en guerre ou en conflit et où la Belgique ne délivre pas de visas ». Depuis janvier 2024, cette dernière formulation a été retenue pour les trois versions linguistiques (NL, FR et ENG).

[11] Dans les deux requêtes de membres de familles yéménites dont Myria a eu connaissance, l'ambassade de Riyad a refusé, évoquant la possibilité d'obtenir un visa pour l'Arabie saoudite (ou la nécessité de prouver que ce n'est pas le cas). Myria a également pris note d'une requête pour laquelle les ambassades de Beyrouth (début février 2024) et de Dakar (certainement avant octobre 2023) semblaient ne pas être au courant des instructions relatives aux introductions à distance.

[12] Voy. Cahier « Accès au territoire ». Également indiqué sur le site internet de l'OE depuis fin janvier 2024.

conséquent, aucune évaluation individuelle n'est effectuée ensuite pour eux par le poste diplomatique à Jérusalem.

Depuis 2024, l'OE tient des statistiques globales sur les demandes de visa introduites à distance (de janvier à mai, ce nombre était de 1.277 demandes). Il n'est pas prévu pour l'instant de tenir des chiffres par poste diplomatique ou par nationalité. Dans la plupart des cas, toutefois, il s'agirait de regroupements familiaux avec des bénéficiaires de protection internationale[13].



Un signalement mis en évidence : évaluation par le poste diplomatique de Nairobi

Une épouse érythréenne et ses enfants mineurs souhaitent rejoindre leur mari/père qui a été reconnu comme réfugié en Belgique à la fin du mois d'octobre 2022. En octobre 2023, un CAW (Centrum Algemeen Welzijnswerk) envoie une requête d'introduction à distance, expliquant les multiples tentatives infructueuses de l'épouse d'obtenir l'autorisation des autorités érythréennes de quitter légalement le pays, madame étant sous le coup d'une conscription illimitée et ayant déjà été arrêtée par le passé. De nombreuses sources sont citées confirmant que la majorité des Érythréens ne peuvent pas obtenir de passeport ou de visa de sortie, et que quitter l'Érythrée clandestinement présente de sérieux risques.

Le poste diplomatique de Nairobi a refusé la demande d'introduction à distance, en indiquant que la demande a été envoyée seulement quelques jours avant l'échéance légale des 12 mois ; qu'aucune preuve d'une demande de passeport ou d'autres éléments de la demande n'a été fournie ; qu'aucune explication n'a été donnée sur la manière dont ils se présenteraient à l'ambassade pour les étapes ultérieures de la procédure, alors que c'est nécessaire au final ; qu'un grand nombre d'Érythréens parviennent chaque année à introduire leur demande de regroupement familial par les voies habituelles ; qu'il n'y a actuellement aucun conflit en Érythrée ni à Addis-Abeba, Kampala ou Nairobi ; que le siège a décidé que l'introduction à distance ne peut pas s'appliquer aux demandeurs érythréens de regroupement familial pour l'instant.

À la suite d'une demande de révision, le poste diplomatique a de nouveau refusé, déclarant qu'il s'agissait d'une décision du SPF Affaires étrangères, « prenant en compte le contexte érythréen spécifique, et que cette décision s'appliquait à tous les regroupants érythréens ».

Appel a été interjeté contre ce refus. Entretemps, la famille n'a toujours pas pu entamer la première étape de la procédure, à savoir introduire sa demande.

Myria a pu constater qu'en raison du refus systématique du poste diplomatique de Nairobi d'autoriser l'introduction à distance, de nombreux Érythréens s'abstiennent de déposer une requête d'introduction à distance. La perspective d'un résultat incertain concernant la requête, ou d'un éventuel recours après refus (après quoi ils doivent attendre des mois pour un résultat incertain) les incite plutôt à envisager de se déplacer plus tard — lorsque les circonstances le permettront — pour introduire la demande en personne. Par ailleurs, lorsque les délais risquent d'expirer, ils abandonnent complètement la procédure, car l'incertitude est trop grande quant à savoir si les demandes seront un jour approuvées. Une fois qu'ils ont quitté l'Érythrée, ils ne peuvent plus y retourner.

[13] Courriels de l'OE du 26 mars et du 18 juin.

Un signalement mis en évidence : évaluation par le poste diplomatique d'Islamabad

Un MENA afghan a atteint la majorité durant la procédure d'asile. Il souhaite que sa mère et ses sœurs le rejoignent. Celles-ci doivent soumettre la demande de visa dans les trois mois qui suivent la reconnaissance du statut de réfugié. La requête d'introduction à distance fait référence au délai court dont elles disposent pour obtenir les documents nécessaires et les visas pakistanais, leur appartenance ethnique « hazara » compliquant encore ce processus, en plus du fait qu'en tant que femmes célibataires et analphabètes, elles ne peuvent entreprendre le voyage sans être accompagnées d'un membre masculin de la famille. L'ambassade à Islamabad accepte la requête le jour même.

Les demandes sont introduites et, pendant qu'elles sont traitées par l'OE, la famille peut entreprendre les démarches nécessaires pour obtenir des passeports afghans et des visas pakistanais depuis l'Afghanistan. Cependant, elles doivent encore financer des mois de séjour au Pakistan pendant le traitement, ou renouveler sans cesse leur visa pakistanais.

Recours contre un refus du poste diplomatique d'introduire une demande à distance

En cas de refus par le poste diplomatique de la requête d'introduction à distance, la question se pose de savoir s'il existe un recours effectif si le requérant n'accepte pas ce refus. La procédure d'introduction à distance n'est pas formellement prévue par la loi, pas plus que la possibilité d'intenter un recours en cas de refus. Il n'est pas du tout courant de contester une décision ou une communication d'un poste diplomatique ou du ministère des Affaires étrangères devant le Conseil du contentieux des étrangers (CCE). Par conséquent, le cadre des possibilités de recours est incertain à l'heure actuelle.

Myria considère qu'il y a suffisamment d'arguments pour estimer que le courriel dans lequel le poste diplomatique refuse une requête d'introduction à distance est une décision administrative susceptible de faire l'objet d'un recours devant le CCE, et ce certainement en ce qui concerne une demande de regroupement familial relevant du champ d'application de la directive sur le regroupement familial (voy. l'encadré ci-dessous). L'OE est d'accord, mais invite les personnes souhaitant introduire un recours à demander d'abord une révision de la décision auprès du poste diplomatique et des Affaires étrangères, avec de nouveaux éléments ou une meilleure explication des circonstances[14].

La décision du poste diplomatique est-elle contestable devant le CCE ?

Le Conseil du contentieux des étrangers est compétent pour examiner les recours contre « les décisions individuelles prises en application des lois relatives à l'entrée sur le territoire, au séjour, à l'établissement et à l'éloignement des étrangers » (article 39/1§ 1, paragraphe 2 de la loi séjour).

Il doit donc s'agir d'une décision individuelle (1) prise en application de la loi sur le séjour (2).

