La migration en chiffres et en droits
2020 | Les cahiers du rapport annuel

MYRIA
Centre fédéral Migration



Protection internationale

Le statut de réfugié et celui de la protection subsidiaire sont les deux formes de protection internationale en Belgique. L'Office des étrangers (OE) enregistre les demandes d'asile et vérifie si la Belgique est responsable de leur traitement. Le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (CGRA) prend ensuite une décision qui peut faire l'objet d'un recours devant le Conseil du Contentieux des Étrangers (CCE). Dans ce cahier, sont décortiqués les chiffres et les profils tant des demandeurs de protection que des personnes qui ont obtenu le statut de réfugié ou qui bénéficient de la protection subsidiaire. Une analyse des tendances et enjeux observés (jurisprudence internationale, impact de la crise du Covid-19 sur l'asile et l'accueil) complète le tableau. Enfin, deux autres groupes vulnérables sont évoqués : les apatrides et les mineurs étrangers non-accompagnés (MENA).

© Dieter Telemans

1. Chiffres

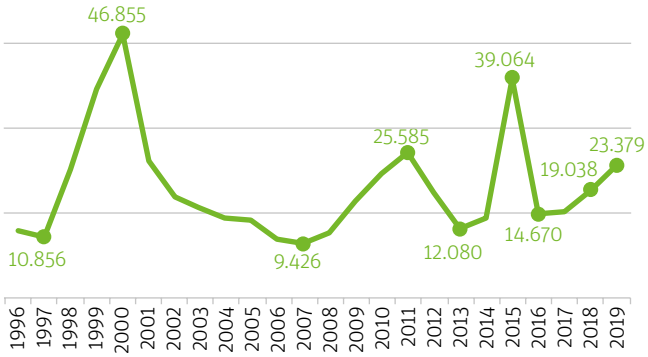
Demandes de protection internationale en Belgique

Évolution des demandes (premières demandes)

23.379 personnes ont introduit une première demande de protection internationale en Belgique en 2019

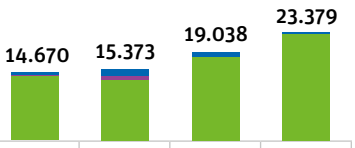
- Ces trois dernières années, le **nombre de premières demandes de protection internationale a augmenté**, passant de 14.670 en 2016 à 23.379 premières demandes en 2019. Entre 2018 et 2019, on constate une augmentation de **23%**. Ce chiffre reste toutefois largement en dessous du pic observé en 2015.
- Parmi ces 23.379 primo-demandeurs, 239 personnes ont introduit leur demande de protection dans le cadre d'une **réinstallation**. Il s'agit de Syriens, réinstallés en Belgique depuis la Turquie (215), la Jordanie (15) et le Liban (9). Une réinstallation est un transfert d'une personne ayant besoin d'une protection internationale de l'extérieur de l'UE vers un État membre de l'UE.
- En 2019, il n'y a **pas eu de relocalisations** de réfugiés. Une relocalisation est le transfert d'un demandeur d'asile (souvent avec de grandes chances de protection internationale) d'un État membre de l'UE à un autre.

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



Depuis 2015, le nombre de demandeurs de protection inclut les réinstallations et les relocalisations.

En 2019, le nombre de personnes réinstallées a chuté de 70% par rapport à 2018



	2016	2017	2018	2019
Réinstallations	452	1.309	880	239
Relocalisations	200	895	62	0
Demandes de protection en dehors des réinstallations et relocalisations	14.018	13.169	18.096	23.140
TOTAL	**14.670**	**15.373**	**19.038**	**23.379**

Réinstallations

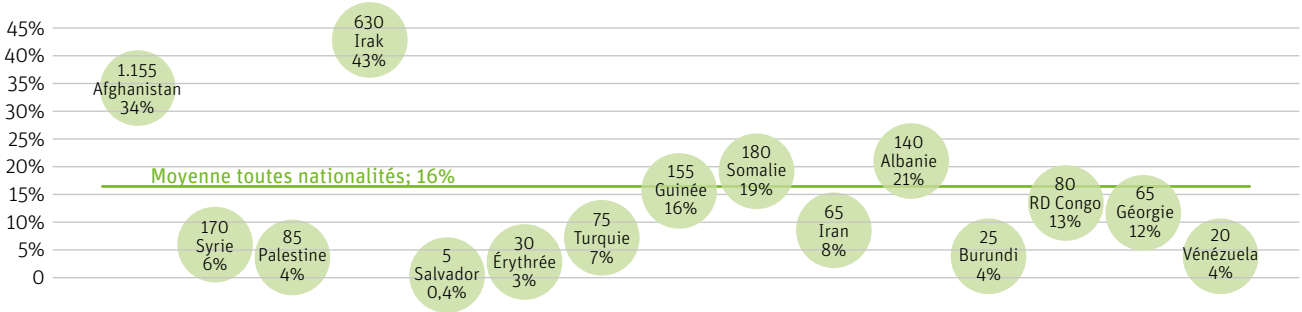
Depuis 2013, la Belgique s'est dotée d'un programme structurel de réinstallation. Au total, 3.290 réfugiés ont été réinstallés en Belgique, parmi lesquels 2.896 Syriens (88%). Une fois réinstallées en Belgique, ces personnes suivent une procédure d'asile accélérée, qui conduit à l'octroi d'un statut de protection.

4.363 personnes ont introduit une demande de protection ultérieure en 2019, un chiffre stable ces dernières années

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Nombre total de demandeurs de protection	21.222	22.848	44.760	18.710	19.688	23.443	27.742
Nombre de personnes qui ont introduit une première demande de protection	12.061	14.131	39.064	14.670	15.373	19.038	23.379
Nombre de personnes qui ont introduit une demande ultérieure	9.161	8.717	5.670	4.040	4.315	4.405	4.363
% de personnes concernées par une demande ultérieure	43%	38%	13%	22%	22%	19%	16%

- Un demandeur peut introduire une nouvelle demande de protection internationale lorsqu'il existe de nouveaux éléments : c'est une demande ultérieure.
- En moyenne, pour l'ensemble des nationalités, les demandes ultérieures représentent 16% de l'ensemble des demandes de protection.
- Les demandes ultérieures concernent essentiellement les Afghans et les Irakiens. Pour ces deux nationalités, respectivement 34% et 43% des demandes de protection concernent des demandes ultérieures.

Nombre de demandes ultérieures et pourcentage de ces demandes par nationalité



source : OE, CGRA

Origine, âge et sexe

La moitié des personnes ayant introduit une première demande de protection internationale en 2019 en Belgique sont issus de sept pays. À côté des Syriens, des Palestiniens et des Afghans, sont également présents les Salvadoriens, les Érythréens, les Turcs et les Irakiens.

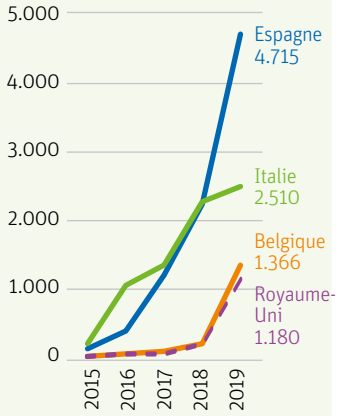
- En 2019, les **Syriens** et les **Palestiniens** sont les plus nombreux parmi les demandeurs de protection internationale. C'était déjà le cas en 2018. Pour ces deux nationalités, les chiffres sont plus bas en 2019 qu'en 2018.
- Le nombre d'**Afghans** a doublé entre ces deux années.
- En 2019, les **Salvadoriens** arrivent en 4ème position (1.366 demandeurs), alors qu'ils étaient assez peu nombreux en 2018 (222).
- Quelques nationalités ont connu une légère diminution entre 2018 et 2019 (Géorgie, Guinée, Irak, Palestine), mais la plupart des autres nationalités ont vu une augmentation (Erythrée, Turquie, Somalie, Iran, Albanie).

Principaux pays d'origine en 2018 et 2019

	2018		2019	
	Nombre	%	Nombre	%
Syrie	3.571	19%	2.967	13%
Palestine	2.421	13%	2.321	10%
Afghanistan	1.043	5%	2.246	10%
El Salvador	222	1%	1.366	6%
Erythrée	760	4%	1.154	5%
Turquie	783	4%	1.001	4%
Irak	895	5%	846	4%
Guinée	1.001	5%	829	4%
Somalie	387	2%	764	3%
Iran	486	3%	711	3%
Albanie	507	3%	538	2%
Géorgie	638	3%	501	2%
Indéterminé	604	3%	405	2%
Autres	5.720	30%	7.730	33%
Total	**19.038**	**100%**	**23.379**	**100%**

Les demandes de protection internationale en provenance du Salvador

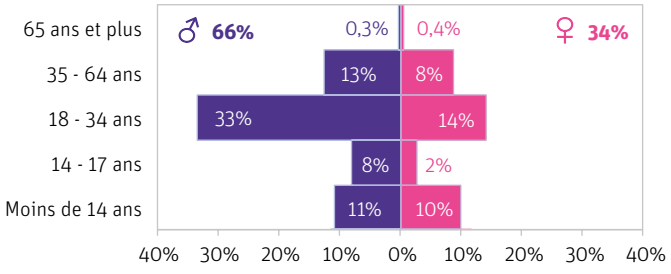
- En Belgique, 1.366 Salvadoriens ont introduit une demande de protection internationale en 2019, soit six fois plus qu'en 2018. Cette hausse soudaine s'observe également au Royaume-Uni, alors qu'en Espagne et en Italie, les demandes de protection internationale de Salvadoriens sont en hausse depuis quelques années déjà.
- Le Salvador appartient aux pays tiers exemptés de visas Schengen. L'accès au territoire européen est donc plus aisé pour ses citoyens.
- Le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (CGRA) considère que le Salvador connaît une situation très instable en raison de la grande violence criminelle qui y sévit. Il précise toutefois que ses décisions tiennent toujours compte des faits concrets et crédibles concernant les demandeurs de protection internationale personnellement, au-delà de la situation générale du pays.
- En 2019, 123 décisions ont été prises en Belgique, dont 94 étaient positives. Le taux de reconnaissance était donc de 76%. Le taux de reconnaissance est variable d'un pays d'accueil à l'autre. Parmi les décisions prises en première instance, l'Espagne a accordé un statut de protection dans 12% des cas, le Royaume-Uni dans 33% des cas et l'Italie dans 51% des cas.



Deux tiers des demandes de protection internationale en 2019 concernent des **hommes**

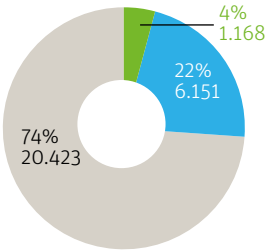
- La sur-représentation des hommes par rapport aux femmes est surtout visible pour les 14-34 ans.
- La répartition hommes/femmes est variable selon la nationalité des demandeurs de protection internationale. À titre d'exemple, la proportion d'hommes parmi les Salvadoriens est de 51%, contre 86% pour les Afghans.

Répartition par âge et sexe en 2019



Environ un quart de l'ensemble des demandes (premières demandes et demandes ultérieures) de protection internationale enregistrées en Belgique en 2019 concernaient des **mineurs**

- Plus précisément : 4% concernaient des mineurs étrangers non accompagnés (MENA) et 22% concernaient des mineurs accompagnés.
- Plus de la moitié des MENA ayant introduit une demande de protection internationale en 2019 concernaient des Afghans (53%). La très grande majorité d'entre eux étaient des garçons âgés de 14 à 17 ans (90%).



source : OE, CGRA

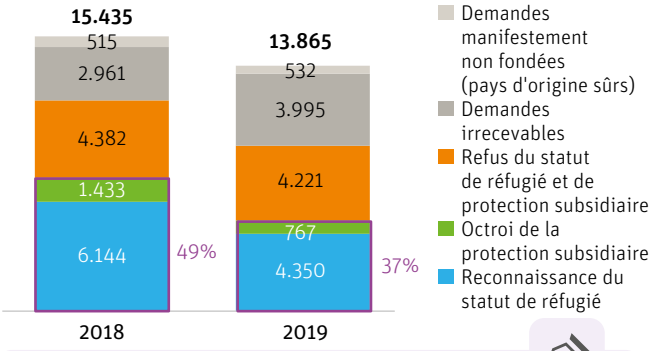
Décisions de protection internationale en Belgique

Décisions prises en première instance

En 2019, le Commissariat général aux Réfugiés et aux Apatrides (CGRA) a pris une décision pour 15.009 dossiers, concernant 18.544 personnes.

- Pour **13.865** dossiers, une **décision définitive** en première instance a été prise (décisions au fond).
- **922** dossiers ont fait l'objet d'une **décision intermédiaire** (demandes recevables). Pour ces personnes, la décision définitive n'est pas encore connue.
- Pour **222** dossiers, le **statut de protection internationale a été retiré ou abrogé**.

Répartition des décisions définitives prises par le CGRA en première instance en 2018 et 2019 (dossiers)



37% des décisions définitives ont donné lieu à l'octroi d'un statut de protection internationale. Ces 5.117 dossiers concernent 6.719 personnes, soit :

- 5.776 statuts de réfugiés reconnus.
- 943 protections subsidiaires octroyées.

→ **Le taux de reconnaissance est en forte diminution ces dernières années**. En particulier, on note une diminution importante entre 2018 et 2019, ce taux étant passé de 49% à 37%. Cette diminution s'explique d'une part, par un nombre moindre de décisions positives et d'autre part, par une sensible augmentation du nombre de demandes irrecevables, en particulier les demandes introduites par des personnes ayant déjà obtenu un statut de protection internationale dans un autre pays de l'UE (voir ci-dessous). Si l'on fait abstraction de ceux-ci, le taux de protection s'élève à 50,5 %.

→ **Les taux de reconnaissance** sont calculés sur base des **dossiers** et non pas des personnes. Le CGRA estime en effet que les données sur base des dossiers sont davantage fiables. Il privilégie cette approche dans ses statistiques officielles.

Reconnaissance d'un statut de protection internationale

- Sur base de son récit individuel, un individu est considéré comme **réfugié** s'il répond aux critères de la Convention de Genève.
- Lorsqu'un demandeur de protection ne correspond pas aux conditions pour être reconnu comme réfugié, mais qu'il court un risque réel d'atteinte grave en cas de retour dans son pays, il peut se voir attribuer la **protection subsidiaire**.
- Dans les deux cas, les personnes bénéficiant d'un statut de protection se voient attribuer un droit de séjour de durée limité, et illimité seulement 5 ans après l'introduction de la demande de protection.
- Le taux de protection correspond au nombre de personnes pour lesquelles un statut de protection a été accordé (réfugié ou protection subsidiaire) rapporté au nombre total de personnes pour lesquelles une décision définitive a été prise (les décisions intermédiaires ainsi que les retraits ou abrogation de statut ne sont pas pris en compte dans les décisions définitives).

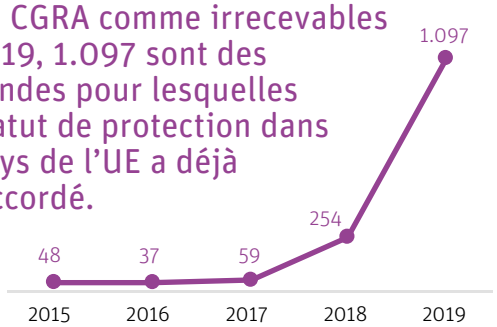
En Belgique, le taux de reconnaissance en première instance est très proche du taux de reconnaissance définitif. Cette page présente les chiffres des décisions prises par le CGRA en première instance. En Belgique, le taux de reconnaissance en première instance, c'est-à-dire en tenant compte des décisions du CGRA uniquement, correspond quasiment au taux de protection définitif (lorsque toutes les voies de recours ont été épuisées). Les décisions prises après l'instance de recours, le Conseil du Contentieux des Etrangers sont notamment présentées sur la page suivante.

Source : CGRA

Statut de protection dans un autres pays UE

- Lorsqu'un demandeur d'asile a déjà reçu un statut de protection internationale dans un autre pays de l'UE, le CGRA vérifie s'il y a des éléments qui prouvent que le demandeur ne peut plus bénéficier de la protection par l'autre pays de l'UE. Il examine toujours le contenu de sa demande sur une base individuelle. Il tient également compte de la situation générale et de la situation personnelle du demandeur. Ces demandes sont généralement déclarées irrecevables, parce que les personnes concernées jouissent déjà d'une protection internationale. Depuis la seconde moitié de 2019, ces demandes sont traitées en priorité.
- Selon le CGRA, cette forte augmentation des demandes irrecevables en 2019 (x4 entre 2018 et 2019) illustre une détection plus grande de ces cas. Il s'agirait surtout de personnes ayant obtenu un statut en Grèce, mais pas uniquement.

Parmi les 3.995 demandes considérées par le CGRA comme irrecevables en 2019, 1.097 sont des demandes pour lesquelles un statut de protection dans un pays de l'UE a déjà été accordé.

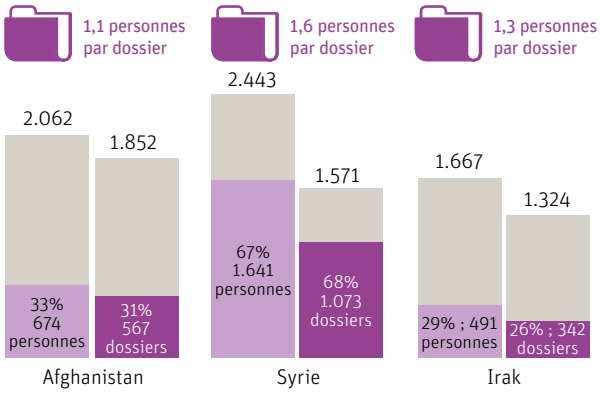


- Les principales nationalités touchées par ces décisions négatives sont des Syriens (35%) et des Palestiniens (20%). Pour les Syriens, il s'agit souvent de familles, alors que dans le cas des Palestiniens, ce sont plus souvent des adultes isolés.

Source : CGRA

Taux de protection selon l'origine

Décisions et taux de protection pour les trois principales nationalités pour lesquelles une décision a été prise en 2019

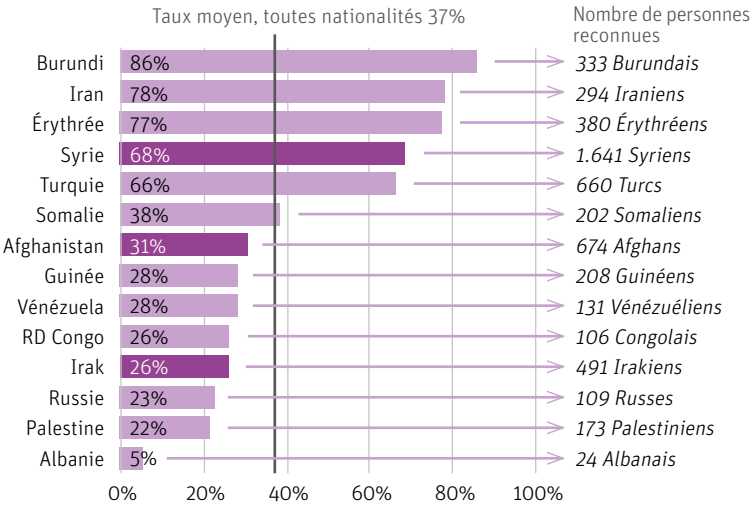


Lecture du graphe : les taux de reconnaissance affichés sur cette figure diffèrent légèrement selon qu'ils sont calculés sur base des personnes ou des dossiers. Pour l'Afghanistan et l'Irak, les taux sur base des personnes sont légèrement plus élevés car le nombre moyen de personne par dossier positif est plus élevé que pour les dossiers négatifs. Pour les Syriens, on observe le phénomène inverse.

En 2019, un tiers des décisions prises au fond concernaient des Afghans, des Syriens ou des Irakiens. Il s'agit du même top 3 qu'en 2017 et 2018.

- Le taux de protection des **Syriens** est élevé comparativement aux autres nationalités : 68% des dossiers traités en 2019 ont abouti à l'octroi d'un statut de protection, soit environ 1.600 personnes. Ce taux est en baisse ces dernières années. Il est passé de 94% en 2017 à 89% en 2018 et à 68% en 2019.
- Pour les **Afghans**, le taux de protection est de 31% pour l'année 2019 (contre 58% en 2017 et 50% en 2018).
- Le taux de protection pour les **Irakiens** est plus faible : seulement 26% des dossiers ont eu une issue positive. Comme pour les Syriens et les Afghans, ce taux diminue depuis 2017 (38% en 2017, 30% en 2018 et 26% en 2019).

Taux de protection pour les nationalités pour lesquelles au moins 200 décisions ont été prises en 2019, et nombre de personnes reconnues



Les trois principales nationalités auxquelles un statut de protection a été délivré en 2019 (Afghanistan, Syrie, Irak) affichent des taux de protection très variables. À côté de celles-ci, d'autres nationalités viennent compléter le tableau, dans des effectifs moins élevés.

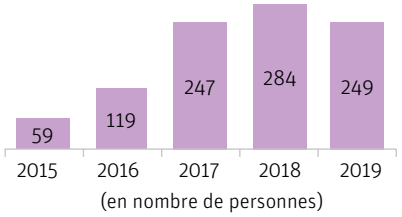
- Plusieurs nationalités ont un taux de protection largement au-dessus de la moyenne, et même au-dessus de celui des Syriens. C'est notamment le cas pour les Burundais, les Iraniens et les Érythréens.
- À l'inverse, certaines nationalités affichent des taux de protection beaucoup plus faibles, voire même plus faibles que celui des Irakiens. C'est le cas des Russes, des Palestiniens ou des Albanais.

source : CGRA

Retraits et abrogations

Pour 222 dossiers, le statut de protection a été retiré ou abrogé en 2019. Au total, cela concerne 249 personnes.

Ensemble, les **Irakiens (33%)** et les **Afghans (23%)** représentent plus de la moitié des retraits ou suppressions de statuts de protection en 2019.

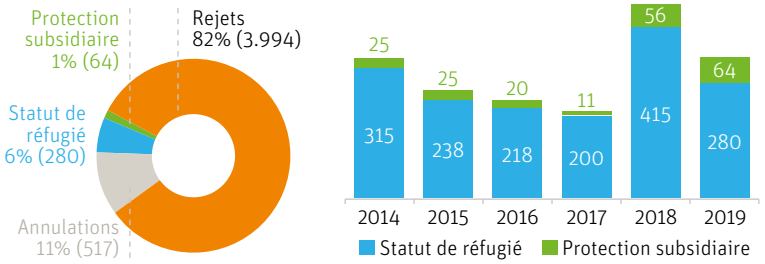


source : CGRA

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

Les chiffres présentés ci-dessus sont ceux du CGRA. Il s'agit donc des décisions prises en première instance. Les décisions en matière de protection internationale peuvent également être prises par le **Conseil du Contentieux des Étrangers (CCE)**, après un recours introduit contre une décision du CGRA. En 2019, **4.855** décisions ont été prises par le CCE, donnant lieu à **344 décisions positives** (octroi d'un statut), soit 7%.

Décisions prises par le CCE (2019)



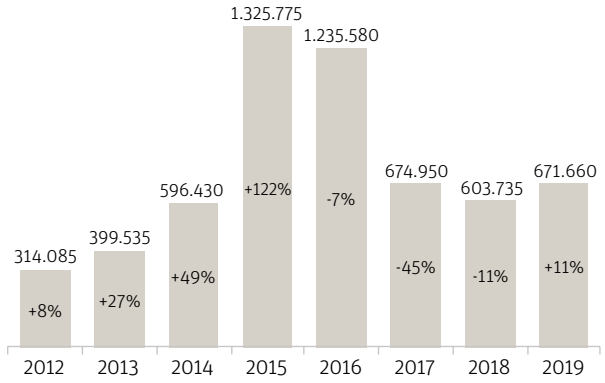
source : CCE

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

Nombre de demandes de protection internationale (premières demandes)

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

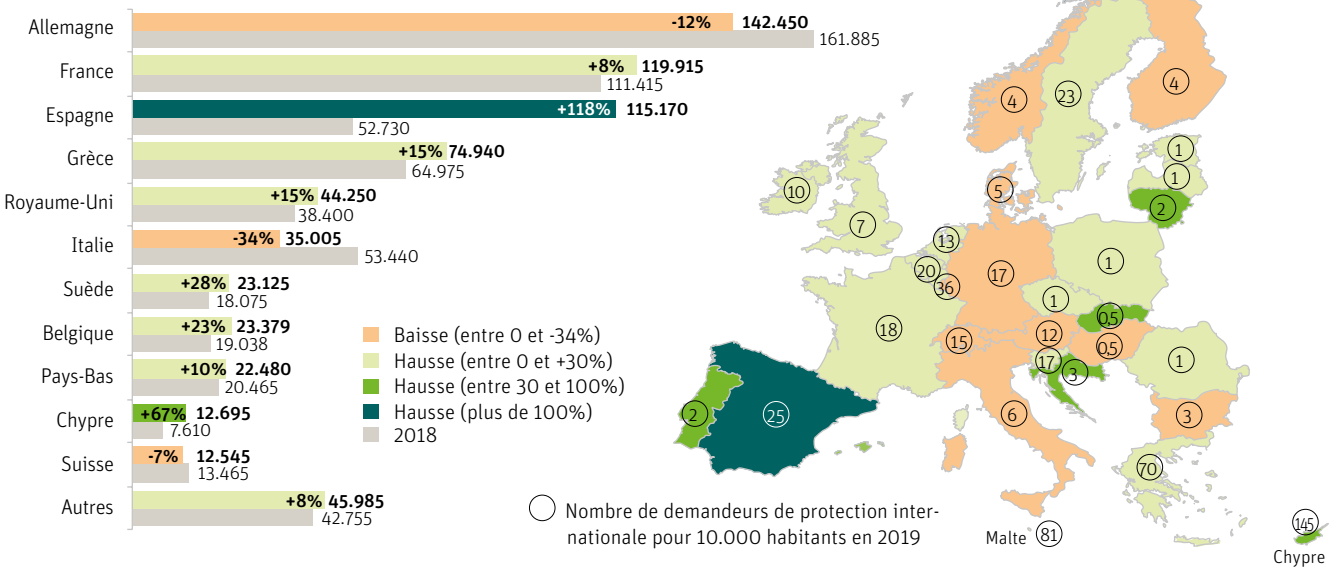
Évolution du nombre de demandeurs de protection internationale dans les pays européens



Après trois années de baisse, le nombre total de demandes de protection internationale dans les pays européens est en augmentation. Ensemble, ils ont reçu 671.660 demandes.

- Derrière une tendance globale à la hausse, se cache une **diversité de situations en Europe**. Plusieurs pays ont en effet connu une augmentation des demandes de protection internationale. C'est particulièrement le cas de l'Espagne qui a connu une augmentation substantielle entre 2018 et 2019 (+118%), mais également de Malte, de Chypre, du Portugal, ainsi que d'autres pays colorés en vert ci-dessous.
- La **Belgique** compte parmi les pays qui ont connu une **hausse modérée** entre 2018 et 2019 (+23%). En termes d'effectifs, elle arrive en 8ème position. Les 23.379 demandes de protection internationale adressées à la Belgique représentent 3% de l'ensemble des demandes introduites en Europe, une proportion stable entre 2018 et 2019.

Évolution des demandes de protection internationale en Europe entre 2018 et 2019



Le nombre de personnes ayant introduit une demande de protection internationale en Belgique en 2019 représente 20 personnes pour 10.000 habitants

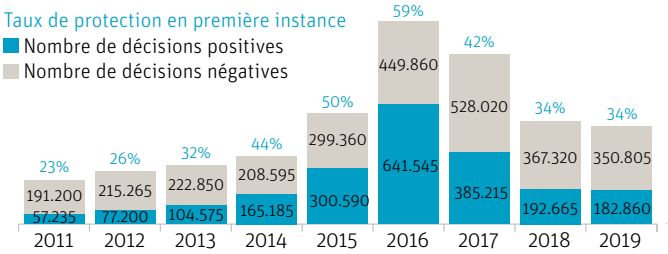
- Le nombre de demandeurs de protection internationale pour 10.000 habitants permet d'évaluer **la charge portée par les différents pays en fonction de la taille de leur population**. En 2019, Chypre est le pays qui présente la plus grande charge : 145 personnes pour 10.000 habitants. Pour la Grèce, ce chiffre est de 70 personnes pour 10.000 habitants.
- En moyenne, pour l'ensemble des pays européens (UE, Norvège et Suisse), on comptabilise 8 demandeurs de protection internationale pour 10.000 habitants.
- La Belgique a connu une augmentation du nombre de demandeurs d'asile en 2018 et 2019. En conséquence, le nombre de demandeurs d'asile pour 10.000 habitants a lui aussi augmenté. Il est de 20 en 2019 (contre 16 en 2018 et 13 en 2017).
- 20 personnes pour 10.000 habitants, c'est un ratio proche de ce qui est observé en Suède (23), en Allemagne (17), en France (18) ou en Espagne (25).