[14] Réponses de l'OE et des Affaires étrangères dans le Q&A Afrin, août 2023.

Selon Myria, le refus d'une requête d'introduction à distance par le poste diplomatique communiquée par courrier électronique en fait clairement partie :

1. En ce qui concerne l'interprétation de la **notion de « décision »**, il convient de se référer au contenu que lui donne la section du droit administratif du Conseil d'État dans son contentieux[15]. Selon une jurisprudence constante, il faut entendre par là un acte juridique unilatéral émanant d'une administration dont la portée est individuelle et produit des effets juridiques pour l'administré ou empêche ces effets de se produire[16]. Refuser de permettre l'introduction d'une demande de visa à distance — dans un contexte où le requérant affirme ne pas pouvoir introduire la demande en personne — a pour effet d'empêcher l'introduction de la demande de visa, et donc d'empêcher la modification d'un statut juridique existant. Une telle décision du poste diplomatique est de nature à produire des effets définitifs préjudiciables pour le demandeur[17], puisqu'elle le prive de la possibilité de voir sa demande de visa traitée et éventuellement approuvée. À cet égard, Myria a déclaré qu'il est également important que l'OE ait établi une procédure spécifique permettant au demandeur de solliciter une introduction à distance par courrier électronique, et au poste diplomatique de prendre et de communiquer une telle décision par courrier électronique, après évaluation du cas individuel[18]. Il est clair qu'il ne s'agit pas d'un courriel purement informatif sans effet juridique.
2. La décision du poste diplomatique est également prise **en application de la loi sur le séjour**, en particulier de l'article 12bis§ 1, 1er alinéa qui transpose l'article 5§ 1 de la directive sur le regroupement familial. Son interprétation doit être conforme à la jurisprudence pertinente de la CJUE, en particulier l'arrêt Afrin du 18 avril 2023. Là encore, l'OE a publié sur son site web des instructions relatives à la procédure d'introduction à distance, en se référant à l'article 12bis§ 1(1).

Myria a pris connaissance d'un certain nombre de recours déposés auprès du CCE contre le refus du poste diplomatique de Nairobi d'accepter la demande à distance. Au moment de rédiger la présente note (septembre 2024), Myria a pris connaissance d'un jugement dans lequel le CCE s'est déclaré compétent[19]. Myria est aussi au courant d'un arrêt de la Cour d'appel de Bruxelles dans lequel la Cour a exigé que l'État belge dispense une femme érythréenne et les enfants mineurs d'un réfugié reconnu en Belgique de se présenter personnellement au poste diplomatique[20]. En raison des incertitudes liées aux possibilités, aux délais et aux résultats d'un recours, Myria constate que de nombreux demandeurs s'abstiennent de faire appel. Toutes ces démarches, juste pour pouvoir introduire la demande, font peur.

[15] Exposé des motifs du projet de loi réformant le Conseil d'État et créant un Conseil du Contentieux des Étrangers, Doc parl., Chambre, 2005-206, n° 2479/001, 83.
[16] P. Lewalle, Contentieux administratif, 3e édition 2008, nr. 446. Voy. notamment Conseil d'État 13 juillet 2015, n° 231.935. Conseil d'État, 22 août 2006, n° 161.910. Voy. également CCE, 9 février 2023, n° 284.535 et CCE, 29 mars 2022, n° 270.602.
[17] Voy. M. Pâques en L. Donnay, « Chapitre II — L'objet du recours en annulation » in Contentieux administratif, 1er édition, Bruxelles, Larcier, 2023, p. 357 ; D. Renders en B. Gros, « Chapitre II — Les conditions de mise en œuvre du contentieux » in Le Conseil d'État, 1e édition, Bruxelles, Larcier, 2020, pp. 54-55.
[18] « Le poste évalue s'il peut accepter l'introduction de la demande de visa à distance. Si l'évaluation est positive, le poste envoie au demandeur un formulaire de demande de visa et des instructions sur la manière de payer les frais de visa. En cas d'évaluation négative, le poste en informe le demandeur par courrier électronique. Le demandeur doit alors suivre la procédure habituelle (voy. ci-dessus) ».
[19] CCE, 12 septembre 2024, n° 312.827.
[20] Bruxelles, 27 juin 2024, R.G. n° 2024/KR/19. Selon la Cour, l'État belge a exercé sa marge d'appréciation dans cette affaire de manière manifestement déraisonnable en refusant l'introduction à distance.

Premiers constats et obstacles :

S'il est clair que l'introduction de la demande a été considérablement facilitée pour certaines familles grâce aux nouvelles instructions, Myria peut identifier les obstacles suivants dans la pratique administrative actuelle :

- Le **manque de précision** sur les circonstances dans lesquelles une introduction à distance peut être autorisée risque d'entraîner une **insécurité juridique** importante et une **inégalité de traitement**. Comme en témoignent les signalements repris ci-dessus, certains postes adoptent une approche moins souple que d'autres, ce qui se traduit par un traitement plus strict de certaines nationalités. L'arrivée de nouveau personnel dans un poste diplomatique ou un changement soudain d'appréciation de la part d'un agent des visas pourrait également conduire à une pratique plus ou moins souple au sein d'un même poste diplomatique à l'avenir, et ce pour des situations similaires. Les pratiques de Nairobi et d'Islamabad en sont l'illustration :
    - En ce qui concerne Nairobi, Myria a pu observer qu'une exclusion générale était appliquée à tous les Érythréens au moment où il a commencé à rédiger la présente note.
    - Quant à Islamabad, Myria a pu observer une certaine souplesse de la part du poste diplomatique. Début 2024, le poste a toutefois demandé de meilleures motivations et davantage de preuves dans un certain nombre de dossiers, mais la plupart des demandes semblent encore être acceptées dans l'intervalle, en particulier à l'approche des échéances[21].
- Lors de l'évaluation, certains postes ne tiennent pas ou que peu compte des **délais d'introduction**, en particulier en cas de regroupement familial avec les bénéficiaires de protection internationale[22]. Cette réalité devrait faire partie intégrante de l'évaluation de la difficulté de se rendre en personne au poste diplomatique pour y introduire la demande **dans les délais impartis**.
- Une évaluation approfondie tenant compte de tous les éléments généraux[23] et individuels[24] pertinents entraînerait une **charge de travail supplémentaire** importante pour les postes diplomatiques et nécessiterait un **renforcement significatif des capacités**, ce qui n'est pas le cas

[21] Le poste a donc demandé de prouver que des passeports ou des visas pakistanais avaient été demandés (mais refusés ou restés sans réponse jusque-là). Ou alors, le poste a indiqué que les femmes afghanes se présentent régulièrement en personne au poste, en étant accompagnées d'un voisin ou d'un parent de sexe masculin. Certaines demandes refusées peuvent encore être rectifiées après une demande de réexamen mieux motivée. Dans les mois qui ont suivi, Myria a de nouveau reçu moins de signalements de refus, mais il est difficile de savoir si cela est dû à une meilleure motivation des demandes. Myria a également appris qu'une femme et six enfants s'étaient vu refuser une requête parce qu'il avait été estimé qu'il restait suffisamment de temps pour introduire une demande.