Source : Eurostat

Décisions en matière de protection internationale

Au niveau européen, le taux de protection est resté stable en 2018 et 2019 : 34% des décisions ont conduit à l'octroi d'un statut de protection, contre 59% en 2016 et 42% en 2017. En termes absolus, le nombre de personnes protégées a été divisé par trois en 3 ans. Cette diminution s'explique par une chute du taux de protection combiné à une diminution des demandes.

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

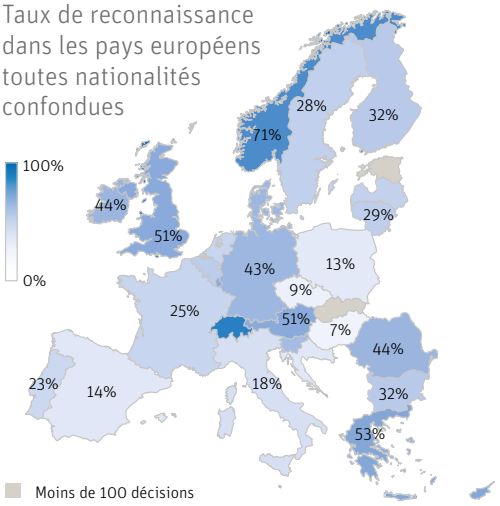


Ensemble, les réfugiés syriens, afghans et irakiens reconnus (ou bénéficiaires de la protection subsidiaire) représentent plus de la moitié des personnes bénéficiant d'un statut de protection en Europe en 2019.

- Derrière le taux de protection moyen de 34%, il existe de grandes différences selon la nationalité des demandeurs et selon le pays d'accueil.
- En 2019, les Syriens, les Afghans et les Irakiens sont à nouveau les principales nationalités ayant bénéficié d'un statut de protection au sein des pays européens. Ces nationalités affichent cependant des taux de protection assez variables les uns par rapport aux autres (respectivement 85%, 50% et 39% en moyenne pour ces trois nationalités). Ces taux varient encore fortement d'un pays d'accueil à l'autre, comme l'indiquent les trois cartes ci-dessous.

Nationalités	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 (B/A)	Taux de reconnaissance moyen en Europe	Taux de reconnaissance en Belgique
Syriens	58.775	1.415	2,4%	85%	62%
Afghans	16.605	675	4,1%	50%	32%
Irakiens	12.455	480	3,9%	39%	28%
Turcs	8.830	655	7,4%	52%	70%
Érythréens	8.700	375	4,3%	81%	77%
Iraniens	7.350	295	4,0%	40%	75%
Somaliens	5.320	200	3,8%	48%	39%
Soudanais	4.355	15	0,3%	62%	19%
Nigérians	3.820	10	0,3%	13%	13%
Pakistanais	2.730	15	0,5%	11%	13%

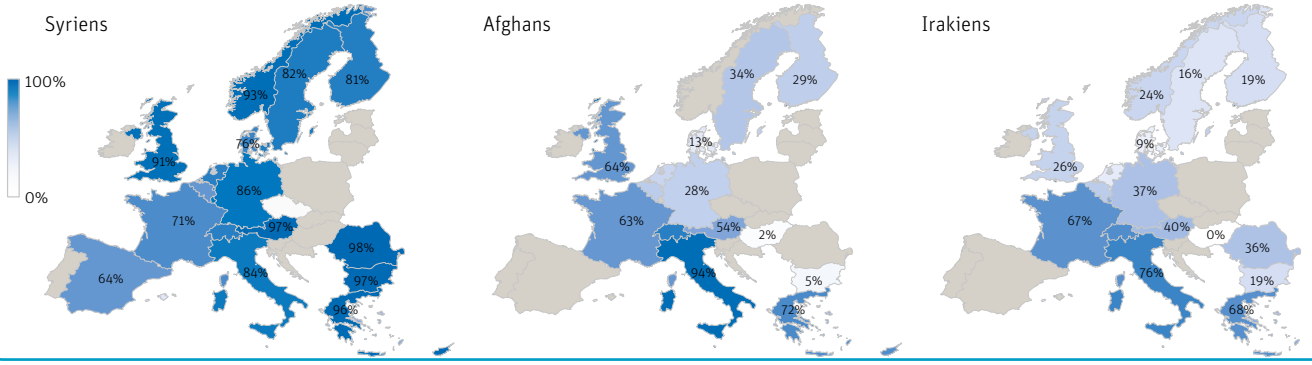
Taux de reconnaissance dans les pays européens toutes nationalités confondues



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 présentées ici tiennent uniquement compte des décisions positives en *première instance*. Pour certains pays (comme la Belgique), ce taux correspond quasiment au taux de protection *définitif* (lorsque toutes les voies de recours ont été épuisées). Par contre, dans d'autres pays, le taux de protection après recours est important. C'est notamment le cas du Royaume-Uni, de la Suède ou de l'Autriche, où près de la moitié des décisions finales prises en 2019 ont donné lieu à l'octroi d'un statut de protection internationale après l'introduction d'un recours.
- Seuls les statuts de protection internationale sont ici inclus, excluant de ce fait les « statuts humanitaires ».
- Les chiffres présentés ici sont ceux disponibles sur 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.

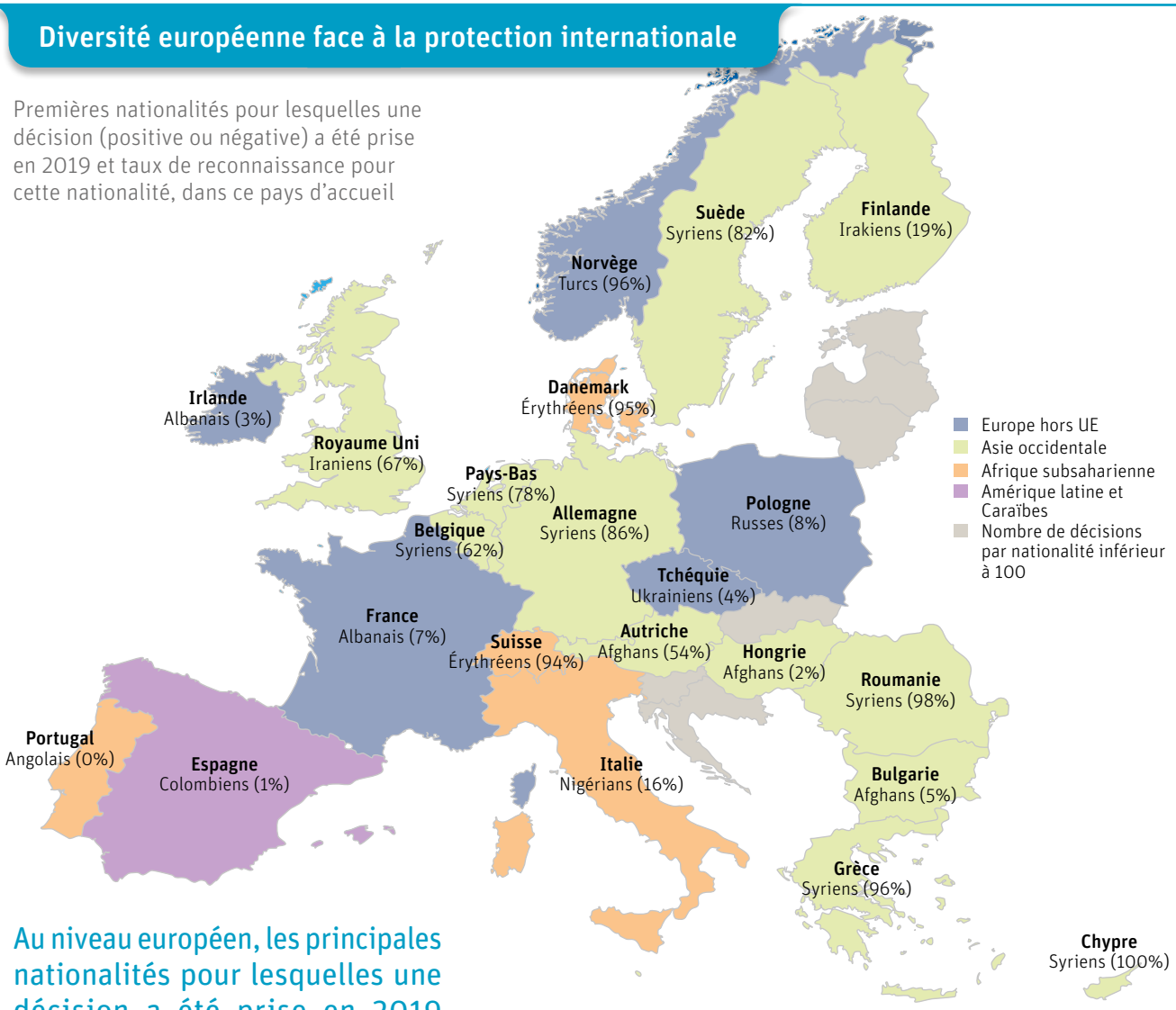
Taux de reconnaissance pour les Syriens, les Afghans et les Irakiens selon le pays d'accueil en Europe en 2019



Source : Eurostat

Diversité européenne face à la protection internationale

Premières nationalités pour lesquelles une décision (positive ou négative) a été prise en 2019 et taux de reconnaissance pour cette nationalité, dans ce pays d'accueil



Au niveau européen, les principales nationalités pour lesquelles une décision a été prise en 2019 étaient les Syriens, les Afghans et les Irakiens. Derrière ces données globales se cachent une diversité des situations au sein des pays européens. Les nationalités pour lesquelles des décisions sont prises sont diverses, mais les taux de reconnaissance associés sont également très variables d'une nationalité à l'autre ainsi que d'un pays d'accueil à l'autre.

La carte ci-dessus présente, pour chaque pays européen, **la nationalité pour laquelle le plus grand nombre de décisions a été prise en 2019** ainsi que le taux de reconnaissance pour cette nationalité, dans ce pays.
Dans le tableau ci-contre le même exercice est fait, mais en reprenant la 1ère, la 2ème et la 3ème nationalité (pour autant qu'au minimum 100 décisions aient été prises pour ces nationalités).

Pays européen d'accueil	1ère nationalité et taux de reconnaissance		2ème nationalité et taux de reconnaissance		3ème nationalité et taux de reconnaissance	
Belgique	Syriens	62%	Afghans	32%	Irakiens	28%
Bulgarie	Afghans	5%	Syriens	97%	Irakiens	19%
Tchéquie	Ukrainiens	4%	Géorgiens	0%	Vietnamiens	0%
Danemark	Érythréens	95%	Iraniens	22%	Syriens	76%
Allemagne	Syriens	86%	Irakiens	37%	Turcs	50%
Irlande	Albanais	3%	Géorgiens	3%	Pakistanais	29%
Grèce	Syriens	96%	Afghans	72%	Pakistanais	2%
Espagne	Colombiens	1%	Salvadoriens	12%	Marocains	10%
France	Albanais	7%	Géorgiens	4%	Afghans	63%
Croatie	Algériens	0%				
Italie	Nigérians	16%	Pakistanais	14%	Bangladais	5%
Chypre	Syriens	100%	Indiens	0%	Bangladais	0%
Luxembourg	Syriens	90%	Érythréens	90%	Irakiens	42%
Hongrie	Afghans	2%	Irakiens	0%		
Malte	Syriens	83%	Somaliens	4%	Bangladais	0%
Pays-Bas	Syriens	78%	Iraniens	32%	Irakiens	15%
Autriche	Afghans	54%	Syriens	97%	Iraniens	42%
Pologne	Russes	8%	Ukrainiens	4%		
Portugal	Angolais	0%				
Roumanie	Syriens	98%	Irakiens	36%		
Finlande	Irakiens	19%	Russes	26%	Turcs	89%
Suède	Syriens	82%	Irakiens	16%	Iraniens	34%
Royaume-Uni	Iraniens	67%	Irakiens	26%	Érythréens	87%
Norvège	Turcs	96%	Syriens	93%	Érythréens	94%
Suisse	Érythréens	94%	Syriens	92%	Turcs	94%

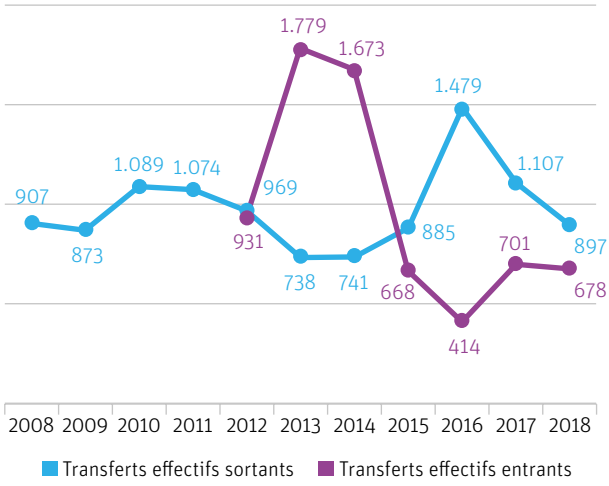
Source : Eurostat

Statistiques Dublin

En 2018, **897** transferts Dublin ont eu lieu depuis la Belgique vers un autre pays européen (transferts sortants), contre 678 transferts Dublin entrants.