[22] Il peut s'agir de la période d'un an après l'octroi de la protection internationale pendant laquelle une exemption des conditions matérielles est prévue ; de la période de trois mois après l'octroi de la protection internationale au MENA lorsque celui-ci est devenu majeur pendant ou juste après la procédure d'asile ; de la période d'un an (trois mois après l'entrée en vigueur du nouveau projet de loi) après l'octroi de la protection internationale au parent lorsque ses enfants (demandeurs) sont devenus majeurs pendant ou juste après la procédure d'asile. Il peut également s'agir d'une condition d'âge du demandeur.

[23] Le **contexte général** pourrait inclure la politique frontalière, le contexte dans lequel les réfugiés d'une certaine nationalité sont contraints de fuir et de voyager (souvent de manière irrégulière), les difficultés à obtenir des documents de voyage, en tenant compte du fait que ce contexte peut évoluer de manière significative et que la politique frontalière n'est pas toujours appliquée de manière cohérente.

[24] La capacité à voyager dépend fortement de la **situation individuelle** et du profil du demandeur (âge, sexe, origine ethnique, etc.). La minorité joue un rôle important et on peut aussi penser aux femmes seules, aux personnes qui craignent d'être persécutées ou de faire l'objet d'une discrimination grave en raison de leur sexe ou de leurs convictions politiques ou religieuses, ou qui appartiennent à un groupe (ethnique) minoritaire. L'état de santé (maladie, handicap) peut également les empêcher d'entreprendre le voyage.

pour le moment. Il s'agit également d'une évaluation très difficile, sachant que les familles de réfugiés ont tendance à suivre une trajectoire erratique et imprévisible, en fonction des opportunités qui se présentent à ce moment-là en fonction des ressources financières, des réseaux sociaux, etc. Ainsi, l'OE a lui-même constaté que pour certains postes traitant un volume élevé de demandes « Afrin », il est extrêmement difficile, voire impossible, de vérifier dans chaque dossier individuel si les raisons invoquées pour introduire la demande à distance le justifient réellement. Il a été fait référence à Nairobi, où le poste ne dispose pas des ressources nécessaires pour examiner individuellement des centaines de demandes sur une base annuelle[25].

- Une exclusion générale telle qu'elle est actuellement appliquée aux Érythréens viole le principe du devoir d'évaluation individuelle et de motivation, le principe de diligence raisonnable et les principes de base de l'arrêt Afrin.

- Les postes diplomatiques ne mentionnent pas les **sources d'information** dans leurs décisions de refus. Or, ils sont censés fonder leur évaluation sur des sources d'information objectives et fiables.

- Dans la pratique, une énorme **charge de la preuve et de travail** pèse actuellement **sur les épaules des demandeurs et des services d'accompagnement**. Là encore, le succès d'une demande dépend largement de la mesure dans laquelle une personne est correctement accompagnée lors de l'introduction de la demande, alors même que cet accompagnement subit de fortes pressions[26].

- Comme pour l'appréciation des « circonstances particulières rendant l'introduction tardive objectivement excusable »[27], cette « procédure exceptionnelle » censée répondre aux difficultés de se présenter à temps à une mission diplomatique risque également d'entraîner de **nombreux litiges et contentieux**, et cette fois-ci uniquement au niveau de l'introduction de la demande.

Recommandations

Myria préconise une procédure qui prévoit d'intégrer un mode alternatif d'introduction, en particulier une introduction numérique ou une introduction depuis la Belgique, comme principe et non comme exception. Pour Myria, il faut également que les modalités d'introduction soient définies dans un cadre juridique (voy. plus bas, la conclusion à la fin de ce document).

Tant que le principe de l'introduction en personne au poste diplomatique est maintenu et que seules des exceptions sont admises, Myria plaide, du point de vue de la sécurité juridique, de l'égalité de traitement et de l'efficacité des mesures prises, pour :

- Des **critères clairs et suffisamment larges** pour une introduction à distance, qui soient également inscrits dans la réglementation. Les éléments énumérés à cet égard ne sont pas exhaustifs : les délais de soumission et les conditions d'âge en vigueur au moment de la soumission ; les situations de conflit ou autres situations à risque auxquelles les demandeurs seraient nécessairement exposés pour se rendre au poste diplomatique ; les difficultés particulières d'accès (en temps utile) aux passeports nationaux et aux visas de pays tiers afin d'entreprendre des itinéraires de voyage réguliers ; les coûts exorbitants liés au voyage et au séjour dans le pays tiers où se trouve le poste diplomatique ; la situation individuelle ou le profil du demandeur qui le rend vulnérable ou l'expose à des persécutions ou à des discriminations graves dans ses démarches pour entreprendre le voyage.

[25] Courriel de l'OE à Myria, 26 mars 2024.
[26] Voy. Myria, *La migration en chiffres et en droits 2024,* cahier Droit de vivre en famille.
[27] Myria, Avis : Faciliter et soutenir les demandes de regroupement familial de réfugiés | Myria, mars 2022, mars 2022, p. 7.

- Les **exigences** relatives à la **valeur probante ou à la plausibilité des éléments** fournis par le membre de la famille concernant les difficultés à se rendre au poste, en tenant compte de la personne concernée et de la situation concrète[28].
- Que l'autorité (éventuellement centrale) qui examine la demande d'introduction à distance procède à une **évaluation individuelle**, à la lumière d'**informations** générales et spécifiques pertinentes, objectives, **fiables, précises et actualisées** sur la situation (sécuritaire) dans le pays d'origine et dans le pays où se trouve le poste diplomatique, les conditions légales d'accès à un pays, le fonctionnement des services administratifs dans les deux pays pour accéder aux documents de voyage ou d'entrée, et l'existence de dysfonctionnements dans certains endroits ou pour certains groupes de personnes[29].

3. Éléments susceptibles d'avoir une incidence sur la date d'introduction officielle

La décision du poste diplomatique concernant la requête d'introduction à distance, l'envoi par le demandeur du dossier de regroupement familial, en ce compris le paiement des frais de traitement du visa, et l'enregistrement de la demande par le poste diplomatique sont autant d'éléments cruciaux pour le respect des délais d'introduction.

Les autorités ont déclaré que, selon elles, il n'y a pas de délai contraignant pour statuer sur la demande d'introduction à distance, mais que les postes doivent prendre une décision dès que possible, compte tenu de la clarté de la demande et de leur charge de travail[30]. Au moment de rédiger la présente note (septembre 2024), Myria n'a à ce jour pu observer, dans la pratique, que des délais de réponse courts. Cependant, il est essentiel de continuer à surveiller cela.

Selon l'OE, une distinction est faite — comme pour l'introduction en personne —, entre la date d'introduction, qui détermine le délai d'un an et le respect des conditions d'âge, et la date qui déclenche la période de traitement, qui ne commence qu'à partir de l'introduction d'un dossier complet (tel qu'indiqué à l'annexe 15quinquies). Selon l'OE, **la date d'introduction**, qui est déterminante pour les délais d'introduction, est la date d'enregistrement de la demande par le poste, c'est-à-dire **la date à laquelle le poste a reçu le dossier, y compris le paiement des frais de traitement.** On entend par réception du dossier le formulaire de demande de visa rempli et signé, un scan des pièces justificatives et du passeport[31]. Les étapes précédentes seront prises en compte par l'OE lors de l'évaluation des circonstances qui ont empêché le demandeur d'introduire sa demande dans les délais[32].

Myria a pu constater dans plusieurs dossiers un **décalage** entre l'envoi du dossier par le demandeur au poste diplomatique, d'une part, et l'enregistrement par le poste diplomatique de la date d'introduction, d'autre part.

Plusieurs facteurs peuvent avoir un impact :

- Myria a reçu de nombreux signalements de difficultés à payer les **frais de traitement des visas** par virement bancaire sur un numéro de compte étranger du poste diplomatique. Jusqu'à présent, les signalements reçus par Myria concernent principalement Jérusalem et Islamabad.

[28] Voy. CJUE, 13 mars 2019, C-635/17, *E. c. staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, §60-65.*
[29] Voy. CJUE, 13 mars 2019, C-635/17, *E. c. staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, §64.*
[30] Réponses de l'OE et des Affaires étrangères dans le Q&A Afrin, août 2023.
[31] Courriel de l'OE du 26 mars 2024.
[32] Voy. CJUE, 7 novembre 2018, n° C/380-17. Réponses de l'OE et des Affaires étrangères dans le Q&A Afrin, août 2023.

Concrètement, la somme versée est restituée jusqu'à plusieurs fois. Un numéro de compte belge a été ouvert pour Jérusalem en avril 2024 parce qu'il était impossible en pratique d'effectuer le versement, mais les Affaires étrangères font valoir que Jérusalem est une exception. Une analyse plus approfondie de la nature et de l'ampleur du problème est nécessaire, car le ministère des Affaires étrangères affirme que pour Islamabad, les problèmes se raréfient[33]. Néanmoins, Myria reçoit encore des signalements au moment de rédiger la présente note.

- L'OE se base sur la date à laquelle la demande de visa a été enregistrée par le poste diplomatique dans « VisaNet »[34]. **La date de création du dossier dans « VisaNet » ne correspond pas nécessairement à la date d'envoi du dossier par courrier électronique**, en ce compris la preuve de paiement des frais de dossier, par le demandeur ou le service d'accompagnement. Selon les autorités, ces dates devraient correspondre, mais le volume des demandes de visa ne permet pas toujours au poste diplomatique d'enregistrer immédiatement la demande. Cela peut se traduire par un léger décalage chez certains postes diplomatiques à certaines périodes de l'année[35]. Là encore, un suivi plus poussé s'impose pour mieux évaluer la nature et l'ampleur du problème.

Myria n'a pas encore reçu de signalements laissant penser que la possibilité pour les proches de réfugiés reconnus ou de bénéficiaires de protection subsidiaire d'introduire un **dossier incomplet** (à condition de présenter le nombre minimum de documents indiqué sur le site web de l'OE) n'est pas garantie en cas d'introduction à distance, alors que c'est le cas lors d'une introduction en personne[36]. Il s'agit là d'un autre domaine où un suivi s'impose, car il est difficile de déterminer la raison exacte du décalage entre l'envoi du dossier et son enregistrement par le poste dans VisaNet.

Un signalement mis en évidence

Le mari palestinien et les trois enfants mineurs d'une femme reconnue comme réfugiée en Belgique se trouvent à Gaza et demandent un visa de regroupement familial dans le courant du mois d'avril 2024. Le 5 avril, il est demandé au consulat de permettre l'introduction à distance. Après autorisation, les demandes de visa sont introduites le 11 avril avec les documents y afférents. Les preuves de paiement des droits de visa sont transmises le 23 avril. Cependant, la date d'introduction est enregistrée comme étant le 30 avril, à la fois sur l'annexe 15quinquies et sur la section du site web de l'OE[37] où les demandeurs peuvent suivre leur demande. Madame ayant été reconnue comme réfugiée un 28 avril, la demande est officiellement introduite après la période légale d'un an à compter de l'octroi de la protection internationale.

Il ne s'agit pas d'un signalement isolé.

---

[33] Courriel OE — ministère des Affaires étrangères du 18 juin 2024. Le ministère des Affaires étrangères a répondu que le poste diplomatique à Islamabad constate que rares sont les problèmes signalés et que, le cas échéant, il s'agit le plus souvent d'un problème de « transaction bancaire », que la banque émettrice est la mieux à même de solutionner.

[34] VisaNet est le système centralisé d'information et de traitement des demandes de visa. VisaNet fait le lien entre les postes diplomatiques et l'office des étrangers pour relayer les données essentielles à la gestion des demandes de visa.

[35] Courriel OE — ministère des Affaires étrangères du 18 juin 2024. L'OE ajoute qu'il rappellera aux postes qu'il est important d'enregistrer immédiatement les demandes de visa lorsque l'introduction de la demande de visa risque d'avoir un impact sur les conditions du regroupement familial, et qu'il demandera aux postes d'indiquer la date de réception de la demande de visa lorsqu'elle diffère de la date de création dans VisaNet.

[36] Voy. Site internet de l'OE, rubrique « Comment introduire une demande de visa ? » et rubrique « Document de voyage et preuve de l'identité ». Selon la pratique administrative établie, une demande pour ce groupe cible peut se fonder principalement sur le formulaire de demande, le document de voyage ou une autre pièce d'identité, la preuve du statut de réfugié ou de la protection subsidiaire, le paiement des frais de traitement de la demande de visa.

[37] Voy. rubrique "FAQ", « Suivre une demande de visa ».

Recommandation

- Myria recommande un suivi attentif des éléments qui peuvent avoir un impact sur les délais d'introduction, comme la date limite à laquelle le poste diplomatique doit prendre une décision sur la demande d'introduction à distance, la capacité à effectuer sans difficulté le paiement des frais de traitement des visas, la possibilité de soumettre un dossier incomplet et l'enregistrement effectif de la demande par le poste diplomatique dans VisaNet.
- Pour les introductions à distance, Myria recommande d'ouvrir un numéro de compte belge sur lequel les frais de traitement du visa peuvent être payés[38].
- Myria recommande d'encadrer juridiquement la pratique administrative établie permettant d'introduire une demande incomplète (à condition qu'il y ait un nombre minimum de documents) et de compléter le dossier, à la fois pour les introductions en personne et à distance.