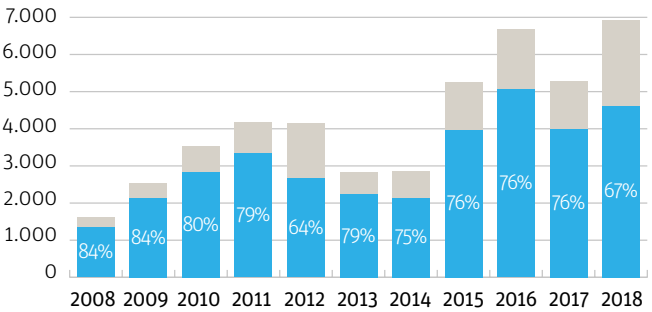
- En 2018, on observe encore une diminution des transferts effectifs sortants par rapport à 2016 et 2017 et une stabilisation des transferts effectifs entrants.
- Les transferts effectifs entrants en Belgique provenaient essentiellement d'Allemagne (44%) et de France (29%).
- Les transferts effectifs sortants étaient surtout à destination de l'Allemagne (28%), l'Italie (21%) et la France (15%).

Transferts effectifs entrants et sortants vers ou depuis la Belgique



En 2018, environ 4.600 requêtes Dublin **émises** par la Belgique ont été acceptées et 2.300 requêtes ont été refusées. Ces chiffres sont en augmentation par rapport à 2017.

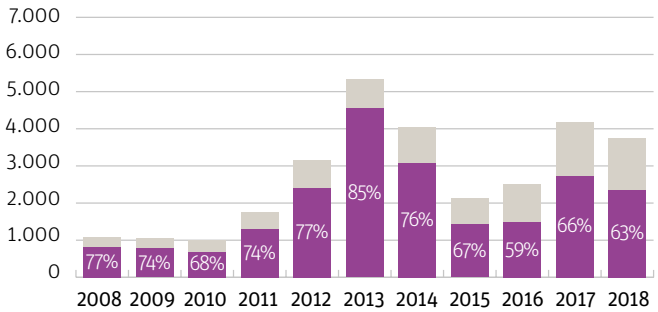
Nombre de requêtes émises par la Belgique selon qu'elles ont été acceptées ou refusées par l'État membre à qui elles s'adressent



- Le nombre de **requêtes acceptées a augmenté entre 2017 et 2018** (+15%), mais celui de requêtes refusées a encore plus augmenté (+79%). La proportion de requêtes acceptées est dès lors plus faible en 2018 qu'en 2017.
- Les principaux pays vers lesquels la Belgique émet des requêtes de prises/reprises en charge sont l'Allemagne 22%), l'Espagne (15%), l'Italie (14%) et la France (12%).
- Entre 2017 et 2018, le nombre de requêtes Dublin adressées par la Belgique et acceptées par l'Espagne a particulièrement augmenté, passant de 474 à 898 (soit une augmentation de 89%).

En 2018, environ 2.300 requêtes Dublin **reçues** par la Belgique ont été acceptées et 1.400 requêtes ont été refusées. Ces chiffres sont en diminution par rapport à 2017.

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



- À l'inverse des requêtes émises par la Belgique, **les demandes entrantes ont diminué entre 2017 et 2018**. Les principaux pays qui adressent des requêtes de prises/reprises en charge à la Belgique sont la France (53%) et l'Allemagne (24%).
- Entre 2017 et 2018, le nombre de requêtes Dublin adressées par l'Allemagne à la Belgique et acceptées par celle-ci ont considérablement diminué, passant de 1.071 à 624 (-72%).

Source : OE-Eurostat

2. Asile

Règlements amiables à la Cour européenne des droits de l'homme : le CGRA et le CCE ne tiennent pas suffisamment compte des documents importants de certains demandeurs de protection

Dans quatre affaires récentes, la Belgique a été mise en cause devant la Cour européenne des droits de l'homme pour un examen trop superficiel de demandes de protection internationale par les instances d'asile. Dans ces affaires, le CCE avait refusé de tenir suffisamment compte des documents pourtant décisifs pour apprécier le besoin de protection des demandeurs d'asile. En 2012, la Belgique avait déjà été condamnée par la Cour pour cette raison. A l'époque, le CCE avait refusé de prendre en compte des attestations du HCR confirmant l'enregistrement et la nationalité de demandeurs d'asile afghans appartenant à la minorité sikhe au motif que leur récit n'était pas suffisamment crédible[1]. Dans les affaires récentes :

- Le CCE a refusé la protection à un Pakistanais sans prendre en compte un document de l'association ahmadie de Belgique confirmant ses fonctions au sein de la communauté ahmadie au Pakistan, au motif que celui-ci n'avait pas de force probante et ne pouvait pas rétablir l'absence de crédibilité constatée par le CGRA[2] ;
- Le CGRA et le CCE ont refusé la protection à un Pakistanais, sans remettre en cause l'authenticité des documents montrant sa conversion à la religion ahmadie, son activisme dans la communauté ahmadie au Pakistan et en Belgique, et le meurtre d'un membre de sa famille appartenant à cette communauté au Pakistan[3] ;
- Le CCE a refusé d'annuler un refus du CGRA sur base de certificats médicaux indiquant qu'un jeune demandeur d'asile afghan souffrait de stress post-traumatique avec des retards de développement. Suite à l'introduction d'une nouvelle demande, le CGRA et le CCE ont refusé de la prendre en considération, estimant que le rapport du psychiatre confirmant ses problèmes n'expliquait pas son incapacité à répondre à des questions simples[4] ;
- Le CGRA et le CCE ont refusé la protection à un demandeur d'asile colombien se disant victime de menaces par des groupes armés impliqués dans le trafic de drogue pour défaut de crédibilité, sans examen rigoureux des documents concernant sa situation individuelle et la situation de violence en Colombie[5].

Selon les requérants, l'examen trop sévère de leur demande, jugée non crédible sans tenir dûment compte des documents importants violait leur droit au recours effectif garanti par l'article 13 de la CEDH. Cependant, la Cour n'a condamné l'État belge dans aucune de ces affaires. En effet, le gouvernement belge a systématiquement proposé un règlement à l'amiable : il s'est engagé à ce que le CGRA examine une nouvelle demande d'asile conformément aux obligations procédurales de l'article 3 de la CEDH (imposant une enquête effective pour éviter un risque de mauvais traitements) et à ce que le CCE examine un éventuel recours conformément au droit au recours effectif. Dans les quatre affaires, la Cour ne fait qu'acter cet engagement et décide de radier l'affaire du rôle (elle supprime l'affaire de son registre). Dans la première affaire, l'État belge garantissait au requérant que le CGRA « réexaminera la nouvelle demande d'asile qu'il introduirait avec garantie de « prise en considération », en vue de réparer l'apparence de défaut de recours effectif »[6]. Le requérant a demandé en vain la poursuite de l'affaire devant la Cour pour obtenir une condamnation de la Belgique[7]. Selon lui, la garantie donnée par l'État belge n'était pas fiable pour deux raisons. D'une part, le gouvernement belge ne pouvait pas ordonner la prise en considération d'une nouvelle demande d'asile au CGRA, instance indépendante seule habilitée par la loi à le décider. D'autre part, le CGRA devait tenir compte de l'autorité de la chose jugée de l'arrêt du CCE qui avait écarté l'attestation décisive. Pour la Cour, même si l'État ne reconnaît pas clairement une violation de l'article 13 de la CEDH, il n'y a pas de raison de douter du sérieux de la garantie donnée par le gouvernement. La Cour rappelle que, devant elle, « seule se trouve en cause la responsabilité internationale de l'État, quelle que soit l'autorité nationale à qui est imputable le manquement à la Convention dans le système interne » (qu'il soit central ou local, administratif ou juridictionnel). Elle rappelle sa jurisprudence : l'effectivité d'un recours demande « un contrôle attentif, indépendant et rigoureux des griefs tirés de l'article 3 permettant d'écarter tout doute, aussi légitime soit-il, quant au caractère mal fondé d'une demande de protection et ce, quelle que soit l'étendue des compétences de l'autorité chargée du contrôle ». Elle rappelle que « la démarche consistant à écarter des documents de nature à lever les doutes émis par l'instance d'asile quant à des éléments qui étaient au cœur de la demande de protection, en les jugeant non probants, sans vérifier préalablement leur authenticité, n'(est) pas conforme à l'article 13 »[8]. La Cour a considéré qu'il n'y avait pas de circonstances

1 Cour eur. D.H., Singh c. Belgique, 2 octobre 2012, no 33210/11, § 101-105.
2 Cour eur. D.H. (déc.), Basra c. Belgique, 10 juillet 2018, n° 47232/17. Sur la stratégie des Etats voir l'opinion dissidente du juge Pinto dans l'affaire S.J. c. Belgique (GC), n° 70055/10, 19 mars 2015.
3 Cour eur. D.H. (déc.), *A.A. c. Belgique,* 26 septembre 2019, n° 51705/18.
4 Cour eur. D.H. (déc.), *H.G.S. c. Belgique,* 7 mars 2019, n°26763/18.
5 Cour eur. D.H. (déc.), *R.L. c. Belgique,* 19 décembre 2019, n° 15388/18.
6 Cour eur. D.H. (déc.), *Basra c. Belgique*, n° 47232/17, 10 juillet 2018, § 7.
7 Cour eur. D.H. (déc.), *Basra c. Belgique*, n° 47232/17, 10 juillet 2018, § 8-16.
8 Cour eur. D.H. (déc.), Basra c. Belgique, n° 47232/17, 10 juillet 2018, § 15.

spéciales justifiant la poursuite de l'affaire. Entre les lignes, sa jurisprudence étant assez claire, elle n'a pas besoin de la préciser : c'est aux instances belges, CGRA et CCE de l'appliquer correctement, en vertu du principe de subsidiarité. Si les engagements pris par l'État belge n'étaient finalement pas respectés, le demandeur d'asile victime de ces promesses non tenues pourrait encore demander la réouverture de son affaire devant la Cour. Le règlement à l'amiable offre des avantages pour toutes les parties : le gouvernement s'épargne une probable condamnation internationale et sa mauvaise publicité, le requérant évite une longue procédure et la Cour a un dossier de moins à traiter. Toutefois, cette procédure n'est pas sans inconvénient : l'absence d'une condamnation formelle de l'État belge laisse planer un flou et entrave la suppression définitive de ces pratiques par le CGRA et le CCE.

Depuis avril 2019, le CGRA refuse en principe la protection aux parents de filles craignant des mutilations génitales

En avril 2019, le CGRA a annoncé qu'il n'accorderait plus de protection internationale aux parents ayant introduit une demande au nom de leur fille mineure reconnue refugiée pour sa crainte de mutilation génitale. Auparavant, ces parents pouvaient obtenir le statut de réfugié, même s'ils n'avaient pas de crainte pour eux-mêmes mais uniquement pour leur fille. Depuis lors, dans une telle situation, le CGRA octroie le statut de réfugié à la jeune fille mais pas à ses parents[9]. Le CGRA indique que ce changement de politique « s'inscrit dans le prolongement de la jurisprudence du Conseil du Contentieux des étrangers »[10]. Myria note que cette dernière n'imposait nullement au CGRA de modifier sa politique. Cette jurisprudence, confirmée par l'assemblée générale du CCE en décembre 2019, considère que l'octroi du statut de réfugié aux parents dans cette situation n'est pas un droit mais une possibilité laissée à l'appréciation des autorités[11]. Le droit de l'UE impose aux États de donner un statut de séjour à ses parents mais n'oblige pas à délivrer le statut de réfugié. Ce changement de politique du CGRA n'était pas obligatoire. En revanche, il entraîne des difficultés importantes : ces parents sont ainsi en séjour irrégulier alors que leur enfant est reconnu réfugié. Comme l'a déjà regretté Myria[12], aucun droit au regroupement familial n'existe pour les parents d'un enfant bénéficiant d'une protection internationale qui les accompagne (ce droit est réservé aux MENA qui font venir leurs parents après avoir obtenu cette protection[13]). Ces parents doivent donc introduire une demande de régularisation humanitaire, procédure discrétionnaire sans garantie d'obtenir un séjour et sans délais contraignants. Dans l'attente de ce séjour, l'accueil n'est pas garanti par la loi. Toutefois, Fedasil a communiqué que les familles concernées pourraient rester dans une structure d'accueil jusqu'à la délivrance d'un séjour aux parents[14]. La décision du CGRA contribue à retarder la sortie des familles concernées de l'accueil de Fedasil vers un logement personnel et ce, dans une période où le réseau d'accueil est sous pression.

Un Soudanais reconnu réfugié en France sur demande ultérieure après avoir rencontré la mission d'identification des autorités soudanaises en Belgique

En juillet 2019, la Cour nationale du droit d'asile en France a octroyé le statut de réfugié à un Soudanais ayant été interrogé en Belgique par la mission des services de sécurité soudanais invitée par les autorités belges en 2017[15]. Pour cette Cour, « le fait que les autorités soudanaises détiennent le formulaire rempli à la demande des autorités belges, et l'ont interrogé le 21 septembre 2017 sur sa famille et ses activités, donne des raisons sérieuses de penser que les craintes de M. d'être placé en détention à son arrivée à Khartoum et maltraité par des membres des forces de sécurité soudanaises sont fondées ». Après avoir été débouté d'une première demande d'asile en France en juin 2017, il avait été arrêté en Belgique en septembre 2017. Placé en centre fermé, il a rempli, avec l'aide d'une travailleuse sociale du centre, un formulaire mentionnant l'identité des membres de sa famille encore présents au Soudan et leur adresse. Le refugié soudanais affirme que ces informations confidentielles ont été portées à la connaissance des autorités soudanaises sans qu'il ait été préalablement informé et sans lui permettre de présenter des observations sur les risques de persécution. C'est le jour-même du vol prévu pour son retour forcé à Khartoum, le 2 octobre 2017, que les autorités belges ont, in extremis, pris en compte le fait qu'il avait déposé une demande d'asile en France et l'ont renvoyé vers ce pays[16].