4. Types de demandes de visa pris en considération : demandes de visa émanant de membres de la famille de citoyens belges/de l'Union et demandes de visa humanitaire ?

L'arrêt Afrin a été rendu en vertu de la directive sur le regroupement familial et s'applique aux demandes de visa pour regroupement familial introduites par des membres de la famille de ressortissants de pays tiers. Les autorités ont indiqué que l'introduction à distance n'est pas exclue a priori pour les demandes de regroupement familial des **membres de la famille de citoyens de l'Union ou de Belges**. Les demandes seront traitées au cas par cas[39]. Compte tenu du contexte à Gaza, depuis le 7 octobre 2023 et de la fermeture de VFS Gaza, il a été décidé d'autoriser les déclarations à distance pour tous les bénéficiaires d'un droit au regroupement familial (pas d'évaluation au cas par cas)[40].

Par ailleurs, les autorités ont indiqué que les **demandes de visas humanitaires** traitées par le bureau du regroupement familial (appelées « dossiers hybrides ») peuvent également être autorisées à être introduites à distance. Il s'agit d'une demande de visa humanitaire pour certains membres de la famille, présentée en même temps qu'une demande de regroupement familial pour un autre membre de la même cellule familiale[41]. Il s'agit, par exemple, d'un enfant majeur qui introduit une demande de visa humanitaire en même temps que sa mère qui demande le regroupement familial. Les autres demandes de visa humanitaire « non hybrides » (traitées par le bureau de long séjour) requièrent toujours une comparution personnelle, bien que les autorités laissent une latitude pour des situations exceptionnelles (évaluation au cas par cas)[42]. Toutefois, compte tenu de la situation à Gaza, il a été décidé d'exclure totalement l'introduction de demandes de visas humanitaires non hybrides[43].

[38] Ce numéro de compte peut s'ajouter au numéro de compte existant requis pour d'autres transactions internationales.
[39] Concertation OE — Ministère des Affaires étrangères — Myria — HCR, 26 septembre 2023.
[40] Voy. Myria, *La migration en chiffres et en droits 2023*, cahier et le site internet de l'OE (également indiqué depuis fin janvier 2024). *Accès au territoire* et le site internet de l'OE (également indiqué depuis fin janvier 2024).
[41] Les conditions sont les suivantes : les demandeurs doivent tous faire partie de la même unité familiale (cohabitation) ; toutes les demandes de visa doivent être introduites ensemble ; les membres de l'unité familiale sont des parents au premier degré (l'OE considère les frères et sœurs du MENA comme des parents au premier degré) ; le ou les enfants adultes font toujours partie de l'unité familiale, ne sont pas mariés et ont moins de 25 ans ; tous les membres de l'unité familiale voyagent ensemble (courriel OE 10 octobre 2023).
[42] Réponses de l'OE et des Affaires étrangères dans le Q&A Afrin, août 2023.
[43] Voy. Myria, *La migration en chiffres et en droits 2023*, cahier Accès au territoire.

À cet égard, Myria fait les observations suivantes :

- Il n'existe pas de cadre pour la pratique administrative et la procédure d'introduction à distance d'une demande de visa pour le regroupement familial de membres de la famille de citoyens de l'Union ou de Belges, ainsi que pour les demandes de visa humanitaire. Le flou subsiste quant à la manière dont le poste diplomatique doit traiter ces requêtes. Une évaluation individuelle au cas par cas n'est pas exclue, mais en même temps elle n'est pas incluse dans la pratique administrative actuelle telle qu'elle a été déterminée après l'arrêt Afrin. Pourtant, ces membres de la famille peuvent également se trouver dans une situation identique où il est impossible ou extrêmement difficile d'introduire la demande en personne.

- En ce qui concerne les demandes de visa **humanitaire**, un système de compétence interne à l'OE sert de base pour décider si une demande humanitaire relève de la procédure actuelle de soumission à distance. Cette réglementation interne a donc un impact direct sur l'exercice du droit à la vie de famille. À cet égard, il convient de noter que l'interprétation actuelle des « dossiers hybrides » est appliquée de manière stricte, notamment en tenant compte du contexte des situations conflictuelles qui peuvent faire évoluer plus rapidement la composition d'une famille[44]. Des personnes risquent donc de passer à la trappe, même si elles appartiennent à la même unité familiale. Lorsque l'introduction d'une demande à distance est autorisée pour une partie de la famille (bénéficiaires du regroupement familial), mais qu'elle est en principe refusée pour d'autres membres de la famille, malgré leur dépendance vis-à-vis du reste de la famille et leur appartenance à cette cellule familiale, l'autorisation d'introduire une demande à distance pour les membres de la famille bénéficiant du droit au regroupement familial risque de ne pas être effective[45]. Ainsi, un enfant adopté de facto (par exemple, un enfant confié à un frère ou une sœur plus âgé(e) après le décès des parents) ou un fils de 26 ans totalement dépendant du reste de la famille ne relèvent pas d'une demande de visa humanitaire « hybride » dans le cadre du régime actuel. Si l'octroi d'un visa humanitaire est une faveur, l'accès à la procédure doit être garanti pour éviter que les membres de la famille se retrouvent dans l'impossibilité de prouver l'étroitesse de leur lien familial et la précarité de leur situation.

- Dans le contexte de Gaza (impossibilité absolue d'introduire une demande en personne), le Tribunal de première instance a obligé les autorités belges, dans un certain nombre de décisions, à autoriser l'introduction à distance de demandes de visas humanitaires pour des personnes qui invoquaient des liens familiaux avec la Belgique. La Cour a conclu que les autorités belges avaient violé le droit au respect de la vie privée et familiale énoncé à l'article 8 de la CEDH en privant les requérants de la possibilité de prouver l'existence de liens de dépendance particuliers nécessitant une protection au sens de l'article 8 de la CEDH, ce qui a également empêché les autorités belges de mener une enquête minutieuse sur la question[46].

[44] Voy. Note de bas de page 41 pour les conditions.

[45] Voy également *mutatis mutandis* CJUE, 30 janvier 2024, C-560/20, CR, GF, *TY c. Landeshauptmann von Wien*. Dans cette affaire, la CJUE a estimé que si la sœur du réfugié mineur ne pouvait bénéficier du regroupement familial avec ce réfugié en même temps que ses parents, ce réfugié serait effectivement privé de son droit au regroupement familial avec ses parents, car ces derniers ne pourraient pas rejoindre leur fils sans emmener leur fille, qui souffre d'une maladie grave.

[46] Réf. Bruxelles 2 février 2024, n° 2023/323/C ; Réf. Bruxelles 15 mars 2024, n° 2024/26/C ; Réf. Bruxelles 15 mars 2024, n° 2024/24/C.

Recommandations

Myria plaide pour que les membres de la famille des citoyens de l'Union ou des Belges soient également autorisés à introduire une demande de visa à distance en cas d'impossibilité ou de difficulté extraordinaire à introduire la demande en personne, et pour que la procédure soit également encadrée juridiquement pour eux.