9 Myria, réunion de contact protection internationale, mai 2019, l. 435-500.
10 « MGF : changement de la politique du CGRA », communiqué, 12 avril 2019, https://www.cgra.be/fr/actualite/mgf-changement-de-la-politique-du-cgra
11 CCE (AG) n° 230 067 et 230 068, 11 décembre 2019.
12 Myria, Rapport annuel, *La migration en chiffres et en droits*, 2018, p. 112.
13 Art. 10 §1er, al. 1er, 7° de la loi sur les étrangers.
14 Myria, Compte-rendu de la réunion de contact protection internationale, septembre 2019, l. 140 et l. 530.
15 CNDA, Cour nationale du droit d'asile, N° 18037534, 26 juillet 2019 .
16 Sur cet épisode, voir Myria, Rapport annuel, *La migration en chiffres et en droits*, 2018, p. 55 et s.

Menace pour la sécurité : retrait du statut mais pas de la qualité de réfugié

Pour la Cour de justice de l'UE (CJUE), la possibilité pour les États membres de refuser ou de retirer le statut de réfugié à un étranger qu'ils considèrent comme une menace pour leur sécurité sur base de la directive qualification[17] n'est pas contraire au droit d'asile[18]. Pour parvenir à cette conclusion, la Cour décide qu'un tel refus ou retrait concerne le « statut » de réfugié, c'est-à-dire l'ensemble des droits qu'il a, après avoir été formellement reconnu, sur base du chapitre VII de la directive qualification (titre de séjour, documents de voyage, etc), mais pas la « qualité » de réfugié qu'il possède dès qu'il répond à la définition du réfugié sans nécessité d'une reconnaissance formelle[19]. La Cour rappelle que l'interdiction absolue d'expulser en cas de risque réel de torture ou de traitements inhumains ou dégradants leur est applicable[20].

La Convention de Genève ne prévoit pas d'obligation d'accorder un droit de séjour aux réfugiés. Elle prévoit toutefois l'obligation de garantir certains droits : certains concernent tous les réfugiés, d'autre sont réservés aux réfugiés résidant régulièrement sur le territoire de l'État. Les réfugiés concernés par un retrait de statut sont donc privés de certains droits (notamment de leur titre de séjour) mais tant qu'ils se trouvent sur leur territoire, les États ont l'obligation de leur garantir certains autres droits : ceux prévus par la directive qualification[21] (interdiction de la discrimination, liberté religieuse, accès « libre et facile » aux tribunaux, droit à l'enseignement primaire, interdiction de principe de sanction pénale pour séjour irrégulier, garanties procédurales en cas d'éloignement) et aussi tous les droits que la Convention de Genève garantit à tous les réfugiés sans condition de résider régulièrement sur le territoire de l'État, notamment la délivrance des documents d'identité et autres documents administratifs[22]. La CJUE ajoute que les États doivent aussi respecter les dispositions pertinentes de la Charte, telles que celles figurant aux articles 7 (respect de la vie privée et familiale), 15 (liberté professionnelle et droit de travailler), 34 (sécurité sociale et aide sociale) et 35 (protection de la santé)[23]. Enfin, la Cour note que les États restent totalement libres d'octroyer un titre de séjour sur une autre base aux réfugiés concernés et de leur garantir l'ensemble des droits liés à leur « qualité » de réfugié[24].

Un statut de séjour pour les étrangers inéloignables ?

L'arrêt de la CJUE résumé ci-dessus rappelle l'existence d'une catégorie d'étrangers qui ne peuvent jamais être éloignés du territoire : celles et ceux dont l'éloignement comporte un risque sérieux de torture ou de traitement inhumain ou dégradant. C'est le cas, abordé dans l'arrêt, de certains réfugiés dont le séjour est retiré mais aussi de certains étrangers d'autres groupes (déboutés de la protection internationale sur base d'une clause d'exclusion, personnes dont le séjour a été retiré ou refusé pour des raisons d'ordre public, étrangers gravement malades dont la régularisation médicale a été refusée sans examen de leur situation et de l'accessibilité du traitement[25]…). Selon la directive retour, un État qui n'autorise pas (ou retire) le séjour d'un étranger a l'obligation de l'éloigner. Si cet éloignement n'est pas temporairement possible pour raisons juridiques ou pratique, l'État à l'obligation d'accorder un report de l'éloignement par écrit. Mais si cette impossibilité de retour n'est pas temporaire, l'État devrait accorder un titre de séjour[26]. Le droit de l'UE n'autorise pas l'Etat à laisser la personne dans une situation juridique incertaine : ni éloignement (avec éventuel report temporaire) ni droit de séjour. Selon l'accord de gouvernement fédéral de 2014, « une solution sera (…) recherchée pour le groupe très limité de personnes qui, involontairement et contre leur gré ne peuvent retourner dans leur pays d'origine »[27]. Myria constate qu'à l'issue de la législature, aucune solution concrète n'existe pour ces personnes. Celles-ci sont toujours dans une situation

17 Article 14, § 4 à 6, de la directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil, du 13 décembre 2011, sur les normes des conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection (dite « directive qualification »).

18 CJUE (GC), M. c. Ministerstvo vnitra, X et X. c. CGRA, C391/16, C-77/17, C-78/17, 14 mai 2019. J.-B. Farcy, « Sécurité nationale et exclusion du statut de protection internationale : vers une autonomie croissante du droit européen ? », *Cahiers de l'EDEM*, juin 2019.

19 CJUE (GC), M. c. Ministerstvo vnitra, X et X. c. CGRA, C391/16, C-77/17, C-78/17, 14 mai 2019, § 92, 100.

20 CJUE (GC), M. c. Ministerstvo vnitra, X et X. c. CGRA, C391/16, C-77/17, C-78/17, 14 mai 2019, § 94, 110.

21 L'article 14, § 6, de la directive qualification garantit aux personnes qui se trouvent dans l'Etat membre la jouissance des droits prévus « aux articles 3, 4, 16, 22, 31, 32 et 33 de la Convention de Genève ».

22 CJUE (GC), M. c. Ministerstvo vnitra, X et X. c. CGRA, C391/16, C-77/17, C-78/17, 14 mai 2019, § 105, 107. Les articles 25 (aide administrative) et 27 (pièces d'identité) de la Convention de Genève ne soumettent pas la délivrance de documents d'identité et autres documents administratif à la résidence régulière sur le territoire.

23 CJUE (GC), M. c. Ministerstvo vnitra, X et X. c. CGRA, C391/16, C-77/17, C-78/17, 14 mai 2019, § 109.

24 CJUE (GC), M. c. Ministerstvo vnitra, X et X. c. CGRA, C391/16, C-77/17, C-78/17, 14 mai 2019, § 106.

25 C'est le cas notamment des demandes déclarées irrecevables pour défaut de document d'identité conforme ou concluant à l'exclusion pour raisons d'ordre public, comme le cas de M. Paposhvili ayant abouti à sa condamnation par la Cour européenne des droits de l'homme (Cour Eur. D.H. (GC), *Paposhvili c. Belgique*, 13 décembre 2016, § 198-201).

26 Art. 5, 6 §1er et §4, 8 § 1 et 9 de la directive retour.

27 Accord de gouvernement, octobre 2014, p. 154.

très précaire, sans droit de séjour. Or, la CJUE oblige les États à leur garantir certains droits fondamentaux : droit au travail, à la santé et à l'aide sociale. Actuellement, ils ne sont pas correctement garantis en Belgique. Myria plaide depuis longtemps pour qu'un véritable statut de séjour soit créé pour ces personnes « inéloignables » : c'est le meilleur moyen de garantir leurs droits[28]. Actuellement, l'absence de statut de séjour rend la plupart de ceux-ci souvent théoriques pour la personne mais elle entraîne aussi des inconvénients pour les pouvoirs publics, notamment le recours à de nombreuses procédures en justice. Ainsi, alors que les personnes « inéloignables » dans le besoin ont droit à l'aide sociale depuis un arrêt de cassation de 2000[29], la plupart des CPAS refusent l'aide. La personne concernée doit introduire un recours au tribunal du travail pour obtenir son droit. Le CPAS refuse cette aide pourtant due, parce que l'autorité fédérale ne le rembourse généralement pas sans décision de justice le condamnant à payer. Les personnes sont donc obligées de se tourner vers le tribunal du travail, avec des coûts de fonctionnement et d'aide juridique pourtant évitables.

La décision d'éloignement effectif doit être attaquable au CCE pour empêcher tout risque de mauvais traitements

Selon la Cour constitutionnelle, afin de respecter l'obligation de non-refoulement contenue notamment à l'article 3 de la CEDH[30], l'OE doit évaluer ou réévaluer le risque de torture ou de traitements inhumains ou dégradants d'un étranger lors de l'éloignement effectif ou de la reconduite à la frontière[31]. Si « un laps de temps significatif s'est écoulé » entre la prise de l'ordre de quitter le territoire et sa mise en œuvre effective, l'OE doit effectuer « un nouvel examen du risque de violation des articles 3 et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme au moment de l'exécution de l'ordre de quitter le territoire »[32]. Cette décision d'exécuter l'ordre de quitter le territoire délivré précédemment constitue une « décision d'éloignement » au sens de l'article 12 § 1, de la directive retour[33] qui « peut faire l'objet d'un recours auprès du Conseil du contentieux des étrangers »[34]. La décision de la Cour constitutionnelle renforce les garanties procédurales des étrangers qui risquent des mauvais traitements en cas de retour.

Dans une procédure d'extradition, les juges doivent tenir compte de la demande d'asile pour évaluer le risque de mauvais traitements

Selon la Cour de cassation, les juges qui examinent un recours contre une extradition doivent tenir compte des documents liés au risque de mauvais traitements pour respecter le principe de non-refoulement[35]. Si ces documents sont rédigés dans une autre langue que celle de la procédure, ils peuvent exiger une traduction mais ne peuvent pas les écarter pour ce motif : le respect des droits de la défense les obligent à en prendre connaissance. Dans cette affaire, les juges de la chambre des mises en accusation francophone devaient tenir compte des documents de la demande d'asile d'un Russe d'origine tchétchène rédigés en néerlandais. Ils ne pouvaient pas uniquement se référer aux assurances diplomatiques fournies par les autorités russes sans examiner concrètement le risque de mauvais traitement en cas d'extradition.

28 Myria, Rapport annuel, *La migration en chiffres et en droits*, 2018, p. 67 ; Myria, Rapport annuel, *La migration en chiffres et en droits*, 2016, p. 119 ; Myria, Rapport annuel, *La migration en chiffres et en droits*, 2015, p. 150 ; Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, *Rapport migration 2010*, p. 112, 116 ; *Rapport migration 2009*, p. 43 ; *Rapport migration 2008*, p. 51.

29 Pour la Cour de cassation, la limitation de l'aide sociale à l'aide médicale urgente « vise seulement les étrangers qui refusent d'obtempérer à l'ordre de quitter le territoire, mais non ceux qui pour des raisons indépendantes de leur volonté sont empêchés de rentrer dans leur pays d'origine ; qu'à l'égard de ces derniers, le centre public d'aide sociale demeure tenu d'assurer l'aide sociale jusqu'au moment où ils seront en mesure de quitter effectivement le territoire; » (Cass. 18 décembre 2000, n° S.980010F, juridat.be).
Selon une jurisprudence constante, les étrangers qui ne peuvent pas donner suite à un OQT pour raisons médicales ont droit à l'aide sociale (Cour constitutionnelle, arrêt n° 80/99, 30 juni 1999 ; Cass, 15 février 2016, S.15.0041.F).

30 Sur cette obligation, voir Myria, Rapport annuel, *La migration en chiffres et en droits,* 2018, pp. 54-67.

31 Cour constitutionnelle, arrêt n° 112/2019, B.7.3.

32 Cour constitutionnelle, arrêt n° 112/2019, B.7.5.

33 Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier (directive retour).

34 Cour constitutionnelle, arrêt n° 112/2019, B.8.1.

35 Cass. 6 novembre 2019, n°° P.19.0950.F, concl. Avocat général Damien Vandermeersch. Voir aussi Cass. 22 avril 2014, T. Vreemd., 2016, p. 62, note Luc Denys, « De uitlevering van een asielzoeker naar zijn land van herkomst en het non-refoulementbeginsel ».

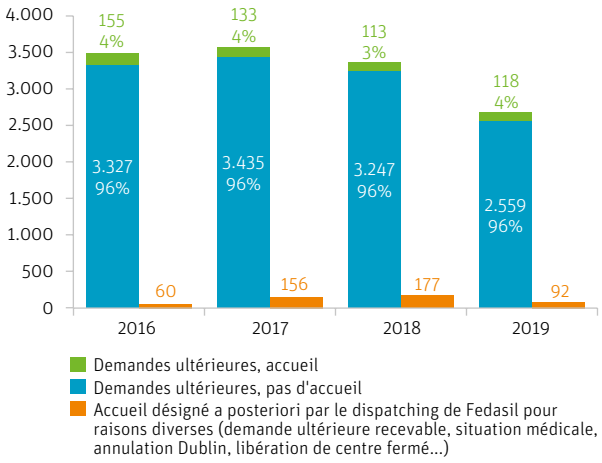
3. Accueil

Le droit de l'UE interdit de jeter des demandeurs d'asile à la rue, même pour un motif disciplinaire

Pour la Cour de justice de l'UE, les États membres ne peuvent pas sanctionner un demandeur d'asile en le privant même temporairement de logement, de nourriture ou d'habillement en cas de manquement grave au règlement des structures d'accueil[36]. Une sanction doit toujours respecter le principe de proportionnalité et la dignité humaine : elle ne peut jamais avoir pour effet d'empêcher la personne de rencontrer ses besoins les plus élémentaires ou porter atteinte à sa santé physique ou mentale. Selon la Cour, l'obligation de « garantir un niveau de vie digne », prévue par la directive accueil[37], impose aux États membres « d'assurer en permanence et sans interruption un tel niveau de vie ». Cette garantie doit être assurée « par les autorités des États membres de manière encadrée et sous leur propre responsabilité »[38], y compris lorsqu'elles font appel à des prestataires privés pour le mettre en œuvre, sous leur autorité. Il est permis d'appliquer des sanctions proportionnées comme un maintien dans une partie séparée du centre d'accueil, accompagné d'une interdiction d'entrer en contact avec certains résidents, ou un transfert vers un autre logement, ou même, une mesure de détention si les conditions sont réunies. Mais les autorités – en l'occurrence Fedasil – ne peuvent pas « se limiter à remettre à un demandeur, exclu d'un centre d'hébergement à la suite d'une sanction qui lui a été infligée, une liste des structures d'accueil (pour personnes sans-abri, N.d. Myria) auxquelles il pourrait s'adresser pour y bénéficier de conditions matérielles d'accueil équivalentes à celles qui lui ont été retirées »[39]. Lorsque la sanction concerne un mineur non-accompagné, les autorités doivent prendre particulièrement en compte l'intérêt supérieur de l'enfant.

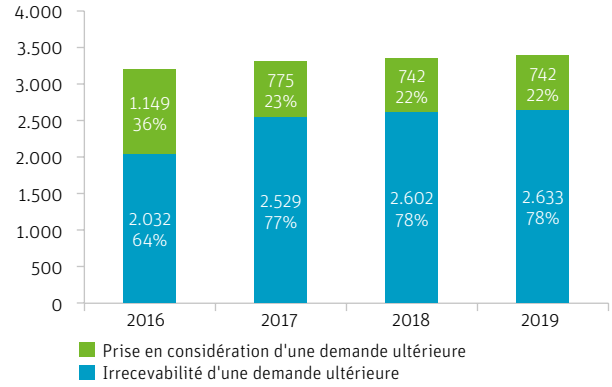
Le droit à l'accueil des personnes présentant une demande ultérieure de protection internationale[40]

Accueil par Fedasil des personnes ayant introduit une demande ultérieure de protection internationale



source : Fedasil

Prise en considération et irrecevabilité d'une demande ultérieure par le CGRA



source : CGRA

Myria a déjà analysé en détails la pratique contestable de Fedasil consistant à exclure de l'accueil des étrangers présentant une demande ultérieure de protection internationale sans motiver individuellement sa décision[41]. Cette politique s'est poursuivie en 2019, même si la proportion de personnes accueillies augmente légèrement. Myria note que l'obligation de garantir un « niveau de vie digne » développée par la CJUE au sujet des personnes exclues pour motif disciplinaire, concerne toute les formes de limitation de l'accueil[42] ; donc également les personnes présentant une demande ultérieure de protection internationale. Fedasil a ainsi l'obligation de leur fournir un hébergement si elles sont dans le besoin.

36 CJUE (GC), 12 novembre 2019, C-233/18, Zubair Haqbin c. Fedasil.
37 À l'article 20, paragraphe 5, de la directive 2013/33.
38 CJUE (GC), 12 novembre 2019, C-233/18, Zubair Haqbin c. Fedasil, § 50.
39 CJUE (GC), 12 novembre 2019, C-233/18, Zubair Haqbin c. Fedasil, § 49.
40 Art. 4 de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers (loi accueil).
41 Myria, Rapport annuel, *La migration en chiffres et en droits*, 2019, p. 58.
42 Art. 20 §5, de la directive 2013/33 ; art. 4§4 de la loi accueil.

Limitation du droit à l'accueil de deux catégories de demandeur d'asile

Par une instruction du 3 janvier 2020[43], Fedasil prévoit la possibilité de supprimer l'accueil pour deux catégories de demandeurs d'asile. La première concerne les personnes ayant reçu un ordre de quitter le territoire « Dublin », pour se rendre dans l'État membre responsable de l'examen de leur demande d'asile. Ces personnes ont droit à l'accueil en principe uniquement dans des « places Dublin » dans un centre collectif où l'accompagnement se focalise sur le retour dans cet État et pour la durée de l'organisation du transfert[44]. La Belgique est à nouveau responsable de l'examen de la demande d'asile si le demandeur ne s'est pas rendu ou n'a pas été transféré après le délai maximal (6 mois ou 18 mois). Lorsque ces personnes, après avoir été hébergées ailleurs pendant le temps d'écoulement du délai de transfert, redemandent l'accueil auprès de Fedasil, l'instruction prévoit que cet accueil peut leur être refusé. La deuxième concerne les demandeurs d'asile qui bénéficient déjà d'une protection internationale dans un autre État membre de l'UE.

Dans ces deux situations, l'instruction prévoit que le dispatching de Fedasil peut décider de ne pas attribuer de place d'accueil après « une évaluation circonstanciée de la situation » du demandeur. Le remboursement des frais médicaux est maintenu dans ces deux situations et la personne doit en être informée.

Myria constate que cette possibilité de refuser l'accueil à ces groupes est légalement très contestable : ces situations ne sont pas visées par l'article 4 de la loi accueil qui permet de limiter l'aide matérielle. Cette pratique est également contraire au droit de l'UE : la directive accueil ne permet pas de limiter l'aide matérielle dans toutes les situations visées par l'instruction. En outre, cette directive oblige les États à garantir un « niveau de vie digne » à tous les demandeurs d'asile dont l'accueil est limité et qui sont dans le besoin. Ceci implique un hébergement, comme l'a rappelé la CJUE à propos de Fedasil quelques semaines avant la prise de cette instruction[45]. Le texte de l'instruction ne mentionne ni cette garantie fondamentale du « niveau de vie digne » ni comment les personnes concernées en seront informées et pourront en bénéficier concrètement. Ces demandeurs d'asile n'ont pas d'autre choix que d'introduire une procédure au tribunal du travail pour obtenir un droit que la loi leur garantit mais qui leur est dénié par l'administration en charge de l'appliquer. Outre l'atteinte aux droits fondamentaux, il faut, une fois encore, noter que cette situation entraîne des frais de justice et d'aide juridique pourtant évitables pour la collectivité.

Le droit à l'asile et à l'accueil sous forte pression pendant la crise du Covid 19

Les difficultés d'accès à la procédure d'asile et le formulaire électronique

Entre le 17 mars et le 2 avril 2020, il était impossible de présenter une demande de protection internationale au centre d'arrivée du Petit-Château. Cette décision prise par l'OE de suspendre la présentation des demandes d'asile faisait suite aux mesures prises par les autorités belges pour limiter la propagation du virus Covid-19. Il faut toutefois préciser qu'aucune règle de droit n'imposait à l'OE et à Fedasil de fermer temporairement ce service. En effet, « les services d'asile et migration, en ce compris l'accueil et la détention dans le cadre de retour forcé » figuraient dans la liste des « commerces, entreprises et services privés et publics qui sont nécessaires à la protection des besoins vitaux de la Nation et des besoins de la population »[46]. Dans ces services essentiels, l'obligation absolue de télétravail ou de la distanciation sociale d'au moins 1,5 mètre n'était pas d'application. Elle ne devait être appliquée que « dans la mesure du possible »[47]. L'obligation de fermeture concernait uniquement « les entreprises non essentielles dans l'impossibilité de respecter les mesures »[48]. Selon l'arrêté ministériel, ce sont l'ensemble des services d'asile et de migration qui sont considérés comme essentiels, y compris « l'accueil » et « la détention », mis sur le même pied. Toutefois, pour protéger la santé des demandeurs et du personnel, les autorités ont jugé nécessaire d'adapter l'infrastructure au sein de la zone d'enregistrement, de développer une nouvelle procédure limitant les contacts physiques et de la faire valider par des experts médicaux. Les locaux ont été aménagés durant les jours de fermeture, notamment par la mise à disposition de masques buccaux, gel désinfectant, gants, affiches de prévention et l'installation de panneaux de plexiglas. Myria note qu'à la même époque, l'impossibilité de respecter la distanciation sociale a abouti à la libération d'un nombre important d'étrangers détenus en centres fermés[49]. Cette inaccessibilité temporaire du centre d'arrivée aux nouveaux demandeurs de protection a eu pour effet que des personnes vulnérables et en besoin de protection n'ont pas bénéficié

43 Instruction Fedasil du 03/01/2020, Modalités relatives au droit à l'aide matérielle des demandeurs de protection internationale titulaires d'une annexe 26 quater ou d'une protection dans un autre État membre. https://www.cire.be/bibliotheque-juridique/#236-287-instructions-de-fedasil.

44 La CJUE garanti le droit à l'accueil jusqu'au « transfert effectif » (CJUE, Cimade et Gisti, 27 septembre 2012, C-179/11, § 53 et suivants).

45 CJUE (GC), 12 novembre 2019, C-233/18, Zubair Haqbin c. Fedasil.

46 Arrêté ministériel (AM) du 18 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, annexe.

47 Article 3 de l'AM du 18 mars précité, repris par la suite à l'article 3 de l'AM du 23 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19.

48 Art. 2 de l'AM du 18 mars précité et art. 2 de l'AM du 23 mars précité.

49 Voir Myria, *Visites de Myria dans les centres fermés de Merksplas, Bruges et Vottem entre le 10 avril et le 14 mai 2020 dans le cadre de la pandémie de COVID-19*, juillet 2020, 14 p., https://www.myria.be/files/Rapport_visites_aux_centres_fermes_-_COVID-19.pdf

de l'accueil auquel elles avaient droit pendant plus de 15 jours, en pleine crise sanitaire. Myria a interpellé les autorités à ce sujet (courrier de Myria à la Ministre des Affaires sociales, de la Santé publique et de l'Asile et de la Migration du 25 mars 2020).

Depuis le 3 avril, les personnes souhaitant présenter une demande de protection internationale doivent obligatoirement solliciter un rendez-vous via un formulaire en ligne disponible sur le site : https://arrivalcenterappointment.ibz.be. Ce formulaire doit être rempli soit en français, soit en néerlandais. Une traduction du formulaire et des explications sur la manière de le compléter ont été fournies dans différentes langues[50]. Toutefois, ces traductions servent uniquement d'outils pour aider le demandeur d'asile mais le formulaire lui-même ne peut être finalisé qu'en français ou néerlandais par voie électronique et pas manuscritement. Les demandeurs d'asile doivent envoyer une photo d'identité couleur et un scan de leurs documents d'identité complets (chaque page du passeport). Si c'est impossible, la photo et le scan sont effectués au centre d'arrivée.

Une fois ce formulaire rempli, un rendez-vous est octroyé à la personne pour se rendre au Centre d'arrivée du Petit-Château. Personne n'est autorisé à y accéder afin de présenter une demande de protection internationale sans avoir reçu de rendez-vous préalablement. Ce dernier est communiqué à l'adresse e-mail mentionnée obligatoirement dans le formulaire.

Myria note que les exigences posées par l'OE pour remplir ce formulaire nécessitent de savoir écrire, de disposer d'un accès aux outils numériques (ordinateur ou smartphone pour remplir le formulaire, adresse e-mail personnelle, etc) et d'une maîtrise certaine de ceux-ci. Ce n'est évidemment pas le cas de tous les demandeurs d'asile qui peuvent être analphabètes ou ne pas avoir accès à ce matériel facilement lorsqu'ils viennent d'arriver pour solliciter une protection internationale en Belgique. Pour certaines personnes, il est donc impossible de réaliser cette démarche en toute autonomie. Ces exigences numériques et linguistiques peuvent donc constituer un obstacle important à l'accès à la protection pour certains profils vulnérables. Ceci est d'autant plus vrai que les personnes n'ont pas droit à l'accueil pendant cette phase. Myria note qu'aucune possibilité d'aide n'est mentionnée sur le site de l'OE pour les personnes qui ne parviennent pas à remplir le formulaire elles-mêmes[51]. Il n'était pas non plus possible d'obtenir l'aide d'un collaborateur de l'OE ou de Fedasil au centre d'arrivée pour complèter le formulaire.

Pas d'accueil en attendant le rendez-vous, en violation du droit de l'UE

Les demandeurs d'asile qui ont renvoyé ce formulaire électronique ne bénéficient pas de l'accueil. Les autorités considèrent ce formulaire comme une simple « demande de rendez-vous » qui ne donne pas droit à bénéficier de l'accueil. Myria rappelle que, selon la directive accueil, le droit à l'accueil existe dès que les personnes « présentent une demande de protection internationale »[52]. Une demande de protection internationale est définie comme « la demande de protection présentée à un État membre par un ressortissant d'un pays tiers ou un apatride, qui peut être comprise comme visant à obtenir le statut de réfugié ou le statut conféré par la protection subsidiaire »[53]. L'exposé des motifs de la loi belge qui transpose cette directive le rappelle clairement : « 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 »[54]. Selon Myria, sauf usage erroné du formulaire (par exemple de personnes s'informant par ce biais sur l'état d'une procédure d'asile ou de séjour déjà introduite), le renvoi du questionnaire rempli à l'OE ne peut pas être compris autrement que comme une démarche « visant à obtenir » une protection internationale. Elle répond donc parfaitement à la définition de la « présentation » d'une telle demande. Il s'agit clairement de l'expression du souhait de la personne d'obtenir une protection. Le fait qu'elle soit qualifiée par les autorités belges de simple « demande de rendez-vous » ne modifie pas ce constat. Selon Myria, le droit de l'UE impose par conséquent à Fedasil d'octroyer l'accueil aux demandeurs d'asile dès qu'ils ont effectué cette démarche[55]. Comme Myria l'a déjà analysé, il est inacceptable de laisser les demandeurs de protection internationale dans une antichambre sans droit à l'accueil[56].