Myria préconise également de permettre aux demandeurs de visas humanitaires qui ont un lien familial avec la Belgique d'introduire la demande de visa à distance s'il leur est impossible ou extraordinairement difficile d'introduire la demande en personne. En effet, l'impossibilité d'introduire une demande de visa peut porter atteinte au droit au respect de la vie de famille, puisque les demandeurs seraient alors dans l'impossibilité de démontrer des liens de dépendance particuliers pouvant appeler une protection au titre de l'article 8 de la CEDH, ce qui empêcherait également les autorités belges de procéder à un examen approfondi.

En ce qui concerne l'état actuel de la pratique administrative qui permet d'introduire à distance des demandes hybrides de visa humanitaire en cas d'impossibilité ou de difficulté extraordinaire d'introduire la demande en personne, Myria préconise une interprétation plus large de ce caractère hybride, le poste diplomatique prenant une décision unique et uniforme sur la demande d'introduction à distance pour tous les membres de la famille appartenant à une unité familiale (pour les bénéficiaires et les non-bénéficiaires du regroupement familial).

5. À un stade ultérieur de la procédure : limiter le nombre de comparutions en personne au poste diplomatique et faciliter cette comparution en personne.

Dans la pratique, les membres de la famille doivent se rendre au poste diplomatique à plusieurs reprises : lors de l'introduction de la demande, pour un test ADN, pour un éventuel entretien ou pour la délivrance de documents supplémentaires, et lors du retrait de la décision ou du visa. Pendant le traitement de la demande de visa, les membres de la famille doivent trouver une solution pendant des mois, voire plus d'un an. Les tests ADN allongent souvent considérablement la procédure[47], et ils sont exigés très fréquemment en cas de regroupement familial avec des bénéficiaires de protection internationale, quasi systématiquement pour certaines nationalités (Afghans, Érythréens et Somaliens). Pendant cette période, ces personnes sont souvent contraintes de retourner dans leur pays d'origine parce que leur visa n'est pas valable suffisamment longtemps dans le pays où se trouve le poste diplomatique, ou parce que leur situation est trop précaire lorsqu'elles ne remplissent pas les conditions requises pour obtenir un permis de séjour légal. Elles doivent alors refaire plusieurs fois le voyage long, coûteux et souvent risqué. Ou, si elles ne peuvent pas rentrer, elles demeurent en séjour précaire dans ce pays tiers pendant tout ce temps, ou doivent disposer de ressources financières suffisantes pour prolonger leur séjour temporaire à plusieurs reprises, en plus du coût de l'hébergement proprement dit.

Lors des débats sur l'affaire Afrin, de nombreux États membres ont abordé la question de l'obligation pour les membres de la famille de se présenter en personne à un poste diplomatique ou consulaire à un moment ou à un autre de la procédure de regroupement. Le gouvernement belge a fait valoir que la présentation en personne est nécessaire pour permettre, entre autres, l'enregistrement des données biométriques et les vérifications nécessaires, tant pour des raisons de sécurité que pour

[47] L'OE prend une décision de refus dans un délai de neuf mois sous réserve d'un test ADN, mais l'ensemble de la procédure ADN rallonge considérablement la procédure, en particulier en période de pénurie de kits ADN (ce qui a souvent été le cas en 2023 et 2024).

éviter les fraudes concernant l'identité des demandeurs et l'authenticité des liens qu'ils prétendent avoir avec le regroupant.

La légitimité de cet objectif n'a pas été remise en cause par la Cour. La seule question sur laquelle la Cour devait se prononcer était celle de savoir si le droit de l'Union s'oppose à une législation ou à une pratique administrative d'un État membre qui impose systématiquement et sans exception aux personnes concernées de comparaitre en personne au stade de l'introduction de la demande de visa pour regroupement familial.

Comme indiqué plus haut, la Cour[48] a précisé dans son arrêt que les États membres peuvent toutefois exiger une comparution personnelle **à un stade ultérieur** de la procédure, pour autant qu'un certain nombre de conditions soient remplies :

- L'État membre doit faciliter la comparution, notamment en délivrant des documents consulaires ou des laissez-passer ;
- Le nombre de comparutions doit être limité au strict nécessaire ;
- La vérification des liens de parenté et de l'identité nécessitant une comparution personnelle doit avoir lieu à la fin de la procédure et, si possible, au moment de la délivrance du visa.

a) Le nombre de fois où une personne doit se présenter doit être limité au strict nécessaire et les vérifications doivent être effectuées autant que possible en fin de procédure.

La procédure reprise sur le site de l'OE précise que le demandeur doit encore se présenter en personne à un stade ultérieur de la procédure pour la vérification de son identité, la prise de ses données biométriques et, le cas échéant, pour un entretien. Les documents originaux, y compris le document de voyage, doivent encore être présentés à un stade ultérieur de la procédure afin de vérifier leur forme et leur authenticité, au plus tard au moment de la délivrance du visa si les conditions du regroupement familial sont remplies. Il est souligné que le visa ne sera pas délivré à un demandeur qui ne s'est pas présenté en personne au moins une fois au cours de la procédure ou qui n'a pas présenté les documents originaux.

En cas de décision positive de l'OE sur la demande de regroupement familial, le demandeur doit se rendre au poste diplomatique. La décision est en principe valable six mois et la délivrance du visa est suspendue dans ce cas jusqu'à la comparution personnelle et la présentation des documents originaux[49]. Il peut s'agir du poste compétent où la demande a été déposée à distance ou, pour les membres de la famille des bénéficiaires d'une protection internationale, en principe du poste de leur choix. Bien qu'il soit encore trop tôt pour se prononcer, des inquiétudes se font jour quant à la possibilité que la procédure d'introduction à distance (qui doit actuellement être effectuée à chaque fois auprès du poste compétent) ait un impact négatif sur le choix des postes diplomatiques (où ils souhaitent finalement se présenter à un stade ultérieur de la procédure)[50].

Il a déjà été fait référence plus haut à l'utilisation fréquente des tests ADN. Souvent, la décision précise également que d'autres documents doivent être présentés (par exemple, un certificat de célibat, un extrait de casier judiciaire) avant qu'un test ADN puisse être effectué. La prise de rendez-vous pour un test ADN nécessite une nouvelle comparution en personne et ne peut coïncider avec la délivrance du visa.

---

[48] CJUE, 18 avril 2023, C-1/23, *Afrin*, § 58-59.

[49] Courriel de l'OE du 26 mars 2024.

[50] Ainsi, le poste compétent a demandé de préciser dans un dossier spécifique pourquoi les demandeurs de visa allaient pouvoir se rendre à Addis-Abeba mais pas à l'ambassade de Nairobi à un stade ultérieur.

Recommandation

Myria préconise de réduire au minimum le nombre de fois où une personne doit se présenter en veillant à ce que la présentation des documents originaux, la légalisation des documents (si possible), la prise des données biométriques, l'entrevue et la délivrance du visa puissent avoir lieu autant que possible au cours d'un seul et même rendez-vous.