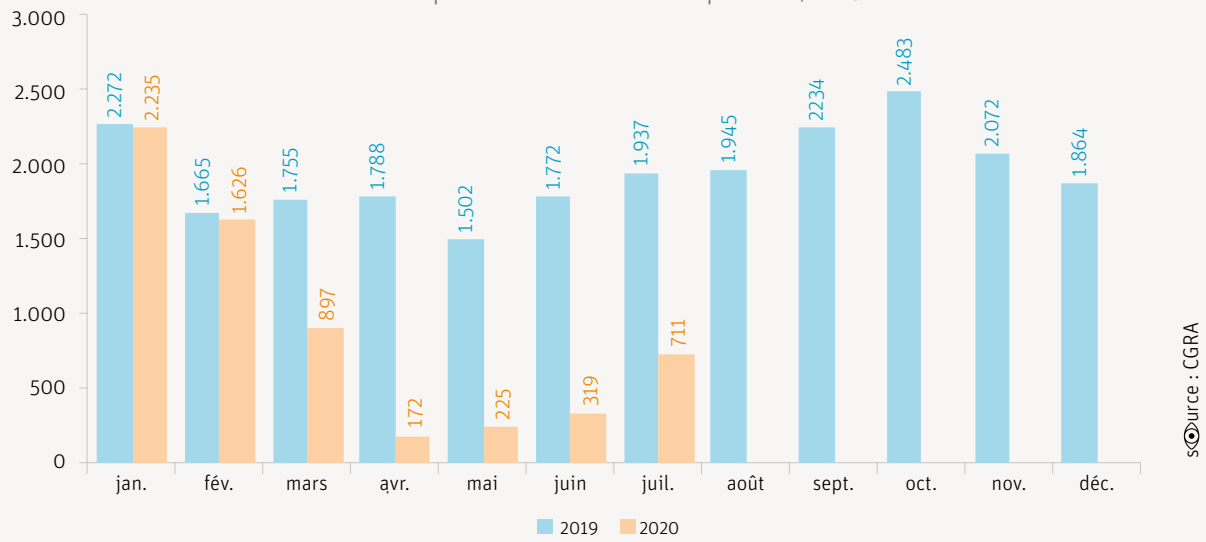
En avril 2020, 1 091 demandes de rendez-vous ont été introduites via le formulaire en ligne. De ces 1091 demandes, 879 ont été prises en compte par l'OE (en excluant certaines personnes ayant introduit plusieurs demandes de rendez-vous). En date du 4 mai 2020, 350 convocations avaient été envoyées (une convocation par personne isolée ou une convocation par famille). À cette même date,

50 16 langues au moment de la consultation du site (juin 2020).
51 Au moment de la rédaction de ce cahier (août 2020).
52 Art. 17 § 1er de la directive accueil.
53 Art. 2 b) de la directive procédure 2013/32/UE.
54 Doc. Parl. Ch., 54, 2548, p. 63.
55 Selon Myria l'obligation de présenter la demande "en personne" contenue à l'art. 50§1er, al. 7 de la loi sur les étrangers n'invalide pas ce raisonnement. Parce que ce sont les autorités elles-mêmes qui rendent impossible (ou retardent) cette présentation "en personne" et parce que le droit de l'UE prime sur toute exigence du droit national.
56 Myria, Rapport annuel, *La migration en chiffres et en droits*, 2016, p. 115.

266 personnes s'étaient effectivement présentées, 79 convocations sont restées soit sans réponse (et la personne ne s'est pas présentée), soit la personne a indiqué ne pas pouvoir venir à la date fixée pour des motifs personnels, soit la personne a demandé une autre date de rendez-vous[57].

La suspension temporaire des demandes (deuxième quinzaine de mars) et l'enregistrement restreint des demandes de protection internationale (à partir du mois d'avril) transparaissent clairement dans les chiffres : on observe une diminution substantielle du nombre de premières demandes de protection internationale, tant par rapport aux premiers mois de l'année 2020 qu'en comparaison avec les demandes mensuelles de 2019. Il n'y a eu aucun enregistrement durant la seconde quinzaine de mars, portant le total du mois de mars à 897 demandes. En avril, l'OE a enregistré 172 premières demandes de protection internationale en mai de 225, en juin 318 et en juillet 711.

Premières demandes de protection internationale par mois, 2019 et 2020



Par ailleurs, les auditions ont été suspendues entre le 18 mars et le 7 mai 2020 à l'OE (8 juin 2020 au CGRA).

Des demandeurs d'asile à la rue malgré la situation sanitaire et l'impossibilité de retour pour cause de force majeure

Fedasil a pris des mesures pour limiter la propagation du Covid-19[58]. La possibilité de quitter un centre d'accueil pour loger quelques nuits chez des proches a été suspendue. Les transferts entre centres collectifs ont été évités autant que possible. Seuls trois types de transferts considérés comme essentiels ont été opérés : entre le centre d'arrivée et les centres d'accueil, transferts en vue de protéger les personnes appartenant à des groupes à risque identifiés par Fedasil (notamment personnes souffrant de diabète non contrôlé, de plus de 70 ans et souffrant de maladies cardiaques, pulmonaire ou rénales graves et instables, notamment dans des structures d'accueil individuelles), transferts vers l'accueil individuel de personnes bénéficiant d'un degré élevé de protection ou d'une décision positive. Il y a aussi eu des transferts vers les centres fermés de personnes n'ayant pas respecté les mesures, sur décision de l'OE.

Pour les personnes devant quitter l'accueil après avoir obtenu un séjour, Fedasil a accepté la possibilité de prolonger l'accueil, sur demande de la personne, à trois reprises (en principe deux demandes de report maximum sont autorisées). En revanche, aucune mesure générale n'a été prise pour répondre à l'interdiction des voyages non essentiels en dehors du pays[59] et à l'impossibilité pour de nombreux demandeurs d'asile déboutés de quitter le territoire en raison de la fermeture des frontières ou de l'absence de moyen de transports. La prolongation de l'aide matérielle restait soumise à la règle générale : les personnes devaient introduire une demande écrite et motivée auprès de Fedasil[60], ce qui n'est pas évident en raison de la disponibilité limitée des travailleurs sociaux et des avocats pendant la crise. Des prolongations de l'accueil n'ont pas été automatiquement accordées aux ressortissants de pays vers lesquels il était impossible de

57 Chiffres de l'OE, Myria, réunion de contact protection internationale, mai 2020, l. 40.
58 Fedasil a publié des instructions à ce sujet les 13, 19 et 27 mars 2020.
59 Art. 7 de l'arrêté ministériel du 23 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19.
60 Art. 7§2, 3° de la loi accueil.

voyager[61]. Certaines personnes déboutées se sont donc retrouvées à la rue, sans accueil et sans possibilité de retour dans leur pays d'origine, augmentant ainsi le public des hébergements de nuit, déjà saturés.

En outre, les transferts disciplinaires entre centres collectifs ont été arrêtés pendant la crise, afin d'éviter la propagation du virus. Or, la disparition de cette mesure a engendré que des comportements auparavant sanctionnés par ce transfert, l'ont été par une sanction bien plus grave : le retrait temporaire ou définitif de l'accueil. Suite à ces sanctions, certains bénéficiaires se sont donc retrouvés à la rue, sans que l'accès à un hébergement[62] alternatif soit garanti. Ceci pouvait aggraver la situation sanitaire : ces personnes se sont retrouvées soit à la rue, soit dans l'accueil des sans-abris, déjà souvent saturé. Cette situation a été observée quelques mois à peine après que la CJUE constatait précisément que cette pratique de Fedasil violait les droits fondamentaux[63].

Des demandeurs d'asile privés de liberté de mouvement par décision du bourgmestre

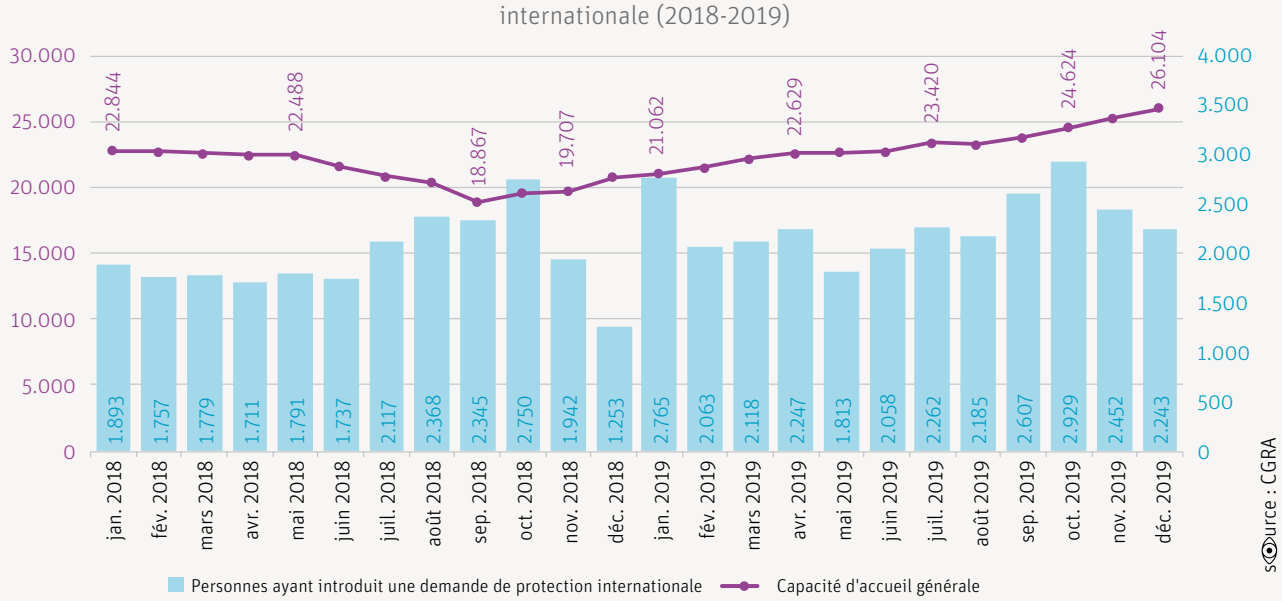
Le 23 mars 2020, le bourgmestre de Coxyde a décidé d'interdire les entrées et sorties du centre d'accueil de Fedasil situé sur le territoire de la commune[64]. Cette décision de « lockdown préventif » est prise alors qu'aucune contamination au Covid-19 n'a été constatée dans le centre à ce stade[65] . Le bourgmestre considère que les risques de contamination sont importants dans un centre d'environ 300 résidents logés dans des chambres de 10 à 12 personnes. Les communes de Leopoldsburg et Houthalen-Helchteren ont souhaité des mesures similaires. Un nouvel arrêté du bourgmestre de Coxyde est pris le 8 avril 2020[66] invoquant la découverte d'une personne testée positivement au Covid. Cet arrêté interdit à tous les résidents de quitter le centre d'accueil (sauf ceux qui travaillent à des conditions strictes) et à toute personne non résidente d'y entrer (sauf celles dont la présence est nécessaire au fonctionnement du centre et cas d'urgence sécuritaire ou médicale). Pour faire appliquer ces mesures, la police locale était présente devant le centre pour contrôler les entrées et sorties. Cette décision a été maintenue après la réouverture des écoles en mai. Elle a empêché certains enfants de se rendre dans les écoles de la commune. Ce n'est que le 6 juin que la mesure a été levée. Selon Fedasil, ces mesures « sont disproportionnées et stigmatisantes »[67]. Des familles de demandeurs d'asile ont organisé une action pacifique devant les grilles fermées du centre pour protester contre ces restrictions prolongées de leur liberté. Myria note que cette décision est une ingérence dans les droits fondamentaux des demandeurs d'asile concernés, notamment le droit à la vie privée et familiale, à l'instruction et à la liberté. Cette ingérence peut être justifiée si des raisons impérieuses liées à la santé publique ou la sécurité sont démontrées. Vu qu'aucun autre hébergement collectif (y compris ceux où le virus était plus fortement présent) ne semble avoir adopté de mesures aussi drastiques dans le pays, Myria doute fortement que ces raisons impérieuses étaient présentes. Si un recours avait été introduit contre cette mesure, le Conseil d'Etat aurait pu donner une réponse à cette question[68]. Myria rappelle l'importance des garanties procédurales. Vu la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme[69], ce genre de lockdown peut s'assimiler à une privation de liberté (ou, à tout le moins, à une restriction à la liberté de circulation). Toute personne faisant l'objet d'une telle détention ou restriction de liberté a le droit d'introduire un recours pour obtenir une décision à bref délai sur la légalité de la mesure[70]. Dans une situation aussi délicate et, vu la vulnérabilité des demandeurs d'asile, les autorités ont le devoir d'informer les personnes concernées, dans un langage compréhensible, sur leur droit d'introduire un recours. Cette information était d'autant plus importante que les personnes concernées, par la nature même de la mesure, n'étaient pas autorisées à se rendre chez leur avocat.

61 Par exemple sur base des informations de l'IATA sur les restrictions de voyage, actualisées régulièrement https://www.iatatravelcentre.com/international-travel-document-news/1580226297.htm.
62 Art. 45 de la loi accueil.
63 Voir arrêt de la CJUE (GC), 12 novembre 2019, C-233/18, Zubair Haqbin c. Fedasil, résumé dans la partie « accueil » de ce chapitre.
64 https://www.koksijde.be/nieuws/coronavirus-laatste-updates (consulté le 19 juin 2020).
65 https://www.fedasil.be/nl/nieuws/opvang-asielzoekers/lockdown (consulté le 19 juin 2020). Quelques jours plus tard, plusieurs contaminations auraient néanmoins été constatées. (https://www.standaard.be/cnt/dmf20200604_04981676).
66 Cet arrêté abroge un arrêté précédent du 31 mars 2020 qui n'est pas publié.
67 Fedasil, « Disproportionné et stigmatisant. Fedasil dénonce les mesures prises par le bourgmestre de Coxyde à l'encontre de notre centre d'accueil », communiqué de presse, 6 juin 2020, www.fedasil.be
68 Notons qu'un recours a été introduit mais la mesure a entre-temps été levée.
69 CEDH (GC), *Khlaifia et autres c. Italie,* 15 décembre 2016, n° 16483/12, § 64.
70 Article 5§4 (détention) ou article 13 combiné à l'article 2 du Protocole n°4 (liberté de circulation) de la CEDH.

Une crise aggravée par la forte diminution des places en accueil individuel

L'épidémie du Covid-19 a frappé à un moment critique lorsque le réseau d'accueil de Fedasil était déjà saturé. Cette saturation a été engendrée par l'augmentation des demandes d'asile depuis l'été 2018 et par la réaction tardive du gouvernement. Alors qu'on constate une forte augmentation des demandes dès juillet 2018, confirmée les mois suivants, la politique de fermeture des places d'accueil se poursuit jusqu'en octobre 2018, comme le montre le graphique. Entre juillet et septembre 2018 inclus, Fedasil et ses partenaires ont encore eu instruction de fermer près de 3000 places d'accueil au moment même où l'augmentation des demandes se faisait fortement sentir.

Évolution de la capacité d'accueil et du nombre de personnes ayant introduit une demande de protection internationale (2018-2019)



source : CGRA

Le nombre de personnes résidant dans le réseau d'accueil était alors en très forte augmentation et la capacité continuait à baisser, induisant une saturation du réseau (voir graphique). Une fois la décision gouvernementale acquise dès octobre 2018, Fedasil et ses partenaires ont dû ensuite redoubler d'efforts pour ouvrir de nouvelles places, juste après ces fermetures.

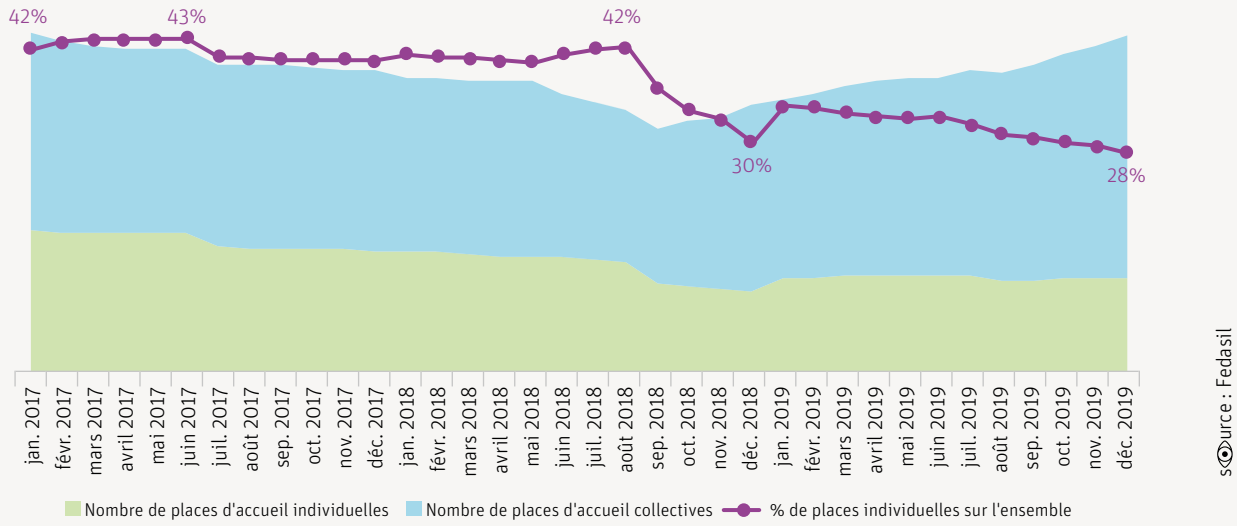
Évolution de la capacité d'accueil et du nombre de résidents : janvier 2017 – avril 2020



source : Fedasil

Ce sont surtout les logements individuels qui ont été fermés, les centres collectifs l'étant dans une moindre mesure. Lorsque des places ont été créées ou réouvertes après octobre 2018, elles se situaient quasi exclusivement dans des centres collectifs, de nouvelles places individuelles n'étant ajoutées que très marginalement. Au cours des dernières années, de très nombreux logements individuels pour demandeurs d'asile ont donc été supprimés par Fedasil. La proportion de ces logements avait très fortement diminué à partir de 2015[71]. Cette diminution s'est encore poursuivie. On passe de 42% de places individuelles en janvier 2017 à 28% en décembre 2019.

Évolution du nombre de places d'accueil individuelles et collectives et proportion des places d'accueil individuelles, janvier 2017 – décembre 2019



Source : Fedasil

Or, ces logements individuels sont bien plus adaptés pour accueillir des personnes vulnérables, notamment les personnes âgées ou présentant des risques accrus face à une épidémie comme la Covid-19. Les risques de contagion sont en effet plus importants dans les structures collectives où les repas sont généralement servis à la cantine et où le nombre d'occupants par chambre ou dortoir est souvent plus important que dans des logements familiaux. Avec la diminution drastique des logements individuels, Fedasil avait par conséquent moins de places permettant de mettre plus en sécurité les personnes au profil de risque sanitaire plus élevé. Cette insuffisance est renforcée par la politique consistant à placer dans les logements individuels les personnes de pays à taux de reconnaissance élevés (80%)[72], ce qui laisse moins de places disponibles, notamment pour les familles nombreuses. Les mesures de confinement et de restrictions des libertés individuelles imposées par le gouvernement pour lutter contre la pandémie sont logiquement plus difficiles à respecter lorsqu'on doit partager son lieu de vie avec un nombre plus important de personnes que si on peut résider dans un appartement avec les membres de sa famille. Les tensions, et par conséquent les sanctions disciplinaires sont donc bien plus importantes dans les centres collectifs. Le fait que les centres collectifs, étendant leur capacité en temps de crise par des containers préfabriqués et des tentes, se taillent à présent la part du lion au sein du réseau d'accueil, au détriment des logements individuels augmente donc inévitablement le risque global de tension. Myria regrette cette tendance à marginaliser les logements individuels dans l'accueil des demandeurs d'asile, pourtant plus respectueux de la vie privée et familiale et facteur accéléré d'intégration[73]. Elle est d'autant plus regrettable que ces logements individuels sont bien moins coûteux que les centres collectifs qui nécessitent une logistique et un encadrement plus importants. Dans un rapport de la Cour des comptes, on lit 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[74]. Selon la Cour des comptes, les frais de l'accueil individuel « reprennent le coût total, contrairement aux frais relatifs aux centres d'accueil collectifs. L'écart réel est donc plus important encore ».

71 Myria, Rapport annuel, *La migration en chiffres et en droits*, 2016, p. 112.
72 Instruction du 4 septembre 2018 relative à la demande de transfert de l'accueil collectif vers l'accueil individuel en faveur des demandeurs d'asile avec un haut taux de reconnaissance, https://www.cire.be/bibliotheque-juridique/#236-287-instructions-de-fedasil
73 Myria, Rapport annuel, *La migration en chiffres et en droits*, 2016, p. 112.
74 Cour des comptes, Accueil des demandeurs d'asile, octobre 2017, tableau 11, p. 42 (chiffres publiés sur base des données de Fedasil). Myria n'a malheureusement pas pu obtenir de Fedasil des chiffres plus récents sur l'évolution de ces coûts pour les années suivantes mais espère les obtenir prochainement.

Coût moyen réel en euros de l'accueil individuel et de l'accueil collectif au cours de la période 2013-2015

	2013	2014	2015
Coût moyen accueil individuel	36.99	37.03	34.69
Coût moyen accueil collectif	49.44	57.00	45.09
Différence accueil individuel/ accueil collectif	14.74	19.97	8.10

Source : Cour des comptes, Accueil des demandeurs d'asile, octobre 2017, tableau 11, p. 42

Selon Myria, il serait opportun de redévelopper, en collaboration avec des partenaires, un large réseau de logements à petite échelle, afin de mieux accueillir des personnes vulnérables, ce qui est d'autant plus important en période d'épidémie.

4. Apatridie

L'OE a l'obligation de régulariser le séjour de certains apatrides reconnus

Le CCE doit annuler les refus de séjour

Selon le Conseil d'État, le CCE a l'obligation d'annuler un refus de séjour de l'OE à un apatride reconnu en Belgique, ayant involontairement perdu sa nationalité et ne pouvant pas obtenir un titre de séjour légal et durable dans un autre État avec lequel il aurait des liens[75]. Dans ce cas, l'OE a refusé une régularisation pour raison humanitaire à un apatride reconnu en 2008 qui avait introduit une demande en 2009. En 2017, l'OE a repris une décision de refus après l'annulation d'un premier refus de séjour par le CCE. En 2018, le CCE rejette le recours. Le Conseil d'État rappelle que les juges ont l'obligation de remédier à la lacune de la loi dont la Cour constitutionnelle a constaté l'inconstitutionnalité. Depuis 2012, cette Cour a constaté une discrimination entre les réfugiés reconnus, qui ont droit au séjour, et les apatrides reconnus, pour qui la loi sur les étrangers ne prévoit aucun statut[76]. Pour le Conseil d'État, la demande de régularisation humanitaire obligeait l'OE à mettre fin à la discrimination subie par l'apatride reconnu en lui octroyant un séjour. A défaut pour l'OE de l'avoir, le CCE avait l'obligation d'annuler ce refus de séjour discriminatoire.

Cet arrêt du Conseil d'État illustre la difficulté des apatrides reconnus : dans cette affaire, la personne n'avait toujours pas de droit de séjour onze ans après avoir obtenu le statut d'apatride du tribunal. Myria note que l'engagement de la déclaration gouvernementale de 2014 de prévoir un statut de séjour pour les apatrides reconnus[77] n'a pas été mis en œuvre. Myria rappelle qu'il est urgent de prévoir un véritable statut de séjour pour les apatrides, qui ne devraient pas relever du pouvoir discrétionnaire de l'administration, avec des garanties procédurales solides.

5. MENA (Mineurs étrangers non-accompagnés)

En avril 2019, le HCR a publié un rapport très documenté (chiffres et analyse qualitative) sur la situation des MENA en Belgique[78]. Certains constats sont préoccupants :

- Certains MENA interceptés dans des groupes de migrants en transit sont détenus par la police dans des conditions inadaptées et ne sont pas systématiquement signalés au Services des tutelles ou parfois seulement après 24 heures ;
- De nombreux enfants, parfois sous l'influence de tiers mais aussi en raison du manque d'information, craignent d'être identifiés comme MENA et ne bénéficient pas de la protection à laquelle ils ont droit, restant vulnérables, notamment à la traite d'êtres humains ;
- Il y a un écart considérable entre le nombre de premiers signalements et celui des désignations de tuteurs s'expliquant notamment par de nombreuses disparitions d'enfants avant le test d'âge ;
- Pour certaines nationalités bénéficiant d'un taux de protection élevé en Belgique, on note que très peu de MENA introduisent une demande de protection internationale, notamment les Érythréens, première nationalité des MENA signalée en 2018[79].

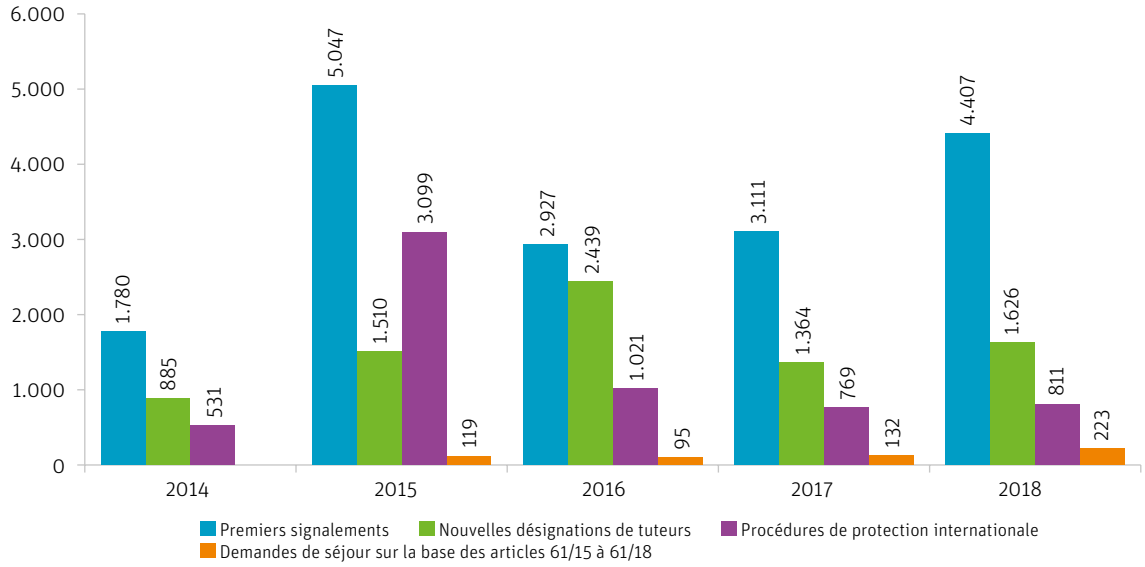
Pour le HCR, un MENA doit bénéficier de la même protection de remplacement que tout autre enfant privé de son milieu familial, pour quelle que raison que ce soit. Vu ces constats, le HCR effectue pas moins de 51 recommandations à différents niveaux de pouvoir, notamment :

- Prévoir des équipes mobiles avec des acteurs de l'aide à la jeunesse et des médiateurs culturels, afin que tous les MENA puissent bénéficier équitablement de la tutelle, y compris ceux exprimant au premier abord la volonté de poursuivre leur route ;

75 CE, 27 juin 2019, n° 244.986, *Revue du droit des étrangers*, n° 301, juillet-octobre 2019, p. 367.
76 Cour constitutionnelle, n° 1/2012 du 11 janvier 2012.
77 Accord de gouvernement, octobre 2014, p. 154.
78 HCR, *Vers une Protection Renforcée des Enfants non Accompagnés et Séparés en Belgique*, avril 2019, 86 p.
79 Le HCR note que « ce qui est d'autant plus étonnant que les demandes de protection internationale introduites par les MENAS érythréens débouchent quasi toutes, sous réserve de confirmation de leur nationalité, sur la reconnaissance du statut de réfugié en Belgique » (p. 18).

- désigner immédiatement un tuteur, dès le début du processus d'identification ;
- Renforcer les moyens du Service des tutelles ;
- N'effectuer un test médical qu'en dernier ressort pour déterminer l'âge, vu le manque de fiabilité de ces tests ;
- Déterminer l'âge en accordant le bénéfice du doute, ne pas recourir à la détention le temps de cette détermination de l'âge et prévoir un recours effectif contre une décision concluant à la majorité ;
- Intégrer le MENA au système d'aide à la jeunesse dès leur arrivée, tout comme le sont les enfants belges vulnérables ;
- Simplifier le parcours d'accueil des MENA dans le réseau de Fedasil pour améliorer la continuité de la prise en charge ;
- Assouplir les conditions du regroupement familial et diminuer les coûts de cette procédure lorsqu'un MENA est concerné ;
- Déterminer une solution durable suite à une évaluation holistique et multidisciplinaire où l'intérêt de l'enfant prime et tient compte de son avis ;
- Traiter les demandes de séjour des MENA de manière prioritaire et veiller à la prise des décisions, si possible, avant le passage à la majorité.

Signalements, demandes d'asile, de sejour de MENAS (2014-2018)



source : UNHCR

Notes



Myria
138 rue Royale • 1000 Bruxelles
T +32 (0)2 212 30 00
myria@myria.be

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

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

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

MYRIA
Centre fédéral Migration

Ed. resp. : Koen Dewulf, Directeur de Myria - Rue Royale, 138 - B - 1000 Bruxelles - www.myria.be - myria@myria.be - Août 2020