En ce qui concerne l'utilisation quasi systématique des tests ADN pour certaines nationalités, Myria renvoie à ses recommandations précédentes[51].

Dans le cas d'une décision de refus soumise à un test ADN, où un document spécifique est encore requis avant que la procédure ADN puisse être lancée, Myria recommande que les demandeurs soient autorisés à envoyer ledit document par courriel également, et dans tous les cas, que la procédure ADN puisse déjà être lancée lorsque le document original peut être présenté au moment du prélèvement de l'échantillon de sang au poste diplomatique.

b) Faciliter la comparution en personne

Non seulement la Cour, dans son arrêt Afrin, mais aussi la directive sur le regroupement familial elle-même préconisent de faciliter les itinéraires de voyage pour obtenir les visas nécessaires. L'article 13§ 1 de la directive sur le regroupement familial stipule qu'une fois la demande de regroupement familial acceptée, l'État membre concerné autorise l'entrée du ou des membres de la famille et, à cette fin, **accorde à ces personnes toute l'assistance nécessaire pour obtenir les visas requis**. La Commission européenne précise que cela signifie que « lorsque la demande est acceptée, les États membres doivent garantir une procédure de visa rapide, réduire au minimum les charges administratives supplémentaires et éviter une double vérification du respect des exigences en matière de regroupement familial. Si l'accès aux documents de voyage et aux visas est particulièrement difficile ou dangereux et peut ainsi constituer un risque ou un obstacle pratique disproportionné à l'exercice effectif du droit au regroupement familial, les États membres sont encouragés à tenir compte des spécificités du cas d'espèce et de la situation dans le pays d'origine. Dans des cas exceptionnels, par exemple dans le contexte d'un État en déliquescence ou d'un pays présentant des risques élevés sur le plan de la sécurité intérieure, les États membres sont encouragés à accepter les documents de voyage d'urgence émis par le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), à délivrer un laissez-passer d'entrée national ou à proposer aux membres de la famille la possibilité de se voir délivrer un visa à leur arrivée sur le territoire national »[52].

Les Affaires étrangères ont fait savoir que les postes n'entreprendraient pas de démarches **pour faciliter** la comparution des demandeurs d'asile, sauf dans des cas exceptionnels. Par exemple, le poste de Beyrouth fournirait aux autorités libanaises une liste des personnes ayant un rendez-vous avec le poste diplomatique afin qu'elles puissent entrer au Liban[53].

Myria n'a pas encore eu connaissance d'autres exemples concrets de pratiques où les postes diplomatiques facilitent les voyages, par exemple en envoyant systématiquement une lettre d'invitation officielle, accompagnée ou non d'une confirmation de l'accord de visa. Cependant, Myria a pu constater qu'en pratique, dans certaines situations très exceptionnelles où un déplacement au

[51] Myria en UNHCR, Le regroupement familial des bénéficiaires d'une protection internationale en Belgique, Constats et recommandations, juin 2018 et Myria, *La migration en chiffres et en droits 2018*, pp. 86-89.
[52] Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant les lignes directrices pour l'application de la directive 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial, Bruxelles, 3 avril 2014, p. 19.
[53] Concertation OE — Ministère des Affaires étrangères — Myria — HCR, 26 septembre 2023.

poste était totalement impossible, la comparution en personne pour certaines étapes intermédiaires, voire pour l'ensemble, a pu être évitée, et ce grâce à une coopération ad hoc avec le HCR. Il existe également des exemples pratiques d'autres pays où la coopération avec le HCR, l'OIM ou les ambassades dans d'autres pays peut permettre de faciliter ou d'éviter le voyage[54].

Recommandation

Myria encourage les autorités à faire preuve de créativité pour aider les personnes à se rendre au poste diplomatique. Par exemple, une simple confirmation de l'octroi d'un visa ou une invitation officielle à un rendez-vous au consulat peut jouer un rôle dans l'obtention d'un visa pour le pays tiers où se trouve le poste diplomatique. La mise à disposition d'informations sur les conditions d'entrée sur le territoire peut également s'avérer utile.

Dans des situations très particulières où il est hors de question de se rendre au poste diplomatique, une coopération avec une délégation locale du HCR ou de l'OIM est envisageable afin de faciliter ou d'éviter tout déplacement.

***

CONCLUSION

Bien que la nouvelle pratique administrative d'introduction à distance des demandes de visa ait considérablement facilité le regroupement familial pour certaines familles, Myria a pu identifier de nombreux obstacles. Il a formulé plus haut une série de **recommandations concrètes pour améliorer la procédure actuelle** en vertu de laquelle la possibilité d'une **introduction à distance est évaluée au cas par cas**, et ce afin de mieux refléter l'esprit de l'arrêt Afrin.

Myria recommande également d'**encadrer juridiquement** cette procédure, tant pour les membres de la famille de ressortissants de pays tiers que pour les membres de la famille de Belges et de citoyens de l'Union. L'actuelle loi sur le séjour ne stipule pas que le membre de la famille doit présenter la demande « en personne ». Néanmoins, comme les instructions relatives à une introduction à distance vont bien au-delà de l'interprétation de la manière dont l'administration doit appliquer la réglementation existante et qu'elles sont plutôt de nature réglementaire, il convient, selon Myria, de les définir dans une loi ou un arrêté royal. Un cadre juridique doit apporter la sécurité juridique nécessaire à plusieurs niveaux et inclure des aspects tels que les voies de recours en cas de refus d'une introduction à distance, la date d'introduction et les étapes ultérieures de la procédure dans le cadre d'une introduction à distance. Il s'agit en outre d'une opportunité d'encadrer juridiquement d'autres pratiques administratives établies spécifiques aux membres de la famille de bénéficiaires de protection internationale, comme la possibilité d'introduire un dossier incomplet, de choisir le poste diplomatique, et d'introduire une demande en situation de séjour irrégulier dans le pays depuis lequel la demande est introduite.

Myria conclut en outre que la procédure actuelle, dans laquelle une introduction à distance est l'exception et est évaluée au cas par cas, ne peut pas garantir de manière adéquate la possibilité d'une introduction effective et opportune et donc l'exercice effectif du droit à la vie de famille tel qu'envisagé par l'arrêt Afrin.

[54] Pour des exemples de pratiques aux Pays-Bas, voy. UNHCR, No Family Torn Apart..Challenges refugees face securing family reunification in the Netherlands and recommendations for improvements, septembre 2019, pp. 108-110.

L'importance de mettre en place des **procédures efficaces**, équitables et offrant une **sécurité juridique suffisante** est également soulignée dans le considérant 13 de la directive sur le regroupement familial[55] et fait partie de la jurisprudence constante de la Cour en matière de regroupement familial[56]. Lorsque, dans la réalité, ces principes ne peuvent être garantis dans le cadre d'une procédure établie, par exemple en raison d'une capacité trop limitée, une autre procédure s'impose.

À la lumière de la numérisation croissante des procédures administratives, le fait de permettre systématiquement l'introduction numérique d'une demande de visa peut être vu comme une étape logique, d'autant plus que cela a un impact sur le droit fondamental à la continuité de la vie de famille.

L'introduction par courrier électronique semble également être une pratique courante dans certains postes diplomatiques belges[57]. Cela démontre qu'il n'existe pas d'objection fondamentale à une introduction numérique.

Recommandation

- Myria plaide en faveur d'un **cadre juridique** détaillant les modalités d'introduction.
- Myria continue de plaider en faveur d'un régime légal qui **n'exige pas que le membre de la famille comparaisse en personne au moment de l'introduction de la demande de visa,** et qui intègre un mode alternatif d'introduction comme principe plutôt que comme exception. Et ce, tant pour les membres de la famille de ressortissants de pays tiers que de Belges ou citoyens de l'Union. Concrètement, les possibilités sont les suivantes :

a) Possibilité d'introduire la demande en Belgique par la personne de référence[58], ou :
b) Possibilité systématique d'introduire la demande par voie numérique au poste diplomatique (par exemple, par courrier électronique ou via une plateforme en ligne).

Dans les deux cas, le poste diplomatique peut continuer à jouer un rôle important à un stade ultérieur de la procédure, notamment pour prévenir la fraude.

« (...) Ces procédures devraient être efficaces et gérables par rapport à la charge normale de travail des administrations des États membres, ainsi que transparentes et équitables afin d'offrir un niveau adéquat de sécurité juridique aux personnes concernées ».

[56] « (…) la marge de manœuvre reconnue aux États membres ne doit pas être utilisée par ceux-ci d'une manière qui porterait atteinte à l'objectif de la directive, qui est de favoriser le regroupement familial, et à l'effet utile de celle-ci » (notamment CJUE, 4 mars 2010, C-578/08, *Chakroun*, § 43 ; CJUE, 9 juillet 2015, *minister van Buitenlandse zaken c. K et A*, C-153/14, §50 ; CJUE, 13 mars 2019, C— 635/17, *E. c. staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, §53 ; CJUE, 18 avril 2023, C-1/23 PPU, *Afrin*, §41). « S'agissant du principe d'effectivité, il convient de rappeler que, selon une jurisprudence constante de la Cour, chaque cas dans lequel se pose la question de savoir si une disposition procédurale nationale rend impossible ou excessivement difficile l'application du droit de l'Union doit être analysé en tenant compte de la place de cette disposition dans l'ensemble de la procédure, de son déroulement et des particularités de celle-ci, devant les diverses instances nationales » (CJUE, 7 novembre 2018, C— 380/17, *K, B c. staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, §58 ; CJUE 12 avril 2018, *A,S c. staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, C-550/16, §48, 55-60 ; CJUE, 9 juillet 2015, C-153/14, *minister van Buitenlandse zaken c. K et A*, §59).

[57] Voy., par exemple, les procédures énumérées sur les sites internet des postes diplomatiques belges aux États-Unis, au Chili et en Colombie.

[58] Cela suppose une modification de la loi puisque l'article 12bis§ 1(1) stipule que c'est le demandeur du droit de séjour qui doit introduire la demande. Il s'agit donc des membres de la famille, et non du regroupant lui-même.

Cette recommandation est également conforme à celle du HCR[59], du Conseil de l'Europe[60], et de la Commission européenne[61], et tient compte des **pratiques en vigueur dans d'autres États membres de l'UE**. Ainsi, dans la plupart des États membres, comme dans les pays voisins que sont les Pays-Bas et le Luxembourg, la demande peut être introduite par la personne de référence[62], ou par voie électronique ou postale par le membre de la famille[63]. Dans l'Allemagne voisine, une lettre d'intention suffit pour respecter les délais d'introduction[64], et dans certains pays comme la France voisine, une exemption permanente des conditions matérielles est accordée aux familles de réfugiés[65].

[59] Myria-UNHCR, Le regroupement familial des bénéficiaires de protection internationale en Belgique : Constats et recommandations, juin 2018.

[60] Council of Europe, Commissioner for Human Rights (2017*), Realising the right to family reunification of refugees in Europe*, Issue Paper 2017, p. 7.

[61] Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant les lignes directrices pour l'application de la directive 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial, Bruxelles, 3 avril 2014, p. 24 : « Si, conformément à l'article 11 et à l'article 5, paragraphe 1, les États membres sont libres de déterminer si la demande doit être présentée soit par le regroupant, soit par les membres de sa famille, cela peut être particulièrement difficile ou impossible du fait de la situation spécifique des réfugiés et des membres de leur famille. Par conséquent, la Commission estime que les États membres, en particulier s'ils appliquent une limite de temps, devraient permettre au regroupant de soumettre la demande sur le territoire de l'État membre, afin de garantir l'efficacité du droit au regroupement familial ».

[62] REM, Family reunification for beneficiaries of international protection, avril 2024: Pays-Bas, Luxembourg, Irlande, Italie, Grèce, Malte, Chypre, Pologne, Bulgarie, Slovénie et Estonie (p. 5). La Norvège, la Suède et la Lituanie seront également reprises dans ce rapport ultérieurement, parmi les pays où le « sponsor » peut introduire la demande, par écrit ou par voie numérique (p. 6). Certains de ces pays laissent le choix (le regroupant ou le membre de la famille). Dans la plupart des pays, c'est par ailleurs possible par écrit ou par voie électronique. Un rapport de la Commission européenne du 29.03.2019 cite également l'Espagne et la France parmi les pays où la demande peut être introduite par la personne de référence, ainsi que la Lettonie, le Portugal et la Roumanie (pour ces derniers pays, il y aurait un choix à faire).

[63] REM 2024, *Ibid.* Notamment en Finlande, en Lituanie et en Suède (auprès des services de migration suédois ou du poste diplomatique). En Autriche, en Belgique, en République tchèque, au Danemark, en France, en Croatie et en Slovaquie, c'est le membre de la famille qui doit introduire la demande, sans que le rapport indique s'il est possible d'introduire la demande par écrit ou par voie électronique.

[64] Conseil de l'Europe, Regroupement familial pour les enfants réfugiés et migrants — Normes juridiques et pratiques prometteuses, avril 2020, p. 50 et AIDA Comparative Report : Not there yet: Family Reunification for Beneficiaries of International Protection, février 2023, p. 17.

[65] Il en serait de même pour la Bulgarie, la Croatie, le Portugal, l'Islande, l'Italie, la Roumanie, l'Espagne, la Suisse et le Royaume-Uni (Conseil de l'Europe, Regroupement familial pour les enfants réfugiés et migrants — Normes juridiques et pratiques prometteuses, avril 2020, p. 50 et AIDA Comparative Report : Not there yet: Family Reunification for Beneficiaries of International Protection, février 2023, p. 17).